Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 11. dubna 2019 [1]

Věc C-619/18

Evropská komise
proti

Polské republice

„Nesplnění povinnosti členským státem – Článek 258 SFEU – Článek 7 SEU – Právní stát – Článek 19 odst. 1 SEU – Zásada účinné soudní ochrany – Zásady nezávislosti a neodvolatelnosti soudců – Listina základních práv Evropské unie – Články 47 a 51 – Vnitrostátní opatření snižující věk odchodu do důchodu soudců Nejvyššího soudu ve funkci – Neexistence přechodného období – Vnitrostátní opatření přiznávající diskreční pravomoc prezidentu republiky prodloužit období aktivního výkonu funkce soudců Nejvyššího soudu“

I. Úvod

1. V projednávané věci zahájila Komise proti Polské republice řízení o nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU za to, že nesplnila své povinnosti vyplývající z ustanovení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) z toho důvodu, že zaprvé vnitrostátní opatření snižující věk odchodu do důchodu soudců Sądu Najwyższyho (Nejvyšší soud, Polsko), kteří byli jmenováni k tomuto soudu před 3. dubnem 2018, jsou v rozporu se zásadou neodvolatelnosti soudců a zadruhé vnitrostátní opatření přiznávající diskreční pravomoc prezidentu republiky prodloužit období aktivního výkonu funkce soudců Nejvyššího soudu po dosažení snížené věkové hranice pro odchod do důchodu jsou v rozporu se zásadou soudcovské nezávislosti.

2. Tato věc v zásadě poskytuje Soudnímu dvoru příležitost, aby poprvé rozhodl, v rámci přímé žaloby pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, o slučitelnosti určitých opatření přijatých členským státem, jež se týkají organizace jeho soudnictví, s normami zakotvenými v čl. 19 odst. 1 SEU druhém pododstavci, ve spojení s článkem 47 Listiny, k zajištění dodržování právního státu v unijním právním řádu [2]. Rovněž vznáší určité důležité otázky týkající se věcné působnosti čl. 19 odst. 1 SEU druhého pododstavce ve vztahu k článku 47 Listiny a vztahu mezi řízeními dle článku 258 SFEU a dle článku 7 SEU.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Kromě projednávané věci existuje několik dalších věcí, jež projednává Soudní dvůr, které se týkají reformy polského soudnictví, včetně řízení o nesplnění povinnosti (věc C-192/18) a žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předložených polským Nejvyšším soudem (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 a C-668/18), polským Nejvyšším správním soudem (C-824/18) a polskými soudy nižšího stupně (C-558/18, C-563/18 a C-623/18). Je třeba poznamenat, že když v rozsudku ze dne 6. listopadu 2012, Komise v. Maďarsko, C-286/12, EU:C:2012:687, Soudní dvůr rozhodoval o slučitelnosti opatření snižujících věk odchodu soudců, státních zástupců a notářů do důchodu s unijním právem, činil tak na základě porušení zákazu diskriminace na základě věku ve směrnici Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. 2000, L 303, s. 16). Viz bod 80 tohoto stanoviska.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

3. V článku 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU se uvádí:

„Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.“

B. Polské právo

4. Článek 30 odst. 1 Ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (zákon ze dne 23. listopadu 2002 o Nejvyšším soudu, Dz. U. č. 240 z roku 2002, položka 2052, ve znění pozdějších předpisů) (dále jen „zákon o Nejvyšším soudu z roku 2002“) stanoví věkovou hranici pro odchod do důchodu pro soudce Nejvyššího soudu na 70 let, pokud nejpozději 6 měsíců před dosažením 70. roku věku soudce nedoručí prohlášení prvnímu předsedovi Nejvyššího soudu, v němž projeví přání vykonávat nadále funkci a nepředloží osvědčení potvrzující, že je zdravotně způsobilý. V tomto případě mohl soudce v souladu s čl. 30 odst. 5 tohoto zákona automaticky vykonávat funkci do věku 72 let.

5. Dne 20. prosince 2017 podepsal prezident republiky Ustawu z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (zákon ze dne 8. prosince 2017 o Nejvyšším soudu, Dz. U. z roku 2018, položka 5, ve znění pozdějších předpisů) (dále jen „zákon o Nejvyšším soudu“), který nabyl účinnosti dne 3. dubna 2018.

6. Článek 37 odst. 1 až odst. 4 zákona o Nejvyšším soudu stanoví:

„1. Soudce Nejvyššího soudu odchází do důchodu dnem, v němž dosáhne věku 65 let, ledaže nejpozději 6 měsíců, avšak ne dříve než 12 měsíců před dosažením tohoto věku vyjádří vůli setrvat ve funkci a předloží osvědčení potvrzující, že je zdravotně způsobilý k plnění povinností soudce, vydané na základě zásad stanovených pro kandidáty do funkce soudce a prezident Polské republiky udělí s jeho setrváním ve funkci soudce Nejvyššího soudu souhlas.

1a. Prezident Polské republiky před udělením souhlasu se setrváním soudce Nejvyššího soudu ve funkci konzultuje věc s Národní soudcovskou radou (Krajowa Rada Sądownictwa). Národní soudcovská rada předloží prezidentovi Polské republiky své stanovisko do 30 dnů ode dne, v němž ji prezident Polské republiky požádá o jeho vydání. V případě, že stanovisko podle věty druhé nebude předloženo ve stanovené lhůtě, má se za to, že Národní soudcovská rada vydala kladné stanovisko.

1b. Při vyhotovování stanoviska podle § 1a Národní soudcovská rada zohledňuje zájem soudní moci nebo důležitý společenský zájem, zejména racionální využívání personálu Nejvyššího soudu nebo potřeby vyplývající z pracovního vytížení jednotlivých komor Nejvyššího soudu.

2. Prohlášení a osvědčení podle § 1 se předkládá prvnímu předsedovi Nejvyššího soudu, který je společně se svým stanoviskem bez zbytečného odkladu předloží prezidentovi Polské republiky. První předseda Nejvyššího soudu předloží své prohlášení a osvědčení spolu se stanoviskem kolegia Nejvyššího soudu prezidentovi Polské republiky.

3. Prezident Polské republiky může udělit souhlas se setrváním soudce Nejvyššího soud ve funkci do tří měsíců ode dne, kdy obdržel stanovisko Národní soudcovské rady ve smyslu odstavce 1a, či do 3 měsíců po uplynutí lhůty pro předání tohoto stanoviska. Není-li udělen souhlas ve lhůtě uvedené v první větě, má se za to, že soudce odchází do důchodu dnem dovršení věku 65 let. Pokud řízení o setrvání ve funkci soudce Nejvyššího soudu nebude ukončeno do doby dosažení věku podle § 1, zůstane soudce ve funkci do konce tohoto řízení.

4. Povolení uvedené v odstavci 1 se uděluje na období 3 let, a to ne více než dvakrát. Článek 3 platí obdobně. Každý soudce, kterému byla prodloužena doba výkonu funkce u Nejvyššího soudu, může kdykoli odejít do důchodu po dovršení věku 65 let zasláním prohlášení k prvnímu předsedovi Nejvyššího soudu, který je ihned předá prezidentu Polské republiky. První předseda zašle své prohlášení přímo prezidentovi Polské republiky.“

7. Článek 111 odst. 1 a odst. 1a zákona o Nejvyšším soudu stanoví:

„1. Soudci Nejvyššího soudu, kteří ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona dosáhli věku 65 let nebo kteří dosáhnou věku 65 let do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, musí odejít do důchodu ke dni následujícímu po uplynutí 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud nepředloží prohlášení a osvědčení uvedené v čl. 37 odst. 1 do jednoho měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona a prezident Polské republiky nevysloví souhlas, aby soudce Nejvyššího soudu nadále vykonával funkci. Ustanovení čl. 37 odst. 2 až 4 se použijí obdobně.

1a. Soudci Nejvyššího soudu, kteří dosáhnou věku 65 let mezi třetím a dvanáctým měsícem po datu nabytí účinnosti tohoto zákona odejdou do důchodu do dvanácti měsíců po datu nabytí účinnosti tohoto zákona, jestliže v tomto období nepředloží prohlášení a osvědčení uvedené v čl. 37 odst. 1 a prezident Polské republiky nedá souhlas s tím, aby soudce Nejvyššího soudu nadále vykonával funkci. Ustanovení čl. 37 odst. 1a až 4 se použijí obdobně.“

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 ze dne 10. května 2018, kterým se mění zákon o organizaci společných soudů, zákon o Nejvyšším soudu a některé další zákony, Dz. U. z roku 2018, položka 1045) (dále jen „pozměňovací zákon ze dne 10. května 2018“) obsahuje kromě ustanovení, kterým se mění zákon o Nejvyšším soudu, některá autonomní ustanovení upravující postup pro prodloužení období aktivního výkonu funkce soudců Nejvyššího soudu, kteří dosáhli důchodového věku 65 let nejpozději ke dni 3. července 2018. Článek 5 tohoto zákona stanoví:

„Prezident Polské republiky neprodleně předá Národní soudcovské radě prohlášení uvedená v čl. 37 odst. 1 a čl. 111 odst. 1 zákona [o Nejvyšším soudu], která nepřezkoumal do dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Národní soudcovská rada vydá své stanovisko do 30 dnů ode dne, kdy ji k tomu prezident Polské republiky vyzval. Prezident Polské republiky může pověřit soudce Nejvyššího soudu, aby pokračoval ve výkonu funkce ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení stanoviska Národní soudcovské rady, nebo ode dne uplynutí lhůty pro předložení tohoto stanoviska. Ustanovení čl. 37 odst. 2 až odst. 4 zákona [o Nejvyšším soudu], ve znění tohoto zákona, se použijí obdobně.“

9. Dne 17. prosince 2018 prezident republiky podepsal Ustawu z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (zákon ze dne 21. listopadu 2018, kterým se mění zákon o Nejvyšším soudu, Dz. U. z roku 2018, položka 2507) (dále jen „zákon ze dne 21. listopadu 2018“), která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2019. Článek 1 tohoto zákona stanoví, že se zrušuje článek 37 odst. 1a až odst. 4 a článek 111 odst. 1 a odst. 1a zákona o Nejvyšším soudu, a podle článku 2 tohoto zákona jsou vráceny funkce soudců těm soudcům Nejvyššího soudu, včetně první předsedkyně Nejvyššího soudu, kteří museli nuceně odejít do důchodu podle těchto ustanovení zákona o Nejvyšším soudu, přičemž se má za to, že výkon jejich povinností pokračoval bez přerušení.

III. Postup před zahájením soudních řízení

10. I když byl dne 20. prosince 2017 Komisí aktivován mechanismus podle čl. 7 odst. 1 SEU[3], zaslala tato dne 2. července 2018 dopisem v souladu s článkem 258 SFEU Polsku výzvu týkající se souladu zákona o Nejvyšším soudu a pozměňovacího zákona ze dne 10. května 2018 (dále jen společně „napadená opatření“) s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU a článkem 47 Listiny, a vyzvala ho k předložení vyjádření ve lhůtě jednoho měsíce.

11. Polsko na tuto výzvu dopisem odpovědělo dne 2. srpna 2018. Zpochybnilo argumentaci Komise a požádalo, aby bylo toto řízení ukončeno.

12. Dne 14. srpna 2018 Komise zaslala Polsku odůvodněné stanovisko, ve kterém namítala, že Polsko nesplnilo povinnosti vyplývající z ustanovení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny. Vyzvala Polsko, aby vyhovělo tomuto odůvodněnému stanovisku ve lhůtě jednoho měsíce od jeho doručení.

13. Dne 14. září 2018 Polsko odpovědělo na odůvodněné stanovisko, přičemž zopakovalo svůj postoj, že tvrzení, že došlo k nesplnění povinnosti je neopodstatněné a že požaduje ukončení řízení.

IV. Řízení před Soudním dvorem

14. Podáním ze dne 2. října 2018 podala Komise Soudnímu dvoru projednávanou žalobu na základě článku 258 SFEU. Navrhuje, aby Soudní dvůr:

– určil, že Polská republika tím, že snížila věk odchodu soudců Nejvyššího soudu do důchodu a uplatnila toto na soudce jmenované k tomuto soudu před 3. dubnem 2018, a také tím, že prezidentu republiky přiznala diskreční pravomoc prodloužit soudcům Nejvyššího soudu období aktivního výkonu funkce, Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ve spojení s článkem 47 Listiny;

– uložit Polské republice náhradu nákladů řízení.

15. V žalobní odpovědi podané dne 17. prosince 2018 Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

– tuto žalobu v plném rozsahu zamítl jako neopodstatněnou;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

16. Samostatným podáním doručeným dne 2. října 2018 podala Komise návrh na nařízení předběžných opatření podle článku 279 SFEU a článku 160 odst. 2 a odst. 7 jednacího řádu, kterým se domáhala, aby Soud Polsku nařídil: zaprvé přerušit uplatňování čl. 37 odst. 1 až odst. 4 a čl. 111 odst. 1 a odst. 1a zákona o Nejvyšším soudu, článku 5 pozměňovacího zákona ze dne 10. května 2018 a všech dalších opatření přijatých na základě těchto předpisů; zadruhé přijmout veškerá nezbytná opatření k zajištění toho, aby soudci Nejvyššího soudu, jichž se dotýkají uvedená ustanovení, mohli vykonávat funkce na tomto soudě a požívali při tom stejného postavení, stejných práv a pracovních podmínek jako před 3. dubnem 2018; zatřetí zdržet se veškerých opatření, která směřují ke jmenování soudců Nejvyššího soudu nebo prvního předsedy tohoto soudu namísto soudců, jichž se dotýkají tato ustanovení; a začtvrté každý měsíc oznamovat Komisi opatření, která přijala k úplnému splnění povinností plynoucích z tohoto usnesení.

3 – Komise, odůvodněný návrh podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii týkající se otázky právního státu v Polsku, COM (2017) 835 final, 20. prosince 2017.

17. Komise rovněž navrhla v souladu s čl. 160 odst. 7 jednacího řádu, aby bylo o výše uvedených předběžných opatřeních rozhodnuto dříve, než Polsko předloží vyjádření, a to s ohledem na bezprostřední nebezpečí vzniku vážné a nenapravitelné újmy pro zásadu účinné soudní ochrany v souvislosti s uplatňováním unijního práva.

18. Usnesením ze dne 19. října 2018 místopředseda Soudního dvora prozatímně vyhověl tomuto návrhu až do přijetí usnesení, kterým bude ukončeno řízení o předběžných opatřeních [4].

19. Návrhem podaným dne 22. října 2018 požádalo Maďarsko o vedlejší účastenství v řízení o předběžných opatřeních na podporu Polska. Návrhu na vstup vedlejšího účastníka do řízení bylo vyhověno rozhodnutím ze dne 30. října 2018 pro účely ústní části řízení.

20. Dne 23. října 2018 místopředseda Soudního dvora v souladu s čl. 161 odst. 1 jednacího řádu předal návrh na předběžná opatření k rozhodnutí Soudnímu dvoru, který jej s ohledem na jeho význam přidělil k rozhodnutí velkému senátu v souladu s čl. 60 odst. 1 jednacího řádu.

21. Usnesením ze dne 17. prosince 2018 Soudní dvůr v plném rozsahu vyhověl návrhu Komise na nařízení předběžných opatření až do vyhlášení konečného rozsudku v projednávané věci [5].

22. Kromě toho dne 2. října 2018 Komise požádala Soudní dvůr, aby rozhodl projednávanou věc ve zrychleném řízení podle článku 23a statutu a článku 133 jednacího řádu Soudního dvora. Usnesením ze dne 15. listopadu 2018 předseda Soudního dvora této žádosti vyhověl [6].

23. Návrhem podaným dne 24. října 2018 požádalo Maďarsko o vedlejší účastenství na podporu Polska. Dne 19. prosince 2018 předseda Soudního dvora v souladu s článkem 134 jednacího řádu rozhodl nepovolit podání repliky, dupliky ani spisu vedlejšího účastníka. Vedlejší účastenství bylo povoleno rozhodnutím ze dne 9. ledna 2019 pro účely ústní části řízení.

24. Dne 12. února 2019 se konalo jednání, na němž Komise, Polsko a Maďarsko přednesly ústní vyjádření.

V. Argumentace účastníků řízení

A. Komise

25. Komise na jednání zdůraznila, že ačkoliv byla ustanovení zákona o Nejvyšším soudu, jež jsou v tomto řízení sporná, změněna zákonem ze dne 21. listopadu 2018, není jisté, zda tento zákon odstranil tvrzená porušení unijního práva, přičemž v každém případě i nadále zde zůstává zájem na rozhodnutí této věci s ohledem na význam soudcovské nezávislosti v unijním právním řádu.

26. Komise na jednání dále poukázala na to, že podle judikatury Soudního dvora [7], sporná opatření spadají do oblasti působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, přičemž článek 47 Listiny je relevantní v rozsahu, v němž tento článek importuje požadavky nezávislosti a nestrannosti do čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. To znamená, že čl. 51 odst. 1 Listiny se nepoužije, takže Komise tím, že podala návrh na zahájení tohoto řízení, nijak nerozšiřuje pravomoci Unie, čemuž brání čl. 6 odst. 1 SEU.

4 – Usnesení místopředsedy Soudního dvora ze dne 19. října 2018, Komise v. Polsko, C-619/18 R, nezveřejněné, EU:C:2018:852.

5 – Usnesení Soudního dvora ze dne 17. prosince 2018, Komise v. Polsko, C-619/18 R, EU:C:2018:1021.

6 – Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2018, Komise v. Polsko, C-619/18, EU:C:2018:910.

7 – Rozsudky ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (dále jen „ASJP“), C-64/16, EU:C:2018:117, a ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

27. V prvním žalobním důvodu Komise tvrdí, že snížením věkové hranice pro odchod do důchodu soudců Nejvyššího soudu jmenovaných k tomuto soudu před 3. dubnem 2018 porušují články 37 odst. 1 a 111 odst. 1 a odst. 1a zákona o Nejvyšším soudu zásadu neodvolatelnosti soudců, která představuje základní aspekt soudcovské nezávislosti. Ačkoliv není vyloučeno, aby byly v souladu s čl. 19 odst. 1 SEU takové režimy, kdy věk odchodu do důchodu soudce není totožný s tím, který platil v době jmenování tohoto soudce, musí být přijata přiměřená ochranná opatření, jako jsou přechodná opatření nebo odstupňovaný přístup, aby tyto režimy nebyly využívány k provádění změn ve složení soudu.

28. Komise tvrdí, že sporná opatření mají vliv na více než jednu třetinu, neboli 27 ze 72 soudců Nejvyššího soudu, včetně první předsedkyně Nejvyššího soudu, jejíž šestileté funkční období zaručené čl. 183 odst. 3 polské ústavy mělo uplynout dne 30. dubna 2020 a jejíž výkon funkce soudkyně měl skončit dne 22. listopadu 2022. Vzhledem k neexistenci přechodných opatření přinášejí napadená opatření podle jejího názoru zásadní a okamžitou změnu ve složení Nejvyššího soudu. Toto porušuje zásadu neodvolatelnosti soudců, neboť se snížení věkové hranice pro odchod do důchodu týká soudců Nejvyššího soudu, kteří jsou ve funkci ke dni nabytí účinnosti zákona o Nejvyšším soudu, a má tak závažný dopad na nezávislost Nejvyššího soudu, jenž je složený ze soudců, kteří mají většinou rozsáhlé profesní zkušenosti, a jejichž věk je tedy vyšší.

29. Komise dále mimo jiné tvrdí, že záměr sjednotit věkovou hranici pro odchod soudců Nejvyššího soudu s obecnou věkovou hranicí pro odchod do důchodu nemůže odůvodnit porušení zásady neodvolatelnosti soudců. Je toho názoru, že ačkoli někteří soudci, kteří byli ovlivněni spornými opatřeními, byli jmenováni v době, kdy věková hranice pro odchod do důchodu byla stanovena na 65 let, bylo období výkonu jejich funkce v roce 2002 prodlouženo do dosažení věku 70 let a tato nová věková hranice musí být vzata v úvahu při posouzení, zda nebyla doba trvání funkčního období soudce zkrácena.

30. Ve druhém žalobním důvodu Komise tvrdí, že čl. 37 odst. 1 až 4 a čl. 111 odst. 1 a odst. 1a zákona o Nejvyšším soudu a pozměňovací zákon ze dne 10. května 2018, které přiznávají prezidentu republiky právo prodloužit období aktivního výkonu funkce soudců Nejvyššího soudu, porušuje zásadu soudcovské nezávislosti, neboť jeho rozhodnutí není založeno na žádných závazných kritériích ani nepodléhá žádnému soudnímu přezkumu, a tudíž s sebou nese nadměrnou míru diskrece, která mu umožňuje ovlivňovat soudce Nejvyššího soudu. Komise je toho názoru, že vzhledem k tomu, že prezident smí rozhodovat o dvojím prodloužení období aktivního výkonu funkce soudce Nejvyššího soudu pokaždé na tříleté období, porušuje skutečnost, že soudce potřebuje získat souhlas s pokračováním ve výkonu své funkce po uplynutí prvního tříletého období rovněž zásadu soudcovské nezávislosti. Zdůrazňuje, že se tato výtka se týká i soudců jmenovaných k Nejvyššímu soudu po 3. dubnu 2018.

31. Komise zejména tvrdí, že prezidentova povinnost požádat o stanovisko Národní soudcovskou radu neodstraňuje tuto nadměrnou diskreci, neboť toto stanovisko je založeno na velmi obecných kritériích a není pro prezidenta závazné. Komise se rovněž domnívá, že po reformě nemůže Národní soudcovská rada, která je z větší části složena ze soudců zvolených parlamentem, a nikoli jinými soudci, což je v rozporu s evropskými normami [8], zajistit soudcovskou nezávislost. Dodává, že pro soudce, kteří dosáhnou 65 let do 3. července 2018, sporná opatření nestanoví kritéria, která by měla Národní soudcovská rada zohlednit při vydávání svého stanoviska, a u soudců, kteří dosáhnou 65 let po 3. červenci 2018, neexistuje žádná lhůta, v níž musí prezident požádat o toto stanovisko.

32. Komise dále tvrdí, že režimy jiných členských států nejsou srovnatelné se situací v Polsku a že polské předpisy týkající se tajnosti porad a složení senátů nepřihlíží ke skutečnosti, že soudcovská nezávislost se vztahuje na organizaci soudnictví a to, zda se daný orgán jeví jako nezávislý.

8 – Komise poukazuje zejména na Doporučení CM/Rec (2010)12 Výboru ministrů členským státům o soudcích, nezávislosti, efektivnosti a odpovědnosti, 17. listopadu 2010 (dále jen „doporučení z roku 2010“), bod 27.

B. Polská republika

33. Polská republika zaprvé tvrdí, že projednávaná věc je bezpředmětná a měla by být vzata zpět, jelikož všechny předpisy, které jsou sporné v tomto řízení, byly zrušeny a jejich účinky odstraněny zákonem ze dne 21. listopadu 2018.

34. Polsko, podporované Maďarskem, dále tvrdí, že sporná opatření nespadají do věcné působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU nebo článku 47 Listiny. V tomto ohledu zdůrazňuje, že žalobní důvody musí být zkoumány odděleně, neboť tato ustanovení mají různou oblast působnosti.

35. Polsko, k němuž se připojilo Maďarsko, zejména tvrdí, že podle čl. 19 odst. 1 SEU je nesporné, že Polsko zajišťuje, aby účastníci sporů měli účinný systém opravných prostředků, a že na polské soudce se vztahuje systém záruk nezávislosti, přičemž hodnocení těchto záruk nemůže být provedeno pouze na základě konkrétního ustanovení týkajícího se předčasného odchodu soudců do důchodu bez ohledu na celý právní systém, jehož je součástí. Rovněž zdůrazňují, že rozsudek ve věci ASJP [9] je odlišný, neboť se týká vnitrostátních opatření provádějících unijní právo, a ničím nepodporuje tvrzení, že Unie získala pravomoc v oblasti organizace soudnictví.

36. Pokud jde o článek 47 Listiny, Polsko a Maďarsko tvrdí, že sporná opatření neuplatňují právo Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny ani nebyla porušena subjektivní práva jednotlivců. Polsko zdůrazňuje, že čl. 6 odst. 1 SEU a čl. 51 odst. 2 Listiny brání takovému výkladu Listiny, který umožňuje Unii jednat nad rámec svěřených pravomocí, jak je zdůrazněno v protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království [10], který vylučuje rozšíření pravomocí Soudního dvora.

37. Pokud jde o první žalobní důvod, Polsko tvrdí, že Komise neprokázala souvislost mezi změnou věku odchodu do důchodu soudců Nejvyššího soudu a údajným porušením zásady neodvolatelnosti soudců. Podle jeho názoru nenasvědčuje nic tomu, že sporná opatření jsou reakcí na rozhodnutí některých soudců, přičemž odchod soudce do důchodu nelze považovat za jeho propouštění, jelikož soudce je i nadále vázán pracovněprávním vztahem a dostává plat. Odkazuje na záruky soudcovské nezávislosti zakotvené v polské ústavě, včetně zásady neodvolatelnosti soudců, z čehož vyplývá, že pokud soudce dosáhne předpokládaného věku, odejde do důchodu [11].

38. Polsko mimo jiné tvrdí, že není podle čl. 19 odst. 1 SEU povinno zavést přechodné období při snížení důchodového věku soudců pro zajištění jejich nezávislost. Rovněž tvrdí, že z počtu 27 z celkem 72 soudců, jichž se sporná opatření týká, bylo 17 soudců jmenováno k Nejvyššímu soudu v době, když byl věk pro odchod do důchodu stanoven na 65 let, a z deseti soudců jmenovaných, když věk odchodu do důchodu činil 70 let, bylo u tří soudců prezidentem republiky schváleno pokračování ve vykonávání funkce, což znamená, že pouze sedm soudců bylo dotčeno nižší věkovou hranicí pro odchod do důchodu ve srovnání se situací v době jejich jmenování k Nejvyššímu soudu.

39. Polsko, podporované Maďarskem, na jednání zdůraznilo, že cílem sporných opatření je sjednotit věk odchodu do důchodu soudců Nejvyššího soudu s všeobecnou věkovou hranicí pro odchod do důchodu v Polsku, což uznává judikatura Soudního dvora [12]. Kromě toho se Maďarsko domnívá, že napadená opatření jsou součástí obecného legislativního balíčku, který se nezaměřuje na konkrétní skupinu soudců, a argumentace Komise brání vnitrostátním zákonodárcům přijímat příslušné předpisy zaměřené na vypořádání se s hospodářskými a společenskými změnami.

9 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, C-64/16, EU:C:2018:117.

10 – Úř. věst. 2016, C 202, s. 312 (dále jen „protokol č. 30“).

11 – Polsko konkrétně odkazuje na čl. 180 odst. 1 a odst. 4 polské ústavy.

12 – Rozsudky ze dne 21. července 2011, Fuchs a Köhler, C-159/10 a C-160/10, EU:C:2011:508, a ze dne 6. listopadu 2012, Komise v. Maďarsko, C-286/12, EU:C:2012:687.

40. Pokud jde o druhý žalobní důvod, Polsko uvádí, že tvrzení Komise o potenciálním riziku tlaku na soudce Nejvyššího soudu v souvislosti s prodloužením období výkonu jeho funkce prezidentem republiky nelze považovat za porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Zejména tvrdí, že soudci Nejvyššího soudu mají záruky nezávislosti, které jim umožňují přijímat rozhodnutí bez nátlaku, a poukazuje na pravidla týkající se tajnosti porad a složení senátů v Polsku. Poukazuje na to, že prezident při výkonu své ústavní pravomoci jmenovat soudce jedná jako strážce polské ústavy [13], a proto činí svá vlastní posouzení na základě hodnot, které z ní vyplývají, aniž by byl vázán stanovisky prvního předsedy (nebo Kolegia) Nejvyššího soudu a Národní soudcovské rady. Polsko má za to, že neexistence soudního přezkumu jeho rozhodnutí se vysvětluje tím, že pracovní poměr soudců Nejvyššího soudu spadá do působnosti polského veřejného práva, a proto by takový soudní přezkum rovněž nebyl v souladu s polským ústavním právem a dělbou pravomocí.

41. Polsko dále tvrdí, že Národní soudcovská rada je při vydávání stanoviska vázána kritérii uvedenými ve sporných opatřeních, a to také ohledně soudců, kteří dosáhnou věku 65 let do 3. července 2018, a ačkoli pro soudce, kteří dosáhnou věku 65 let až po 3. červenci 2018, tato opatření neuvádí žádnou lhůtu, v níž musí prezident požádat o toto stanovisko, v praxi tak učiní okamžitě. Na jednání zdůraznilo, že reforma týkající se Národní soudcovské rady je v rámci projednávané věci okrajová a argumentace Komise založená na tom, že soudcovská nezávislost vyžaduje, aby rozhodnutí tohoto druhu přijímali soudci prostřednictvím jimi zvolených orgánů, vychází z norem, které nejsou v Unii obecně uznávané, a je v rozporu s režimy několika členských států a Soudního dvora EU, což vede tomu, že je soudcovská nezávislost poměřována dvojím metrem.

VI. Analýza

42. Dospěl jsem k závěru, že je potřebné samostatně posoudit věcnou působnost čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny. V důsledku toho je třeba žalobní důvody odmítnout jako nepřípustné v rozsahu, v němž vycházejí z článku 47 Listiny, a vzhledem k tomu, že Komise nepředložila žádné argumenty dokládající uplatňování unijních právních předpisů ze strany Polska, jak vyžaduje čl. 51 odst. 1 Listiny, dospěl jsem rovněž k závěru, že žalobní důvody jsou opodstatněné v rozsahu, v němž vycházejí z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, a že tato žaloba není vyloučena v důsledku spuštění mechanismu podle čl. 7 odst. 1 SEU.

43. Moje analýza je rozdělena do čtyř hlavních částí, které se týkají: zaprvé přípustnosti žaloby v souvislosti se zákonem ze dne 21. listopadu 2018 (A); zadruhé vztahu mezi článkem 258 SFEU a článkem 7 SEU (B); zatřetí věcné působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny a argumentace těmito propojenými ustanoveními ze strany Komise (C); a začtvrté opodstatněnosti žaloby (D).

A. K přípustnosti žaloby v souvislosti se zákonem ze dne 21. listopadu 2018

44. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že se otázka, zda členský stát nesplnil povinnosti podle článku 258 SFEU, musí posuzovat vzhledem ke stavu, který v členském státě panoval v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku [14]. Žaloba vztahující se k nesplnění povinnosti, které ke dni uplynutí lhůty již neexistovalo, je podle judikatury nepřípustná pro bezpředmětnost [15].

13 – Polsko odkazuje zejména na články 126, 144 odst. 3, body 17 a 179 polské ústavy.

14 – Viz rozsudek ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 47.

15 – Viz rozsudek ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království, C-508/03, EU:C:2006:287, bod 73.

45. Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že zájem Komise na podání žaloby podle článku 258 SFEU existuje, i když vytýkané porušení bylo odstraněno po lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku [16]. Tato žaloba si nadále zachovává svůj předmět, který může zejména tkvít ve stanovení základu pro uplatnění odpovědnosti členského státu, kterou může nést vůči těm, kterým z tohoto nesplnění plynou nároky [17].

46. V projednávané věci Komise vyzvala Polsko, aby vyhovělo odůvodněnému stanovisku ve lhůtě jednoho měsíce od doručení (viz bod 12 tohoto stanoviska), ke kterému došlo dne 14. srpna 2018, jak vyplývá z razítka přijetí. Proto otázka, zda došlo k nesplnění povinnosti, musí být posuzována ve vztahu k situaci panující v Polsku ke dni 14. září 2018. Vzhledem k tomu, že zákon ze dne 21. listopadu 2018 nabyl účinnosti dne 1. ledna 2019, tedy po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, nemůže být tento zákon zohledněn a nečiní tuto žalobu bezpředmětnou.

47. Z toho vyplývá, že zákon ze dne 21. listopadu 2018 nezměnil nic na nutnosti vydání rozhodnutí v této věci Soudním dvorem, a skutečně zde existuje naléhavý zájem Unie, dalších členských států a jednotlivců na rozsudku Soudního dvora. Po obsahové stránce se tento rozsudek bude hlouběji zabývat dodržováním zásady právního státu v unijním právním systému a poskytne vodítka k tomu, co je vyžadováno k tomu, aby byla chráněna. Otázka, zda zákon ze dne 21. listopadu 2018 dostatečně napravuje namítaná porušení unijního práva, tedy nemá žádný vliv na toto řízení [18].

B. Článek 258 SFEU a článek 7 SEU

48. Podle článku 258 SFEU může Komise zahájit řízení o nesplnění povinnosti v případě, kdy se domnívá, že členský stát nesplnil „povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv“. Odkaz na „Smlouvy“ v tomto ustanovení, ve srovnání s bývalým článkem 226 ES, který odkazoval na „[tuto] smlouv[u]“, znamená, že Komise může takovou žalobu podat pro údajné nesplnění povinnosti podle SEU a SFEU [19], s výhradou zvláštní výjimky v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jak je stanoveno v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci SEU a článku 275 SFEU [20]. Taková žaloba se vztahuje také na údajné porušení Listiny, která představuje závazné primární právo Unie [21], a to za předpokladu, že jednání členského státu spadá do její oblasti působnosti [22].

49. Může tedy Komise podat žalobu na nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, jestliže již byl v projednávané věci spuštěn mechanismus čl. 7 odst. 1 SEU? V rámci nauky je vedena diskuse o tom, zda článek 7 SEU působí jako „*lex specialis* pro monitorování a sankcionování (ne)dodržování unijních hodnot, čímž má přednost před článkem 258 SFEU, nebo dokonce vylučuje použití postupu dle tohoto článku“ [23]. I když Komise v tomto řízení založila žalobu na ustanoveních čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ve spojení s článkem 47 Listiny, opírá se o tytéž legislativní změny, které se týkají zákona o Nejvyšším soudu, ve znění pozdějších předpisů, jako ve svém odůvodněném návrhu pro rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky, kterým došlo poprvé ke spuštění mechanismu podle čl. 7 odst. 1 SEU [24].

16 – Viz rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Lucembursko, C-519/03, EU:C:2005:234, bod 19.

17 – Viz rozsudek ze dne 10. dubna 2008, Komise v. Itálie, C-442/06, EU:C:2008:216, bod 42.

18 – Viz rozsudek ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo, C-503/04, EU:C:2017:432, body 15 a 16.

19 – Viz třetí odstavec článku 1 SEU; čl. 1 odst. 2 SFEU.

20 – Viz Craig P. a De Búrca G., Právo EU: Text, Cases and Materials, 6. vydání (OUP 2015) s. 431.

21 – Viz zejména čl. 6 odst. 1 první pododstavec SEU.

22 – Viz stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci Komise v. Maďarsko, C-235/17, EU:C:2018:971, body 64 až 127 a zejména body 66 a 67; Łazowski A., „Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings“, ERA Forum 573, sv. 14, 2013, s. 573 a 577, Viz dále body 52 až 60 a body 65 až 67 tohoto stanoviska..

23 – Redakční komentář, „Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?“, 52 Common Market Law Review, sv. 52, 2015, s. 619 a s. 626 až 627.

24 – Odůvodněný návrh, poznámka 3, zejména body 4.1.1 a 4.1.2 a body 172 a 175 odůvodnění.

50. Existují závažné důvody pro závěr, že článek 7 SEU a článek 258 SFEU zakotvují samostatná řízení a mohou být uplatněny současně. Zejména znění jednotlivých ustanovení totiž nevylučují to druhé, a jak již bylo uvedeno výše (viz bod 48 tohoto stanoviska), odkaz na „povinnost, která […] ze Smluv vyplývá“ v článku 258 SFEU v zásadě zahrnuje všechny předpisy unijního práva vyjma oblasti SZBP. To je podpořeno odlišným režimem a účelem řízení stanovených v článku 7 SEU a článku 258 SFEU. Článek 7 SEU zakotvuje v zásadě „politické“ řízení s cílem bojovat proti „závažnému a trvajícímu porušení“ hodnot uvedených v článku 2 SEU členským státem při splnění přísných kritérií a může vést k pozastavení členských práv členského státu, včetně participačních práv [25]. Článek 258 SFEU zakotvuje přímou „právní“ cestu k Soudnímu dvoru pro zajištění dodržování unijních právních předpisů ze strany členských států, jehož cílem je zajistit určení nesplnění povinnosti, přičemž může rovněž vést k uložení finančních sankcí v rámci řízení stanoveném v článku 260 SFEU, a to s cílem přimět členský stát k ukončení protiprávního jednání [26]. Tyto rozdíly odrážejí autonomní, skutečně komplementární povahu těchto řízení, a možnost jejich souběžného použití [27]. Kromě toho skutečnost, že článek 269 SFEU týkající se zpochybnění legality aktu přijatého Evropskou radou nebo Radou podle článku 7 SEU omezuje pravomoc Soudního dvora na „procedurální ustanovení“ obsažená v článku 7 SEU, nemůže umenšit pravomoc Soudního dvora rozhodnout na základě jeho jurisdikce zakotvené v článku 258 SFEU [28].

51. V důsledku toho skutečnost, že byl spuštěn mechanismus podle článku 7 odst. 1 SEU, nemůže založit překážku pro projednávanou žalobu.

C. Oblast působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny

1. Oddělené posouzení

52. Komise podala tuto žalobu z důvodu, že Polsko nesplnilo povinnosti vyplývající z propojených ustanovení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny. Zdá se, že její žaloba je založena na obou těchto ustanoveních.

53. To vyvolává otázku, zda musí být provedeno oddělené posouzení věcné působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny, jak tvrdí Polsko, anebo to není nutné, jak tvrdí Komise, při namítání porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, pro účely prokázání, že sporná opatření uplatňují právo Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, takže nezávislost požadavků článku 47 Listiny může být „importována“ do druhého pododstavce článku 19 odst. 1 SEU.

54. Souhlasím s Polskem, že je potřebné provést oddělené posouzení věcné působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny. To potvrzuje i judikatura Soudního dvora, která se týká vztahu mezi těmito dvěma ustanoveními v zajištění účinné soudní ochrany, podle které je působnost článku 47 Listiny, pokud jde o opatření členských států, vymezena v čl. 51 odst. 1 Listiny [29].

25 – Viz Closa C. a Kochenov D. (Eds.), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, CUP, 2016; Jakab A. 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“, Europarecht Beiheft 1, 2018.

26 – Viz Lenaerts K., Maselis I. a Gutman K., EU Procedural Law (Nowak J. T. (Ed.), OUP, 2015, s. 159 až 161; Prete L., Infringement Proceedings in EU Law, Kluwer, 2017, s. 29 až 34.

27 – Viz Hillion C., „Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means“, v Closa a Kochenov, poznámka 25, s. 59 a s. 71 až 74; Hoffmeister F., „Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?“, v Armin von Bogdandy a Pál Sonnevend (Eds), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, Hart, 2016, s. 195 a s. 205 až 206.

28 – Viz Schmidt M. a Bogdanowicz P., „The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU“, 55 Common Market Law Review 1061, sv. 55, 2018, s. 1069 až 1073, zejména s. 1071 (2018).

29 – Viz rozsudky ze dne 14. června 2017, Online Games a další, C-685/15, EU:C:2017:452, body 54 a 55, a ze dne 13. března 2018, European Union Copper Task Force v. Komise, C-384/16 P, EU:C:2018:176, body 116 a 117, a Industrias Químicas del Vallés v. Komise, C-244/16 P, EU:C:2018:177, body 106 a 107.

55. Věc ASJP tuto analýzu také podporuje. Ačkoliv se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v uvedené věci týkala výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny, rozsudek Soudního dvora vycházel z prvně uvedeného ustanovení [30]. Soudní dvůr zejména rozhodl, že „pokud jde o působnost *ratione materiae* čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, […] toto ustanovení [se] vztahuje na ‚oblasti pokryté právem Unie', a to bez ohledu na situaci, kdy členské státy uplatňují toto právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny [31]". Soudní dvůr uznal vztah mezi čl. 19 odst. 1 SEU a článkem 47 Listiny a tím i mezi články 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP"), ze kterých vychází první a druhý odstavec posledně uvedeného článku [32] jako vyjádření zásady účinné soudní ochrany, a že požadavky soudcovské nezávislosti zakotvené v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU odpovídají požadavkům uvedeným v čl. 47 odst. 2 Listiny, který mezi požadavky plynoucí ze základního práva na účinné prostředky nápravy zařazuje přístup k „nezávislému" soudu. Soudní dvůr však článek 47 Listiny a související judikaturu zmínil pouze pro potvrzení závěrů učiněných na základě čl. 19 odst. 1 SEU [33].

56. Z tohoto důvodu společné použití obou těchto ustanovení bez posouzení podle čl. 51 odst. 1 Listiny nelze z věci ASJP dovodit. Naopak z tohoto rozsudku lze dovodit, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a článek 47 Listiny mají různou věcnou působnost.

57. Opačný závěr by mohl ohrozit současný systém přezkumu slučitelnosti vnitrostátních opatření s Listinou a otevřít dveře k tomu, aby byla ustanovení Smlouvy, jako čl. 19 odst. 1 SEU, použita jako „záminka" pro obejití mezí působnosti Listiny stanovených v jejím čl. 51 odst. 1.

58. Rozsudek Soudního dvora ve věci ASJP by neměl být považován za oslabování Listiny nebo jejího článku. Zdá se být elegantním a koherentním řešením, jež respektuje limity Listiny ve vztahu k členským státům, zatímco prosazuje unijní systém soudní ochrany a chrání základní hodnoty Unie, jak jsou stanoveny v čl. 2 SEU [34]. Podle uvedeného rozsudku čl. 19 odst. 1 SEU představuje nezávislý standard pro zajištění toho, aby vnitrostátní opatření splňovala požadavky na účinnou soudní ochranu, včetně soudcovské nezávislosti, který doplňuje článek 47 Listiny (a podle potřeby také jiná ustanovení Listiny) [35].

59. Jak bylo zdůrazněno pozdějšími rozsudky, jako je věc Achmea [36] a Minister for Justice and Equality [37], vnitrostátní soudy a Soudní dvůr mají společnou odpovědnost dle čl. 19 odst. 1 SEU za zajištění plného účinku unijního práva ve všech členských státech a soudní ochrany práv jednotlivců na základě tohoto práva. Z toho vyplývá, že vnitrostátní opatření bránící vnitrostátním soudům vykonávat úkoly jako unijní soudy, jako jsou opatření, která je zbavují jejich pravomoci rozhodovat spory týkající se výkladu a uplatňování unijního práva (věc Achmea) nebo ohrožují jejich nezávislost (věc Minister of Justice and Equality), brání Soudnímu dvoru vykonávat v souladu s čl. 19 odst. 1 SEU

30 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, C-64/16, EU:C:2018:117, body 1, 18, 27 a výrok).

31 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, C-64/16, ASJP, C 64/16, EU:C:2018:117, bod 29.

32 – Viz Vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17), Vysvětlení k článku 47, s. 29 a 30.

33 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, body 35, 41 a 42.

34 – V literatuře lze skutečně najít argumenty, že porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU členským státem může být postihováno Komisí podle článku 258 SFEU. Viz Scheppele K. L., „Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions", v Closa a Kochenov, poznámka 25, s. 105; Waelbroeck M. a Oliver P., „La crise de l'état de droit dans l'Union europeéenne: que faire?" Cahiers de droit européen, 2017, s. 299.

35 – Viz Bonelli M. a Claes M., „Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary", 14 European Constitutional Law Review, sv. 14, 2018, s. 622; Krajewski M., Associação Sindical Dos Juízes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma", 3 European Papers, sv. 3, 2018, s. 395; Pech L. a Platon S., „Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case", Common Market Law Review, sv. 55, 2018, s. 1827.

36 – Rozsudek ze dne 6. března 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, zejména body 36, 55 a 56.

37 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, zejména body 48 až 55.

jeho funkci spočívající v zajišťování dodržování práva při uplatňování a výkladu Smluv [38]. Proto taková opatření ohrožují strukturu a fungování unijního právního řádu. Definováním povinností členských států dle čl. 19 odst. 1 SEU ve věci ASJP jedná Soudní dvůr v rámci svých pravomocí, které jsou mu svěřeny Smlouvami, aby zajistil, že základy unijního právního řádu zůstanou nedotčeny.

60. Na základě výše uvedených důvodů je tedy nutné, aby v případech, jako je tento, kdy se Komise dovolává ustanovení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ve spojení s článkem 47 Listiny, bylo prokázáno, že sporná opatření spadají do věcné působnosti těchto ustanovení každého zvlášť.

2. Použití čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU v tomto řízení

61. Ve věci ASJP [39] Soudní dvůr rozhodl, že článek 19 SEU vyjadřuje hodnotu právního státu v článku 2 SEU a že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ukládá každému členskému státu povinnost zajistit, aby orgány, vymezené jako „soudy" unijním právem, které jsou součástí jeho soudního systému v oblastech pokrytých unijním právem, splňovaly požadavky na účinnou soudní ochranu včetně soudcovské nezávislosti. Pokud takový soud může rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva, musí dotyčný členský stát zajistit, aby tento soud tyto požadavky splňoval.

62. Skutečnost, že opatření dotčená ve věci ASJP byla spojena s unijním programem finanční pomoci, se nijak neodrazila v analýze Soudního dvora týkající se věcné působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, a nezakládá tak žádný důvod k tomu, aby tato věc byla rozlišována od projednávané věci.

63. V projednávané věci je přitom nesporné, že polský Nejvyšší soud může rozhodovat, jakožto soud definovaný unijním právem, o otázkách uplatňování a výkladu unijních právních předpisů [40]. Z toho vyplývá, že sporná opatření, která údajně narušují nezávislost tohoto soudu, spadají do věcné působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU [41]. Protože se tato žaloba týká údajného porušení principu právního státu, základní hodnoty Unie, která se promítá do článku 19 SEU, Komise může podat žalobu na zahájení těchto řízení podle článku 258 SFEU proti členskému státu, i když tento členský stát neuplatňuje unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.

64. Konečně, výklad článku 19 odst. 1 SEU, který zde navrhuji, je v souladu s judikaturou Soudního dvora týkající se působnosti Protokolu č. 30 [42]. K rozšíření pravomoci Komise, která se týká podání žaloby proti členským státům podle článku 258 SFEU v případě porušení SEU, došlo ve formě dodatkového protokolu č. 30 během lisabonské revize Smluv. Z tohoto důvodu poskytnutí možnosti Komisi podávat přímé žaloby proti členským státům pro porušení ustanovení SEU, jako je článek 19 odst. 1 SEU, v žádném případě nerozšiřuje pravomoci Unie způsobem, který by šel nad rámec toho, co bylo dohodnuto v rámci lisabonského procesu revize [43].

38 – Viz Barents R., Remedies and Procedures before the EU Courts Breese H E. (Ed)., Kluwer, 2016, s. 112 až 113. Viz též stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci ASJP, C 64/16, EU:C:2017:395, bod 41.

39 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, C-64/16, EU:C:2018:117, body 32, 37 až 41.

40 – Viz například rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989.

41 – Lze mít za to, že se věcná působnost čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU nevztahuje na přezkum každého vnitrostátního opatření, jakkoliv okrajového, které se týká organizace soudnictví, nýbrž se týká převážně objektivní nezávislosti a vnitrostátních opatření, která mají všeobecný dopad na celkový systém zavedený členskými státy pro zajištění účinné soudní ochrany a jeho základními požadavky.

42 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 119 a 120. Viz rovněž stanoviska generální advokátky V. Trstenjak ve věci N. S. a další, C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:611, body 167 až 171, a stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Bonda, C-489/10, EU:C:2011:845, body 21 až 23.

43 – Viz Łazowski, poznámka 22, s. 580 a 581; Prete, poznámka 26, 74 a 75.

3. Nepoužitelnost článku 47 Listiny na toto řízení

65. Jak je uvedeno výše, Komise v žalobě neposkytla žádnou argumentaci ohledně oblasti působnosti článku 47 Listiny ani ohledně toho, jak sporná opatření uplatňují unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny [44], a tvrdí, že čl. 51 odst. 1 není pro toto řízení relevantní.

66. Podle ustálené judikatury musí v rámci žaloby podle článku 258 SFEU Komise prokázat existenci namítaného nesplnění povinnosti tak, že Soudnímu dvoru předloží všechny poznatky nezbytné k prokázání toho, že došlo k nesplnění povinnosti [45]. Komise musí v žalobě podle článku 258 SFEU zejména uvést přesné žalobní důvody, o nichž má Soudní dvůr rozhodnout, a alespoň stručně uvést právní a skutkové okolnosti, na kterých se tyto žalobní důvody zakládají. U právních okolností nestačí k prokázání, že žalovaný členský stát nesplnil povinnost vyplývající z ustanovení unijního práva, aby Komise jen citovala toto ustanovení v části odůvodněného stanoviska nebo žádosti, která se týká právního kontextu a která je pouze popisná a postrádá jakýkoliv vysvětlující charakter [46].

67. Komise neuvedla právní argumenty k použití článku 47 Listiny na sporná opatření nezávisle na čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, ani způsob, jakým uplatňují unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. Její žalobní důvody by tedy měly být zamítnuty jako nepřípustné v rozsahu, v němž jsou založeny na článku 47 Listiny.

D. K opodstatněnosti žaloby

1. K prvnímu žalobnímu důvodu

68. V prvním žalobním důvodu Komise tvrdí, že snížením věkové hranice pro odchod do důchodu soudců Nejvyššího soudu jmenovaných k tomuto soudu před 3. dubnem 2018, kdy nabyl účinnosti zákon o Nejvyšším soudu, čl. 37 odst. 1 a čl. 111 odst. 1 a odst. 1a tohoto zákona porušují zásadu neodvolatelnosti soudců. Komise zakládá toto tvrzení na předčasném odchodu více než třetiny soudců Nejvyššího soudu ve funkci a na neexistenci přechodných opatření.

69. Polsko tvrdí, že Komise neprokázala, že sporná opatření porušují tuto zásadu, a to vzhledem k omezenému počtu dotčených soudců a vzhledem k jejich cíli, kterým je sladění zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu soudců Nejvyššího soudu s obecným věkem pro odchod do důchodu. Odkazuje rovněž na záruky nezávislosti obsažené v její ústavě.

70. Soudní dvůr ve vztahu k čl. 19 odst. 1 druhému pododstavci SEU konstatoval, že neodvolatelnost členů dotčeného orgánu představuje jednu ze záruk vlastní soudcovské nezávislosti [47]. Ochrana před odvoláním (neodvolatelnost) je skutečně „základem a odrazem nezávislosti soudnictví a znamená, že soudci nemohou být odvoláni, přeloženi, jejich činnost pozastavena, nebo nemůže být rozhodnuto o jejich odchodu do důchodu, s výjimkou zákonem stanovených důvodů a v souladu se zákonnými zárukami [48]“.

44 – Viz rozsudky ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, bod 49, a ze dne 14. června 2017, Online Games a další, C-685/15, EU:C:2017:452, bod 55.

45 – Viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2008, Komise v. Polsko, C-227/07, EU:C:2008:620, bod 67.

46 – Viz rozsudek ze dne 29. listopadu 2001, Komise v. Itálie, C-202/99, EU:C:2001:646, bod 21.

47 – Rozsudky ze dne 27. února 2018, ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 45, a ze dne 7. února 2019, Escribanem Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, bod 66.

48 – Stanovisko generálního advokáta P. Ruiz-Jarabo Colomera ve věci De Coster, C-17/00, EU:C:2001:366, bod 93.

71. V nedávné době Evropský soud pro lidská práva připomněl okolnosti, za kterých odvolání soudce z funkce porušuje nezávislost a nestrannost soudce dle čl. 6 odst. 1 EÚLP. Objektivní prvek nestrannosti chráněný tímto článkem vyžaduje objektivní posouzení, zda sám soud, a kromě jiných věcí i jeho složení, skýtá dostatečné záruky pro vyloučení jakýchkoliv legitimních pochybností o jeho nestrannosti. Zdání má také určitou důležitost, neboť „spravedlnost musí být nejen vykonávána, ale její výkon musí být také vidět“. V sázce je důvěra, kterou musí soudy vzbuzovat v demokratické společnosti u veřejnosti [49]. Tyto zásady představují zdroj inspirace pro zásady unijního práva, které jsou použitelné přinejmenším, když Komise v řízení podle článku 258 SFEU namítá porušení právního státu, který je chráněn článkem 2 SEU a je konkrétně vyjádřen v článku 19 SEU [50].

72. Neodvolatelnost soudců a nedotknutelnost jejich funkce jsou rovněž uznávány jako základní záruky soudcovské nezávislosti v pokynech [51] vydaných evropskými a mezinárodními organizacemi v oblasti soudcovské nezávislosti [52]. Zejména by soudci měli mít zaručený výkon funkce až do věku povinného odchodu do důchodu nebo do skončení funkčního období, přičemž vykonávání jejich funkce může být pozastaveno nebo mohou být z funkce odvoláni v individuálních případech pouze z důvodů nezpůsobilosti nebo chování, které je činí neschopné vykonávat funkci. Předčasný odchod do důchodu by měl být možný pouze na žádost soudce nebo ze zdravotních důvodů a žádné změny povinného věku odchodu do důchodu nesmí mít zpětný účinek.

73. V projednávané věci Komise dostatečně prokázala, že sporná opatření porušují zásadu neodvolatelnosti soudců, jejíž dodržování je nezbytné pro splnění požadavků účinné soudní ochrany podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU [53].

74. Okolnosti projednávané věci se liší od okolností, za nichž byl vydán rozsudek Soudního dvora ve věci ASJP [54]. V tomto rozsudku Soudní dvůr konstatoval, že opatření ke snižování platů nenarušila soudcovskou nezávislost daného vnitrostátního soudu za těchto okolností: zaprvé tato opatření byla přijata z důvodu naléhavé potřeby odstranit nadměrný schodek rozpočtu členského státu v rámci unijního programu finanční pomoci a stanovila omezené krácení výše odměny; zadruhé dotčená opatření se široce uplatňovala na různé zaměstnance ve veřejném sektoru, včetně zástupců zákonodárné, výkonné a soudní moci, a proto nemohla být vnímána jako opatření přijatá specificky vůči členům tohoto soudu; a zatřetí byla pouze dočasná, neboť byla zrušena po dvou letech.

49 – ESLP, 25. září 2018, Denisov v. Ukrajina, ECHR: 2018: 0925JUD007663911, body 61 a 63.

50 – Stejně tak je judikatura Soudního dvora k významu „nezávislosti“ relevantní pro výklad čl. 19 odst. 1 SEU. Viz např. rozsudek ze dne 19. září 2006, Wilson, C 506/04, EU:C:2006:587, body 49 až 53.

51 – Poukazuji na to, že takové pokyny jsou nazývány „soft law“ nebo nezávazné normy, avšak obsahují „normativní konsensus“ pravidel a zásad sdílený členskými státy (a jinými právními řády), které poskytují užitečnou referenci Soudnímu dvoru. Viz Hoffmann-Riem W., „The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact“, 25 European Journal of International Law, sv. 25, 2014, s. 579 až 597.

52 – Viz například Rada Evropy, European Charter on the statute of judges, 8. až 10. července 1998, DAJ/DOC (98) 23, bod 3.4; 2010 Recommendation, poznámka 8, body 49 až 52; Poradní výbor evropských soudců (CCJE), Magna Carta of Judges (Fundamental Principles), 17. listopadu 2010, CCJE (2010)3 Final, bod 4; International Bar Association, Minimum Standards of Judicial Independence, 1982, bod 20; OSN, Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, body 12 a 18; International Association of Judges, Universal Charter of the Judge, revised 2017, článek 2-2.

53 – Jak uvedla Komise, Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva Rady Evropy (Benátská komise) měla za to, že předčasný odchod do důchodu stávajících soudců oslabuje jak nedotknutelnost výkonu jejich funkce, tak obecně nezávislost polského Nejvyššího soudu, a to v jejím stanovisku č. 904/2017, ze dne 11. prosince 2017, k návrhu zákona, kterým se mění zákon o Národní soudcovské radě, k návrhu zákona, kterým se mění zákon o Nejvyšším Soudu, předloženému prezidentem Polské republiky, a k zákonu o organizaci obecných soudů, CDL-AD(2017)031, bod 48. Viz rovněž např. zprávu zvláštního zpravodaje Rady pro lidská práva OSN ohledně nezávislosti soudců a advokátů týkající se jeho mise do Polska, 5. dubna 2018, bod 55; Úřad pro demokratické instituce a lidská práva Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), stanovisko k některým ustanovením návrhu zákona o Nejvyšším soudu Polska (k 26. září 2017) ze dne 13. listopadu 2017, JUD-POL/315/2017, bod 112.

54 – Rozsudky ze dne 27. února 2018, ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, body 46 až 51, a ze dne 7. února 2019, Escribanem Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, bod 67.

75. Z pozorného prostudování uvedeného rozsudku vyplývá, že Soudní dvůr ve svém posouzení zohlednil několik relevantních okolností, a to zejména omezený dopad a obecnou působnost opatření, která nebyla konkrétně zaměřena na soudnictví. Z věci ASJP nevyplývá, že by ustanovení, jež se vztahují na soudce a týkají se obecných politik na vnitrostátní úrovni, nebyla v rozporu se zásadou soudcovské nezávislosti, ale spíše že posouzení Soudního dvora závisí na okolnostech daného případu.

76. V této věci Komise prokázala, že sporná opatření mají zaprvé značný dopad na složení Nejvyššího soudu, neboť se dotýkají 27 ze 72 soudců, zadruhé představují zvláštní právní úpravu přijatou ohledně členů nejvyššího soudu a zatřetí se nepředpokládá, že budou dočasná. Kromě toho náhlé a nepředpokládané odvolání velkého počtu soudců nevyhnutelně vyvolává problémy, pokud jde o důvěru veřejnosti. Hlavně z toho důvodu je nutná přechodná úprava zaručující kontinuitu soudu.

77. Nepřesvědčilo mě tvrzení Polska, že u soudců jmenovaných podle předchozího režimu, kdy byla nižší věková hranice 65 let pro odchod do důchodu, není zásada neodvolatelnosti soudců narušena. Jak uvádí Komise, tento argument pomíjí skutečnost, že období výkonu jejich funkce bylo prodlouženo zákonem o Nejvyšším soudu z roku 2002 do věkové hranice 70 let pro odchod do důchodu a následně bylo předčasně ukončeno spornými opatřeními.

78. Kromě toho, i když sporná opatření byla použitelná po dobu přibližně devíti měsíců, a to od 3. dubna 2018 do 1. ledna 2019, kdy nabyl účinnosti zákon ze dne 21. listopadu 2018, nic nenasvědčuje tomu, že v době, kdy tato opatření byla přijata, byla tato zamýšlena jako dočasná. Zákon ze dne 21. listopadu 2018 byl zjevně přijat v návaznosti na usnesení Soudní dvora o nařízení předběžných opatření (viz body 16 až 21 tohoto stanoviska) [55].

79. I kdybychom vycházeli z toho, co tvrdí Polsko, a sice že cílem sporných opatření je sjednotit věk odchodu do důchodu soudců Nejvyššího soudu s všeobecnou věkovou hranicí pro odchod do důchodu, je nesporné, že tato opatření byla použita zpětně na všechny soudce ve funkci bez náležitých záruk ve formě odpovídajících opatřeních zajišťujících neodvolatelnost soudců. Jak dokládá judikatura Soudního dvora, zatímco členské státy mají pravomoc upravit věk odchodu do důchodu soudců s ohledem na společenské a hospodářské změny, musí tak učinit, aniž by byla ohrožena nezávislost a neodvolatelnost soudců v rozporu s jejich povinnostmi vyplývajícími z unijních právních předpisů.

80. Konkrétně se řízení pro nesplnění povinnosti týkala věc Komise v. Maďarsko [56], kdy Maďarsko nesplnilo povinnosti vyplývající z článků 2 a 6 odst. 1 směrnice 2000/78 tím, že přijalo opatření, která snížila věk odchodu do důchodu pro soudce, státní zástupce a notáře ze 70 let na 62 let. Soudní dvůr konstatoval, že dotčená opatření vedla k rozdílnému zacházení přímo na základě věku, a poté zkoumal, zda mohla být odůvodněna legitimním cílem a zda byla přiměřená v souladu s čl. 6 odst. 1 této směrnice. Soudní dvůr na tomto základě konstatoval, když vycházel ze své dřívější judikatury, včetně rozsudku ve věci Fuchs a Köhler [57], že cíle uvedené Maďarskem, které zahrnovaly sjednocení věkové hranice pro povinný odchod do důchodu ve veřejném sektoru, byly legitimní, ale zjistil, že opatření byla nepřiměřená.

55 – Viz studie Evropského parlamentu, Rámec EU pro prosazování dodržování právního státu a základních zásad a hodnot Unie, Generální ředitelství pro vnitřní politiky, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, 2019, EP 608.856, s. 25.

56 – Rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, C-286/12, EU:C:2012:687, body 54 až 81.

57 – Rozsudek ze dne 21. července 2011, C-159/10 a C-160/10, EU:C:2011:508, zejména bod 50.

81. Pro srovnání věc Komise v. Maďarsko [58] se týkala nesplnění povinnosti podle směrnice 95/46/ES [59] z důvodu, že Maďarsko předčasně ukončilo mandát inspektora pro ochranu osobních údajů, a tím ohrozilo jeho nezávislost v rozporu s čl. 28 odst. 1 této směrnice. Ve svém rozsudku Soudní dvůr znovu uvedl, že pokud by bylo přípustné, aby členský stát donutil orgán dozoru předčasně ukončit mandát, potom by ho hrozba takového předčasného ukončení mohla vést k určité formě „předem dané poslušnosti" vůči politickým orgánům, která je neslučitelná s požadavkem nezávislosti. Soudní dvůr odmítl argument Maďarska, že institucionální změny v systému ochrany údajů byly objektivním důvodem předčasného ukončení, přičemž poukázal na to, že tyto změny musí být *zorganizovány* tak, aby byly dodrženy požadavky nezávislosti stanovené v unijních právních předpisech, a ačkoli členské státy si mohou svobodně zvolit nebo změnit institucionální model, musí zajistit, že nezávislost orgánu není ohrožena.

82. Jak dokládá výše uvedená věc Komise v. Maďarsko [60], která se týká odchodu soudců do důchodu, jakož i věc Fuchs a Köhler, Soudní dvůr považoval za legitimní určité cíle týkající se sjednocení věku odchodu do důchodu v rámci zvláštního rámce stanoveného směrnicí 2000/78, pokud jde o zákaz diskriminace na základě věku. Nicméně ve věci Komise v. Maďarsko [61], která se týkala předčasného odvolání inspektora pro ochranu údajů, Soudní dvůr nepřipustil, aby takové cíle omezily nezávislost vnitrostátních dozorových orgánů v rámci unijního práva. Toto odůvodnění platí stejně tak pro nezávislost soudců. Lze to též dovodit ze závěru Soudního dvora, podle kterého je soudcovská nezávislost „zásadní" pro účinnou soudní ochranu podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU [62], z čehož vyplývá, že v rámci tohoto ustanovení nejsou povolena žádná omezení záruk soudcovské nezávislosti.

83. S ohledem na výše uvedené důvody je třeba považovat první žalobní důvod Komise za opodstatněný.

2. Ke druhému žalobnímu důvodu

84. V rámci druhého žalobního důvodu Komise tvrdí, že čl. 37 odst. 1 až odst. 4 a čl. 111 odst. 1 a odst. 1a zákona o Nejvyšším soudu a pozměňovací zákon ze dne 10. května 2018 porušují zásadu soudcovské nezávislosti, protože právo prezidenta republiky prodloužit období aktivního výkonu funkce soudců Nejvyššího soudu po dosažení snížené věkové hranice pro odchod do důchodu mu umožňuje ovlivňovat Nejvyšší soud a jeho soudce. Komise zakládá své tvrzení především na tom, že se na rozhodnutí prezidenta republiky nevztahují žádná závazná kritéria, nepodléhá soudnímu přezkum a jeho povinnost vyžádat si stanovisko Národní soudcovské rady neodstraňuje jeho nadměrnou diskreci, neboť toto stanovisko je vázáno na obecná kritéria a není pro něho závazné.

85. Polsko tvrdí, že nedochází k žádnému porušení soudcovské nezávislosti, zejména vzhledem k roli prezidenta republiky jakožto strážce polské ústavy a systému záruk soudcovské nezávislosti v polském právu.

58 – Rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko, C-288/12, EU:C:2014:237, body 54, 59 a 60. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

59 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 1995, L 281, s. 31), nyní zrušená nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. 2016, L 119, s. 1).

60 – Rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, C-286/12, EU:C:2012:687.

61 – Rozsudek ze dne 8. dubna 2014, C-288/12, EU:C:2014:237.

62 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, body 40 a 41.

86. V souladu s požadavky soudcovské nezávislosti, které musí členské státy splňovat podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, pojem nezávislosti zejména předpokládá, že daný orgán vykonává soudní funkce zcela samostatně, není hierarchicky vázán ani podřízen a od nikoho nepřijímá příkazy či pokyny jakéhokoliv původu, čímž je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly narušit nezávislost rozhodování jeho členů a ovlivnit jejich rozhodnutí [63].

87. Tyto požadavky představují vnější aspekt zásady soudcovské nezávislosti, která jak Soudní dvůr zdůraznil, vyžaduje existenci pravidel, zejména pro složení orgánu, jmenování, funkční období, jakož i důvody pro zdržení se hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů, která umožní „rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců o neovlivnitelnosti uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitě ve vztahu k zájmům střetávajícím se ve věci [64]“.

88. Také odkazuji výše na zásady vypracované Evropským soudem pro lidská práva, podle kterých objektivní prvek zásady soudcovské nezávislosti vyžaduje dostatečné záruky pro vyloučení veškerých legitimních pochybností o nezávislosti a nestrannosti orgánu a zajištění zdání nezávislosti (viz bod 71 tohoto stanoviska).

89. V projednávané věci Komise dostatečně prokázala, že sporná opatření porušují požadavky soudcovské nezávislosti, neboť mohou vystavit Nejvyšší soud a jeho soudce vnějším zásahům a tlaku ze strany prezidenta republiky při počátečním rozšíření a prodloužení období výkonu funkce, což narušuje objektivní nezávislosti tohoto soudu a ovlivňuje nezávislý úsudek a rozhodování soudců. Tak tomu je zejména vzhledem k tomu, že je požadavek na podání žádosti prezidentovi republiky o prodloužení doby pro odchod do důchodu spojen se snížením věkové hranice pro odchod do důchodu [65].

90. Polsko uznalo, že neudělení souhlasu prezidenta republiky s prodloužením výkonu funkce soudců Nejvyššího soudu za věkovou hranici odchodu do důchodu nepodléhá soudnímu přezkumu.

91. Bez ohledu na argumenty Polska o právu prezidenta podle polské ústavy na systém záruk nezávislosti soudců zakotvených v polském právu a kritéria zohledňovaná Národní soudcovskou radou při formulování svého stanoviska, která jsou upravena v čl. 37 odst. 1b zákona o Nejvyšším soudu, nejsou tyto argumenty dostatečné k rozptýlení dojmu o nedostatku objektivní nezávislosti Nejvyššího soudu, který pramení ze sporných opatření, zvláště z neexistence závazných kritérií stanovených těmito opatřeními, jak upozornila Komise.

92. S ohledem na úlohu Národní soudcovské rady je nesporné, že její stanovisko není závazné. Bez ohledu na složení Národní soudcovské rady její úloha nijak nerozptyluje dojem nepřiměřeného rozsahu pravomocí prezidenta republiky.

93. Kromě toho není přesvědčivá ani argumentace Polska založená na právních předpisech jiných členských států a týkající se Soudního dvora. Jak uvedla Komise, režimy jiných členských států nejsou srovnatelné se situací v Polsku, neboť působí v odlišném právním, politickém a společenském kontextu, a v každém případě to nemá žádný vliv na nesplnění povinnosti ze strany Polska. Odkaz na Soudní dvůr EU je také irelevantní, neboť nikdy nevyvstala otázka změny pravidel pro odchod soudců Soudního dvora do důchodu, a kromě toho je nevhodný, neboť Soudní dvůr působí na nadnárodní úrovni, která má jiný režim než klasické tripartitní rozdělení pravomocí v členských státech [66].

63 – Rozsudky ze dne 27. února 2018, ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 44, a ze dne 7. února 2019, Escribanem Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, bod 66.

64 – Viz rozsudek ze dne 19. září 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, bod 53.

65 – Rovněž bylo konstatováno, že sporná opatření jsou v rozporu s evropskými a mezinárodními normami soudcovské nezávislosti. Viz např. zprávu Výboru Poradní rady evropských soudců Rady Evropy (CCJE), k nezávislosti a nestrannost soudců v členských státech Rady Evropy v roce 2017, 7. února 2018, CCJE-BU(2017)11, bod 158; Zpráva zvláštního zpravodaje Rady pro lidská práva OSN, poznámka 54, bod 56.

66 – Viz Kosař. D., „Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe“, German Law Journal, sv. 19, 2018, s. 1567 a 1596.

94. S ohledem na výše uvedené důvody musí být druhý žalobní důvod Komise považován za opodstatněný.

95. Z výše uvedeného vyplývá, že Soudní dvůr by měl určit, že snížením věkové hranice pro odchod do důchodu u soudců Nejvyššího soudu jmenovaných k soudu před 3. dubnem 2018 a přiznáním prezidentu republiky diskreční pravomoci prodloužit období aktivního výkonu funkce soudců Nejvyššího soudu porušila Polská republika zásady neodvolatelnosti a nezávislost soudců, a tudíž nesplnila povinnosti vyplývající z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

VII. Náklady řízení

96. Podle článku 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

97. Podle mnou navrhovaného řešení, i když žalobní důvody Komise musí být odmítnuty jako nepřípustné v rozsahu, v němž jsou založeny na článku 47 Listiny, Komise je úspěšná u obou žalobních důvodů v rozsahu, v němž jsou založeny na čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Polská republika neměla ve věci úspěch, je namístě Polské republice uložit, že ponese vlastní náklady řízení a náklady řízení vynaložené Komisí.

98. Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu, podle něhož členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Maďarsko ponese vlastní náklady řízení.

VIII. Závěry

99. Na základě výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr:

„1) určil, že snížením věkové hranice pro odchod do důchodu u soudců Nejvyššího soudu jmenovaných k soudu před 3. dubnem 2018 a přiznáním prezidentu republiky diskreční pravomoci prodloužit období aktivního výkonu funkce soudců Nejvyššího soudu, Polská republika nesplnila povinnosti vyplývající z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU;

2) žalobu ve zbývající části zamítl;

3) uložil Polské republice, že ponese vlastní náklady řízení a náklady řízení vynaložené Komisí;

4) uložil Maďarsku nést vlastní náklady řízení.“