

Brusel 22. prosince 2017  
(OR. en)

16007/17

---

**Interinstitucionální spis:  
2017/0360 (NLE)**

---

**FREMP 156  
JAI 1236  
POLGEN 181  
AG 31**

### **PRŮVODNÍ POZNÁMKA**

---

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	21. prosince 2017
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2017) 835 final
Předmět:	Návrh ROZHODNUTÍ RADY o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky

---

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2017) 835 final.

Příloha: COM(2017) 835 final



V Bruselu dne 20.12.2017  
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**ODŮVODNĚNÝ NÁVRH PODLE ČL. 7 ODS. 1 SMLOUVY O EVROPSKÉ UNII  
TÝKAJÍCÍ SE OTÁZKY PRÁVNÍHO STÁTU V POLSKU**

Návrh

**ROZHODNUTÍ RADY**

**o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany  
Polské republiky**

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### 1. ÚVOD

- (1) Evropská unie je založena na společném souboru hodnot zakotvených v článku 2 Smlouvy o Evropské unii („SEU“), mezi něž patří i dodržování zásad právního státu. Komise je mimo svoji působnost při zajišťování dodržování právních předpisů EU také zodpovědná, spolu s Evropským parlamentem, členskými státy a Radou, za zajišťování společných hodnot Unie.
- (2) Judikatura Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva, jakož i dokumenty vypracované Radou Evropy vycházející zejména ze zkušeností Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva („*Benátská komise*“), uvádějí demonstrativní seznam těchto zásad, a definují tedy hlavní význam právního státu. Tyto zásady zahrnují zákonnost, která předpokládá transparentní, odpovědný, demokratický a pluralistický proces přijímání zákonů; právní jistotu; oddělení pravomocí; zákaz svévole výkonné moci; nezávislé a nestranné soudy; účinný soudní přezkum zahrnující respekt k základním právům; a rovnost před zákonem<sup>1</sup>. Kromě dodržování těchto zásad a hodnot mají státní instituce rovněž povinnost loajální spolupráce.
- (3) Podle čl. 7 odst. 1 SEU může Rada na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise většinou čtyř pětin svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2. Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení.
- (4) V tomto odůvodněném návrhu jsou v souladu s čl. 7 odst. 1 SEU stanoveny obavy Komise týkající se právního státu v Polsku. Radu vyzývá, aby na základě téhož ustanovení rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Polská republika závažně poruší zásadu právního státu, který je jednou z hodnot uvedených v článku 2.
- (5) Obavy Komise se týkají těchto otázek:
  - 1) neexistence nezávislého a legitimního ústavního přezkumu;
  - 2) skutečnosti, že polský parlament přijal nové zákony o polském soudnictví, které vyvolávají vážné obavy o nezávislost soudnictví a významně zvyšují systémové ohrožení právního státu v Polsku:
    - a) zákon o Nejvyšším soudu; schválen Senátem dne 15. prosince 2017;
    - b) zákon, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů (dále jen „zákon o organizaci obecných soudů“); zveřejněn v Úředním věstníku Polska dne 28. července 2017 a v platnosti ode dne 12. srpna 2017;
    - c) zákon, kterým se mění zákon o Státní soudní radě a některé další zákony (dále jen „zákon o Státní soudní radě“); schválen Senátem dne 15. prosince 2017;

---

<sup>1</sup> Viz část 2, příloha I sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 11. března 2014 „*Nový postup EU pro posílení právního státu*“, COM(2014) 158 final.

- d) zákon, kterým se mění zákon o Národní škole soudnictví a státního zastupitelství, zákon o organizaci obecných soudů a některé další zákony (dále jen „zákon o Národní škole soudnictví“); zveřejněn v Úředním věstníku Polska dne 13. června 2017 a v platnosti ode dne 20. června 2017.

## 2. SKUTKOVÉ A PROCESNÍ OKOLNOSTI

- (6) Od listopadu 2015 Komise pozorně sleduje vývoj týkající se právního státu v Polsku a přijímá opatření. Kompletní popis uvedeného vývoje v oblasti právního státu v Polsku a dialogu Komise s polskou vládou v rámci postupu pro posílení právního státu<sup>2</sup> lze nalézt v doporučeních Komise (EU) 2016/1374<sup>3</sup>, (EU) 2017/146<sup>4</sup> a (EU) 2017/1520<sup>5</sup>. Přehled hlavního vývoje je uveden níže.
- (7) Postup pro posílení právního státu poskytuje návod pro dialog mezi Komisí a příslušným členským státem, aby se zabránilo eskalaci systémových ohrožení právního státu. Cílem tohoto dialogu je umožnit Komisi, aby našla společně s příslušným členským státem řešení, jak zabránit vzniku systémového ohrožení právního státu, jež by se mohlo rozvinout do „zřejmého nebezpečí závažného porušení“, které by potenciálně vedlo k aktivaci „postupu podle článku 7 Smlouvy o EU“. Postup má být aktivován v situacích, kdy orgány příslušného členského státu přijímají opatření nebo tolerují situace, které mohou systematicky a nepříznivě ovlivnit integritu, stabilitu nebo řádné fungování institucí a ochranné mechanismy pro zajištění právního státu na vnitrostátní úrovni („vnitrostátní záruky právního státu“)<sup>6</sup>. Postup pro posílení právního státu má tři fáze. V první fázi („*posouzení Komise*“) Komise shromažďuje a prověřuje všechny relevantní informace a posuzuje, zda existují jasné známky systémového ohrožení právního státu. Pokud se Komise v důsledku tohoto předběžného posouzení domnívá, že existují systémová ohrožení právního státu, zahájí s příslušným členským státem dialog zasláním „stanoviska k právnímu státu“, ve kterém odůvodní své obavy a poskytne příslušnému členskému státu možnost odpovědět. Ve druhé fázi („*doporučení v otázce právního státu*“), v případě, že záležitost nebyla uspokojivě vyřešena, může Komise vydat „doporučení v otázce právního státu“ určené příslušnému členskému státu. Komise v takovém případě uvede důvody svých obav a doporučí, aby členský stát vyřešil zjištěné problémy ve stanovené lhůtě a informoval Komisi o příslušných přijatých opatřeních. Ve třetí fázi („*kroky v návaznosti na doporučení v otázce právního státu*“) Komise sleduje kroky, které dotčený členský stát podniká na základě vydaného doporučení. Celý proces je založen na trvalém dialogu mezi Komisí a příslušným členským státem.
- (8) V posledních dvou letech Komise ve velké míře využila možností, které ji nabízel postup pro posílení právního státu, k vedení konstruktivního dialogu s polskými orgány. Během tohoto procesu vždy objektivně a důkladně odůvodnila své obavy. Vydala stanovisko k právnímu státu a tři doporučení v otázce právního státu. Komise

<sup>2</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 11. března 2014 „*Nový postup EU pro posílení právního státu*“, COM(2014)158 final.

<sup>3</sup> Doporučení Komise (EU) 2016/1374 ze dne 27. července 2016 v otázce právního státu v Polsku (Úř. věst. L 217, 12.8.2016, s. 53).

<sup>4</sup> Doporučení Komise (EU) 2017/146 ze dne 21. prosince 2016 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučení (EU) 2016/1374 (Úř. věst. L 22, 27.1.2017, s. 65).

<sup>5</sup> Doporučení Komise (EU) 2017/1520 ze dne 26. července 2017 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučení (EU) 2016/1374 a doporučení (EU) 2017/146 (Úř. věst. L 228, 2.9.2017, s. 19).

<sup>6</sup> Část 4.1 sdělení COM(2014) 158 final.

a polské orgány si v této záležitosti zaslaly více než 25 dopisů. Mezi Komisí a polskými orgány rovněž proběhla řada schůzek a kontaktů, jak ve Varšavě, tak i v Bruselu, zejména před vydáním prvního doporučení v otázce právního státu. Komise vždy jasně uvedla, že je připravena v konstruktivním dialogu pokračovat, a opakovaně polské orgány vyzývala k dalším jednáním za tímto účelem.

## **2.1 ZAHÁJENÍ POSTUPU PRO POSÍLENÍ PRÁVNÍHO STÁTU**

- (9) Před všeobecnými volbami do Sejmu, které se konaly dne 25. října 2015, nominoval dne 8. října 2015 předchozí zákonodárny sbor pět osob, jež měl prezident republiky „jmenovat“ soudci Ústavního soudu. Tři soudci měli obsadit místa uvolněná v průběhu funkčního období předchozího zákonodárny sboru a dva soudci měli obsadit místa uvolněná v průběhu funkčního období nového zákonodárny sboru, které bylo zahájeno dne 12. listopadu 2015. Po všeobecných volbách dne 19. listopadu 2015 novelizoval Sejm ve zrychleném řízení zákon o Ústavním soudu, přičemž zavedl možnost zrušit nominaci soudců provedenou předchozím zákonodárny sborem a nominovat pět nových soudců. Dne 25. listopadu 2015 Sejm schválil návrh zrušit pět nominací provedených předchozím zákonodárny sborem a dne 2. prosince nominoval pět nových soudců.
- (10) Ústavní soud zahájil řízení týkající se rozhodnutí předchozího zákonodárny sboru i nového zákonodárny sboru. Ústavní soud následně vydal dva rozsudky ve dnech 3. a 9. prosince 2015. Ve svém rozsudku ze dne 3. prosince 2015<sup>7</sup> Ústavní soud mimo jiné rozhodl, že předchozí zákonodárny sbor Sejmu byl oprávněn nominovat tři soudce, kteří nahradí soudce, jejichž mandáty skončily dne 6. listopadu 2015. Ústavní soud současně objasnil, že Sejm nebyl oprávněn volit dva soudce nahrazující soudce, jejichž mandát skončil v prosinci. V rozsudku byla rovněž výslovně uvedena povinnost prezidenta republiky ihned přijmout přísahu soudce zvoleného Sejmem. Dne 9. prosince 2015<sup>8</sup> Ústavní soud mimo jiné označil za neplatný právní základ nominace tří soudců novým zákonodárny sborem Sejmu na místa uvolněná dne 6. listopadu 2015, na která již byli soudci nominováni v souladu se zákonem předchozím zákonodárny sborem.
- (11) Dne 22. prosince 2015 přijal Sejm zákon, kterým se mění zákon o Ústavním soudu, jenž se týká fungování tohoto soudu, jakož i nezávislosti jeho soudců<sup>9</sup>.
- (12) V dopise ze dne 23. prosince 2015 adresovaném polské vládě se Komise ptala na kroky zamýšlené v souvislosti se dvěma výše zmíněnými rozsudky Ústavního soudu. Komise uvedla, že očekává, že zákon přijatý dne 22. prosince 2015 nebude uveden v platnost, dokud nebudou plně a řádně posouzeny všechny otázky týkající se dopadu tohoto zákona na nezávislost a fungování Ústavního soudu. Komise doporučila, aby polské orgány úzce spolupracovaly s Benátskou komisí. Dne 11. ledna obdržela Komise odpověď polské vlády, která stávající obavy neodstranila.
- (13) Dne 23. prosince 2015 požádala polská vláda Benátskou komisí o stanovisko k zákonu přijatému dne 22. prosince 2015. Polský parlament nicméně s přijetím dalších kroků na toto stanovisko nepočkal, dotčený zákon byl zveřejněn v Úředním věstníku a vstoupil v platnost dne 28. prosince 2015.

<sup>7</sup> K 34/15.

<sup>8</sup> K 35/15.

<sup>9</sup> Zákon ze dne 22. prosince 2015, kterým se mění zákon o Ústavním soudu ze dne 25. června 2015, zveřejněný v Úředním věstníku dne 28. prosince; položka 2217.

- (14) V prosinci 2015 a lednu 2016 Sejm přijal několik nových, obzvláště citlivých zákonů, mnohé z těchto zákonů prostřednictvím postupu zrychleného legislativního řízení, zejména například mediální zákon<sup>10</sup>, nový zákon o státní službě<sup>11</sup>, dále zákon, kterým se mění zákon o policii a několik dalších zákonů<sup>12</sup>, a zákon o státním zastupitelství<sup>13</sup>.
- (15) Dne 13. ledna 2016 proběhla první orientační rozprava Komise s cílem zhodnotit situaci v Polsku. Komise se rozhodla prozkoumat situaci z perspektivy postupu pro posílení právního státu a pověřila prvního místopředsedu Timmermanse, aby navázal s orgány Polské republiky dialog za účelem objasnění aktuálních otázek a identifikace možných řešení. Ve stejný den Komise polskou vládu odpovídajícím způsobem informovala.
- (16) Dne 19. ledna 2016 zaslala Komise polské vládě dopis, v němž nabízí své odborné znalosti a navrhuje projednat záležitosti týkající se nového mediálního zákona. Dne 19. ledna 2016 zaslala polská vláda Komisi dopis, v němž uvedla své názory na spor týkající se jmenování soudců, s odkazem mimo jiné na ústavní zvyklosti týkající se jmenování soudců.
- (17) Dne 9. března 2016 Ústavní soud rozhodl, že zákon přijatý dne 22. prosince 2015 byl protiústavní. Vláda doposud tento rozsudek nezveřejnila v Úředním věstníku, což znamená, že nemá právní účinek. Vláda své rozhodnutí oficiálně odůvodňuje tvrzením, že Ústavní soud měl vydat rozsudek v zákonem předepsaném kvoru, jak stanoví zákon, jenž byl prohlášen za protiústavní. Nicméně pouze dvanáct soudců Ústavního soudu bylo jmenováno v souladu se zákonem a tři zbývající soudci jmenovaní Sejmem v říjnu 2015 čekali na složení přísahy prezidentovi republiky.
- (18) Dne 11. března 2016 přijala Benátská komise své stanovisko „ke změně zákona o Ústavním soudu ze dne 25. června 2015“<sup>14</sup>. Pokud jde o jmenování soudců, ve stanovisku je polský parlament vyzván, aby našel řešení v souladu se zásadou právního státu, respektující rozsudky Ústavního soudu. Mimo jiné je v něm také uvedeno, že vysoké kvorum, požadavek dvoutřetinové většiny pro přijímání rozhodnutí a přísné pravidlo znemožňující řešit naléhavé případy by měly – zejména v případě jejich kombinovaného účinku – negativní dopad na efektivitu Ústavního soudu. Stanovisko rovněž dospělo k závěru, že odmítnutí zveřejnění rozsudku ze dne 9. března 2016 by ústavní krizi v Polsku dále prohloubilo.
- (19) V návaznosti na rozsudek ze dne 9. března 2016 začal Ústavní soud znovu rozhodovat. Polská vláda se těchto řízení neúčastnila. A navíc odmítla zveřejnění rozsudků, které byly následně vydány Ústavním soudem.
- (20) Dne 13. dubna 2016 přijal Evropský parlament usnesení o situaci v Polsku, v němž naléhá na polskou vládu, aby respektovala, zveřejnila v Úředním věstníku a bez dalších odkladů plně provedla rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 9. března 2016 a

<sup>10</sup> Zákon ze dne 30. prosince 2015, kterým se mění zákon o vysílání, zveřejněný v Úředním věstníku 7. ledna 2016, položka 25.

<sup>11</sup> Zákon ze dne 30. prosince 2015, kterým se mění zákon o státní službě a některé další zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 8. ledna 2016, položka 34.

<sup>12</sup> Zákon ze dne 15. ledna 2016, kterým se mění zákon o policii a některé další zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 4. února 2016, položka 147.

<sup>13</sup> Zákon ze dne 28. ledna 2016 o státním zastupitelství, zveřejněný v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 177; zákon ze dne 28. ledna 2016 – prováděcí nařízení zákona o státním zastupitelství, zveřejněný v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 178.

<sup>14</sup> Stanovisko č. 833/2015, CDL-AD(2016)001 („CDL-AD(2016)001“).

aby provedla rozsudky z 3. a 9. prosince 2015, přičemž vyzývá polskou vládu k plnému provedení doporučení Benátské komise<sup>15</sup>.

- (21) Dne 26. dubna 2016 přijalo Valné shromáždění Nejvyššího soudu Polska usnesení potvrzující, že rozhodnutí Ústavního soudu jsou platná, a to i v případě, že polská vláda odmítá jejich zveřejnění v Úředním věstníku.

## **2.2 STANOVISKO K PRÁVNÍMU STÁTU**

- (22) Od února 2016 do července 2016 si Komise a polská vláda vyměnily řadu dopisů a několikrát se sešly<sup>16</sup>.
- (23) Navzdory podrobné a konstruktivní povaze výměn mezi Komisí a polskou vládou však nebyly obavy Komise rozptýleny. Dne 1. června 2016 přijala Komise stanovisko týkající se právního státu v Polsku. Na závěr dialogu s polskými orgány, který probíhal od 13. ledna 2016, Komise považovala za nezbytné formalizovat v uvedeném stanovisku svůj názor na současnou situaci. Stanovisko obsahovalo obavy Komise a posloužilo k tomu, aby se probíhající dialog s polskými orgány soustředil na nalezení řešení.
- (24) Dne 24. června 2016 polská vláda Komisi zaslala potvrzení přijetí stanoviska Komise k právnímu státu ze dne 1. června 2016. V dopise informovala Komisi o aktuálním stavu parlamentní činnosti v Polsku, včetně nového zákona o Ústavním soudu, a vyjádřila přesvědčení, že práce, kterou parlament provádí v oblasti nového zákona o Ústavním soudu, představuje správný způsob, jak dosáhnout konstruktivního řešení.
- (25) Nový zákon o Ústavním soudu byl přijat Sejmem dne 22. července 2016 a oficiálně zveřejněn v Úředním věstníku dne 1. srpna 2016. Komise vypracovala připomínky a obsah návrhu zákona s polskými orgány projednala v různých fázích legislativního procesu.

## **2.3 Doporučení (EU) 2016/1374 v otázce právního státu (1. doporučení)**

- (26) Dne 27. července 2016 přijala Komise doporučení v otázce právního státu v Polsku. Komise ve svém doporučení objasnila okolnosti, za kterých se dne 13. ledna 2016 rozhodla přezkoumat situaci v rámci postupu pro posílení právního státu a za kterých dne 1. června 2016 přijala stanovisko ke stavu právního státu v Polsku. V doporučení se rovněž uvádí, že obavy vyjádřené Komisí se dialogem mezi Komisí a polskou vládou nepodařilo odstranit. Komise ve svém doporučení identifikovala systémové ohrožení právního státu v Polsku a polským orgánům doporučila, aby urychleně přijaly odpovídající opatření k jejich řešení. Komise doporučila, aby polské orgány zejména: a) plně provedly rozsudky Ústavního soudu z 3. a 9. prosince 2015, které požadují, aby bylo třem soudcům nominovaným v souladu se zákonem v říjnu 2015 Sejmem během jeho 7. volebního období umožněno nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu, a aby do tohoto úřadu naopak nenastoupili tři soudci, kteří byli Sejmem během jeho 8. volebního období nominováni bez platného právního základu na již obsazená pracovní místa; b) zveřejnily a plně provedly rozsudky Ústavního soudu z 9. března 2016 a zajistily, aby zveřejňování všech budoucích rozsudků

<sup>15</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. dubna 2016 o situaci v Polsku (2015/3031(RSP)).

<sup>16</sup> Dopisy Komise ze dne 1. února 2016 a 3. března 2016; dopisy polské vlády ze dne 29. února 2016, 21. března 2016, 31. března 2016 a 24. června 2016; setkání mezi Komisí a polskou vládou ze dne 5. dubna 2016, 24. května 2016, 24. května 2016 a 26. května 2016.

probíhalo automaticky a nepodléhalo rozhodnutí výkonné ani zákonodárné moci; c) zajistily, aby každá reforma zákona o Ústavním soudu respektovala rozsudky Ústavního soudu, včetně rozsudků z 3. a 9. prosince 2015 a rozsudku z 9. března 2016, a plně brala v potaz stanovisko Benátské komise; a dále zajistily, aby efektivita Ústavního soudu jako záruky dodržování Ústavy nebyla ohrožena požadavky, které neodpovídají zásadám právního státu; d) zajistily, aby Ústavní soud mohl přezkoumat kompatibilitu nového zákona ze dne 22. července 2016 o Ústavním soudu před tím, než vstoupí v platnost, a aby zveřejnily a plně provedly rozsudek Ústavního soudu v této věci; e) zdržely se jednání a veřejných prohlášení, která by mohla vést k ohrožení legitimacy a efektivitě Ústavního soudu.

- (27) Komise vyzvala polskou vládu, aby problémy identifikované v uvedeném doporučení vyřešila do tří měsíců a aby ji informovala o krocích, které v tomto ohledu podnikla. Komise poznamenala, že je nadále připravena vést s polskou vládou konstruktivní dialog. Polská vláda ve své odpovědi ze dne 27. října 2016 vyjádřila nesouhlas se všemi body postoje vyjádřeného v doporučení a neohlásila přijetí žádných nových opatření pro zmírnění obav Komise o stav právního státu.
- (28) Zákon z 22. července 2016 podepsal prezident republiky dne 30. července 2016 a byl zveřejněn v Úředním věstníku dne 1. srpna 2016.
- (29) Dne 11. srpna 2016 vydal Ústavní soud rozsudek ve věci zákona ze dne 22. července 2016<sup>17</sup>. Soud v rozsudku rozhodl, že řada ustanovení uvedeného zákona, která Komise ve svém doporučení ze dne 27. července 2016 rovněž všechna identifikovala jako problematická, je protiústavní<sup>18</sup>. Polská vláda platnost tohoto rozsudku neuznala a v Úředním věstníku jej nezveřejnila.
- (30) Dne 16. srpna 2016 polská vláda zveřejnila 21 rozsudků, které Ústavní soud vydal v období mezi 6. dubnem 2016 a 19. červencem 2016. Vláda nicméně nezveřejnila rozsudky ze dne 9. března 2016 a 11. srpna 2016.
- (31) Dne 14. září 2016 přijal Evropský parlament usnesení o situaci v Polsku<sup>19</sup>, v němž mimo jiné polskou vládu vyzval k tomu, aby na základě zásady loajální spolupráce, která je stanovena ve Smlouvě, spolupracovala s Komisí.
- (32) Dne 14. října 2016 přijala Benátská komise své stanovisko k zákonu ze dne 22. července 2016 o Ústavním soudu<sup>20</sup>. Ve stanovisku je uvedeno, že i přes zlepšení, k nimž došlo ve srovnání s novelou zákona ze dne 22. prosince 2015, by nový zákon o Ústavním soudu ve znění, v jakém byl přijat, významným způsobem zpomalil a zmařil práci Ústavního soudu, mohl by vést k jeho neefektivitě a rovněž ohrozit jeho nezávislost nadměrnou kontrolou jeho fungování ze strany zákonodárné a výkonné moci. Ve stanovisku byl rovněž kritizován systém, jakým jsou prezidentu republiky navrhováni kandidáti na funkci předsedy Ústavního soudu a který by mohl vést k situaci, kdy by byl jmenován kandidát, jehož by nepodpořil dostatečně velký počet soudců. Ve stanovisku bylo rovněž zdůrazněno, že problém jmenování soudců nebyl vyřešen v souladu s doporučením a že provedení ustanovení zákona ze dne 22. července 2016, jež předsedovi Ústavního soudu ukládá přidělovat věci třem v prosinci jmenovaným soudcům, by bylo v rozporu s rozsudky Ústavního soudu. Ve

---

<sup>17</sup> K 39/16.

<sup>18</sup> Protiústavnost ustanovení byla shledána zejména na základě zásady oddělení pravomocí a rovnováhy moci, nezávislosti soudní moci na ostatních složkách státní moci, nezávislosti soudců a zásady integrity a efektivitě veřejných institucí.

<sup>19</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. září 2016 o nedávném vývoji v Polsku a jeho dopadu na základní práva, jak je stanoví Listina základních práv Evropské unie (2016/2774(RSP)).

<sup>20</sup> Stanovisko č. 860/2016, CDL-AD(2016)026 („CDL-AD(2016)026“).



stanovisku se dospělo k závěru, že přijetím zmíněného zákona si polský parlament prakticky uzurpoval pravomoc ke změně Ústavy, ke které nebyl oprávněn, když jednal jen jako běžný zákonodárce. Ve stanovisku se uvádí, že Parlament a polská vláda nadále zpochybňují pozici Ústavního soudu jakožto konečného arbitra ústavnosti a tuto pravomoc si vyhrazují pro sebe: vytváří nové překážky efektivnímu fungování Ústavního soudu a svým jednáním dále ohrožují jeho nezávislost. Podle stanoviska parlament a vláda prostřednictvím prodlužování ústavní krize mařily činnost Ústavního soudu, který nemůže vykonávat svou ústavní roli strážce demokracie, právního státu a lidských práv. Polská vláda se rozhodla nezúčastnit jednání Benátské komise dne 14. října 2016, a to proto, že stanovisko Benátské komise je podle ní jednostranné a nezohledňuje postoj polské vlády.

- (33) Dne 31. října 2016 vyjádřil Výbor OSN pro lidská práva<sup>21</sup> své obavy z negativních dopadů legislativních reforem, včetně novel zákona o Ústavním soudu z listopadu a prosince 2015 a z července 2016, z nerespektování rozsudků Ústavního soudu, jakož i obavy týkající se fungování a nezávislosti Ústavního soudu a provádění Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Výbor vyzval Polsko k tomu, aby bezodkladně a oficiálně zveřejnilo všechny rozsudky Ústavního soudu, aby se zdrželo přijímání opatření, která brání jeho efektivnímu fungování, a aby zajistilo transparentní a nestranný proces jmenování jeho členů a nedotknutelnost mandátu splňující všechny požadavky zákonnosti podle domácího a mezinárodního práva.
- (34) Dne 7. listopadu 2016 vydal Ústavní soud rozsudek týkající se ústavnosti ustanovení zákona ze dne 22. července 2016, pokud jde o výběr předsedy a místopředsedy Ústavního soudu<sup>22</sup>, podle nějž musí být Ústava vykládána tak, že prezident republiky jmenuje předsedu Ústavního soudu z kandidátů, kteří obdrželi většinu hlasů valného shromáždění Ústavního soudu.
- (35) Dne 1. a 2. prosince 2016 přijal Senát zákon ze dne 30. listopadu 2016 o právním postavení soudců Ústavního soudu („zákon o postavení soudců“) a zákon ze dne 30. listopadu 2016 o řízení před Ústavním soudem a jeho uspořádání („zákon o řízení a uspořádání“).
- (36) Dne 14. prosince 2016 jednal o stavu právního státu v Polsku Evropský parlament. Během této diskuze Komise naléhavě vyzvala polské orgány, aby neuváděly v platnost nové zákony, dokud nebude mít Ústavní soud možnost přezkoumat jejich ústavnost.
- (37) Dne 15. prosince 2016 přijal Senát zákon ze dne 13. prosince 2016, kterým se provádí zákon o řízení a uspořádání a zákon o postavení soudců („prováděcí zákon“).
- (38) Dne 19. prosince 2016 prezident republiky tyto tři nové zákony, jimiž se upravuje fungování Ústavního soudu, podepsal, načež byly zveřejněny v Úředním věstníku. Tentýž den prezident republiky jmenoval soudkyni Julii Przylebskou – soudkyni jmenovanou novým Sejmem – na pozici výkonné předsedkyně Ústavního soudu.
- (39) Dne 20. prosince 2016 umožnila soudkyně Julia Przylebska třem soudcům, kteří byli nominováni bez platného právního základu Sejmem během jeho 8. volebního období, aby se ujali své funkce v rámci Ústavního soudu, a svolala na stejný den schůzi

<sup>21</sup> Závěrečné připomínky k sedmé pravidelné zprávě o Polsku.

<sup>22</sup> K 44/16; Ústavní soud musel změnit své složení z pléna na pětičlenný senát, jelikož tři soudci Ústavního soudu účast na projednání věci odmítli a jelikož tyto tři soudci, kteří byli v souladu se zákonem v říjnu 2015 nominováni Sejmem v jeho 7. volebním období, do úřadu ústavních soudců nenastoupili (viz usnesení předsedy Ústavního soudu ze dne 7. listopadu 2016).

valného shromáždění. S ohledem na krátkou lhůtu se jí jeden ze soudců nemohl zúčastnit a požádal o odložení schůze na následující den, což soudkyně Julia Przyłębska zamítla. Ze čtrnácti soudců přítomných na schůzi hlasovali pouze tři soudci, kteří byli jmenováni v rozporu se zákonem, jakož i tři soudci jmenovaní současnou vládnoucí většinou<sup>23</sup>. Byli zvoleni dva kandidáti: Julia Przyłębska a Mariusz Muszyński, kteří byli jakožto kandidáti představeni prezidentu republiky. Dne 21. prosince 2016 jmenoval prezident republiky soudkyni Julii Przyłębskou do funkce předsedkyně Ústavního osudu.

#### **2.4. DOPORUČENÍ (EU) 2016/146 V OTÁZCE PRÁVNÍHO STÁTU (2. DOPORUČENÍ)**

- (40) Dne 21. prosince 2016 přijala Komise druhé doporučení v otázce právního státu v Polsku. Komise konstatovala, že ačkoliv některé otázky vznesené v jejím prvním doporučení vyřešeny byly, jiné důležité otázky zůstaly nedořešeny a v mezích se objevily nové obavy. Komise rovněž konstatovala, že postup, jenž vedl ke jmenování nové předsedkyně Ústavního soudu, vzbudil vážné obavy z hlediska právního státu. Komise dospěla k závěru, že systémové ohrožení právního státu v Polsku přetrvává, a vyzvala polskou vládu, aby problémy, které byly shledány urgentními, vyřešila do dvou měsíců. Komise poznamenala, že je nadále připravena vést s polskou vládou konstruktivní dialog na základě zmíněného doporučení.
- (41) Dne 20. února 2017 polská vláda na výše uvedené doporučení odpověděla. Ve své odpovědi vyjádřila nesouhlas s posouzeními uvedenými v doporučení a neohlásila přijetí žádných nových opatření pro řešení obav, které Komise identifikovala. V odpovědi bylo zdůrazněno, že jmenování nové předsedkyně Ústavního soudu dne 21. prosince 2016, jakož i vstup v platnost tří nových zákonů, jimiž se upravuje fungování Ústavního soudu, vytvořily řádné podmínky pro jeho fungování po uplynutí období ochromení způsobeného politickými spory opozičních politiků, do nichž byl zapojen i bývalý předseda Ústavního soudu.
- (42) Dne 10. ledna 2017 bylo místopředsedovi Ústavního soudu nově jmenovaným předsedou Ústavního soudu uloženo, aby si vybral svou zbývající dovolenou. Dne 24. března 2017 bylo toto povinné volno prodlouženo do konce června 2017, a to navzdory žádosti místopředsedy o to, aby mohl pokračovat ve své práci soudce Ústavního soudu ode dne 1. dubna 2017. Dne 12. ledna 2017 zahájil ministr spravedlnosti řízení před Ústavním soudem o přezkoumání ústavnosti volby tří soudců Ústavního soudu z roku 2010. Po tomto postupu nebyly třem zmíněným soudcům již nadále přidělovány další věci. Dne 16. ledna 2017 vydal předseda Benátské komise prohlášení, v němž vyjádřil své obavy ohledně zhoršující se situace v rámci Ústavního soudu.
- (43) Dne 20. ledna 2017 oznámila polská vláda komplexní reformu soudnictví, která zahrnovala souhrn zákonů, včetně návrhu zákona o Státní soudní radě a návrhu zákona o organizaci obecných soudů, jež měly být předloženy v průběhu roku 2017.
- (44) Dne 1. března 2017 požádala skupina 50 poslanců Sejmu Ústavní soud, aby prohlásil za protiústavní ta ustanovení zákona o Nejvyšším soudu, na jejichž základě byl zvolen první předseda Nejvyššího soudu.
- (45) Dne 11. května 2017 přijal Sejm zákon o Národní škole soudnictví, který byl zveřejněn dne 13. června 2017.

---

<sup>23</sup> Zápis z jednání valného shromáždění soudců Ústavního soudu ze dne 20. prosince 2016.

- (46) Dne 16. května 2017 informovala Komise o stavu právního státu v Polsku Radu. V Radě panovala všeobecná shoda ohledně toho, že právní stát je společným zájmem a společnou odpovědností orgánů EU i členských států. Převážná většina členských států podpořila úlohu Komise a její úsilí o řešení této záležitosti. Členské státy vyzvaly polskou vládu k obnovení dialogu s Komisí s cílem vyřešit dosud nedořešené problémy a vyjádřily přání, aby byly v rámci Rady pro obecné záležitosti průběžně informovány.
- (47) Dne 23. června 2017 Evropská rada obecně podpořila doporučení pro jednotlivé země určená členským státům v kontextu evropského semestru v roce 2017. Doporučení určená Polsku obsahují bod odůvodnění, v němž je zdůrazněno, že významné faktory, které by mohly vést ke zvýšení míry investic, představují právní jistota a důvěra v kvalitu a předvídatelnost regulačních, daňových a ostatních politik a institucí. V tomto kontextu nelze opomenout ani právní stát a nezávislé soudnictví. Řešení závažných obav týkajících se právního státu pomůže zlepšit právní jistotu. Doporučení pro jednotlivé země Rada přijala dne 11. července 2017<sup>24</sup>.
- (48) Dne 5. července 2017 po skončení mandátu předchozího místopředsedy Ústavního soudu jmenoval prezident republiky novým místopředsedou Ústavního soudu pana Mariusze Muszyńského navzdory tomu, že se jednalo o jednoho ze tří soudců Ústavního soudu, kteří byli jmenováni v rozporu se zákonem.
- (49) Dne 12. července 2017 předložila skupina poslanců Sejmu návrh zákona o Nejvyšším soudu, který mimo jiné upravoval propuštění a nucený odchod do důchodu všech soudců Nejvyššího soudu s výjimkou soudců označených ministrem spravedlnosti.
- (50) Dne 13. července 2017 vyjádřila Komise písemně polské vládě své obavy ohledně nedávných legislativních návrhů týkajících se systému soudnictví a Nejvyššího soudu, přičemž zdůraznila, že je důležité zdržet se přijetí těchto návrhů s cílem umožnit smysluplný dialog, a vyzvala polského ministra zahraničí a polského ministra spravedlnosti, aby se za tímto účelem co nejdříve setkali. Dne 14. července 2017 zaslala polská vláda Komisi dopis, v němž zopakovala svá předchozí vysvětlení ohledně situace Ústavního soudu.
- (51) Dne 15. července 2017 schválil Senát zákon o Státní soudní radě a zákon o organizaci obecných soudů.
- (52) Dne 19. července 2017 odpověděla polská vláda na dopis Komise ze dne 13. července 2017, který se týkal současných legislativních reforem polského soudnictví, a požádala Komisi, aby ji informovala o svých konkrétních obavách týkajících se nových zákonů, a mohla tak proběhnout další diskuse. Dne 28. července 2017 zaslala Komise polské vládě dopis, kterým odpověděla na její dopisy ze dne 14. a 19. července 2017.
- (53) Dne 22. července 2017 schválil Senát zákon o Nejvyšším soudu, který byl prezidentu republiky zaslán k podpisu společně se zákonem o Státní soudní radě a zákonem o organizaci obecných soudů.
- (54) Dne 24. července 2017 vydal prezident republiky prohlášení o svém rozhodnutí vrátit Sejmu zákon o Nejvyšším soudu a zákon o Státní soudní radě.

---

<sup>24</sup> Doporučení Rady ze dne 13. července 2017 k národnímu programu reforem Polska na rok 2017 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2017.

(55) Dne 25. července 2017 podepsal prezident republiky zákon o organizaci obecných soudů.

### **2.5. Doporučení (EU) 2017/1520 v otázce právního státu (3. doporučení)**

(56) Dne 26. července 2017 přijala Komise třetí doporučení týkající se právního státu v Polsku, které doplňuje její doporučení ze dne 27. července a 21. prosince 2016. V tomto doporučení zohlednila Komise vývoj, k němuž v Polsku došlo od doporučení Komise ze dne 21. prosince 2016. Obavy Komise se týkaly těchto otázek:

- 1) neexistence nezávislého a legitimního ústavního přezkumu;
- 2) skutečnosti, že polský parlament přijal nové zákony o polském soudnictví, které vyvolávají vážné obavy o nezávislost soudnictví a významně zvyšují systémové ohrožení právního státu v Polsku:
  - a) zákon, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů (dále jen „zákon o organizaci obecných soudů“); byl zveřejněn v Úředním věstníku Polska dne 28. července 2017 a vstoupil v platnost dne 12. srpna 2017;
  - b) zákon, kterým se mění zákon o Národní škole soudnictví a státního zastupitelství, zákon o organizaci obecných soudů a některé další zákony („zákon o Národní škole soudnictví“); byl zveřejněn v Úředním věstníku Polska dne 13. června 2017 a vstoupil v platnost dne 20. června 2017;
  - c) zákon, kterým se mění zákon o Státní soudní radě a některé další zákony (dále jen „zákon o Státní soudní radě“); schválen Senátem dne 15. července 2017; tento zákon byl dne 24. července 2017 vrácen Sejmu a nevstoupil v platnost;
  - d) zákon o Nejvyšším soudu; schválen Senátem dne 22. července 2017; tento zákon byl dne 24. července 2017 vrácen Sejmu a nevstoupil v platnost.

(57) Ve svém třetím doporučení se Komise domnívala, že situace systémového ohrožení právního státu v Polsku, kterou prezentovala ve svých doporučeních ze dne 27. července 2016 a ze dne 21. prosince 2016, se závažným způsobem zhoršila. Zejména:

- 1) Jmenování předsedkyně Ústavního soudu v rozporu se zákonem, přijetí tři soudců nominovaných Sejmem během jeho 8. volebního období bez platného právního základu, skutečnost, že jeden z těchto soudců byl jmenován do funkce místopředsedy Ústavního soudu, skutečnost, že tři soudci, kteří byli v souladu se zákonem nominováni v říjnu roku 2015 předchozím zákonodárným sborem, nemohli do úřadu soudců Ústavního soudu nastoupit, stejně jako následný vývoj v rámci Ústavního soudu, který byl popsán výše, vedly *de facto* k úplné změně složení Ústavního soudu mimo běžný ústavní postup pro jmenování soudců. Z tohoto důvodu se Komise domnívala, že nezávislost a legitimita Ústavního soudu jsou vážně ohroženy, a proto již není nadále možné účinně garantovat ústavnost polských zákonů. Rozsudky, které byly za těchto okolností Ústavním soudem vyneseny, již nelze považovat za opatření zajišťující účinný ústavní přezkum.
- 2) Zákon o Národní škole soudnictví, který je již v platnosti, a zákon o Státní soudní radě, zákon o organizaci obecných soudů a zákon o Nejvyšším soudu by v případě, že by měly vstoupit v platnost, strukturálně narušily nezávislost

soudnictví v Polsku a měly by okamžitý a konkrétní dopad na nezávislé fungování soudnictví jako celku. Vzhledem k tomu, že je nezávislost soudnictví klíčovou složkou právního státu, zmíněnými novými zákony se výrazně zvyšuje systémové ohrožení právního státu uvedené v předchozích doporučeních.

- 3) Systémové ohrožení právního státu by se výrazně zvýšilo zejména odvoláváním soudců Nejvyššího soudu, jejich případným opětovným jmenováním a dalšími opatřeními obsaženými v zákoně o Nejvyšším soudu.
  - 4) Nové zákony vyvolávají vážné obavy, pokud jde o jejich slučitelnost s polskou Ústavou, jak je zdůrazněno v řadě prohlášení, zejména Nejvyššího soudu, Státní soudní rady, polského veřejného ochránce práv, Komory obhájců a sdružení soudců a právníků a dalších příslušných zúčastněných stran. Nicméně, jak bylo vysvětleno výše, účinný ústavní přezkum těchto zákonů již není možný.
  - 5) A konečně žaloby a veřejná prohlášení proti soudcům a soudům v Polsku ze strany polské vlády a poslanců parlamentu náležejících k vládní většině poškodily důvěru v soudní systém jako celek. Komise zdůraznila zásadu loajální spolupráce mezi státními orgány, která je v demokratickém právním státě ústavní podmínkou, jak ve svých stanoviscích zdůrazňuje Benátská komise.
- (58) Komise vyzvala polskou vládu, aby problémy identifikované v tomto doporučení vyřešila do jednoho měsíce po obdržení doporučení a aby Komisi informovala o krocích, které v tomto ohledu podnikla. Komise zejména doporučila, aby polské orgány:
- 1) obnovily nezávislost a legitimitu Ústavního soudu jako záruky dodržování polské Ústavy;
  - 2) zveřejnily a plně provedly rozsudky Ústavního soudu ze dne 9. března 2016, 11. srpna 2016 a 7. listopadu 2016;
  - 3) zajistily, aby nevstoupil v platnost zákon o Státní soudní radě, zákon o organizaci obecných soudů a zákon o Nejvyšším soudu a aby byl zákon o Národní škole soudnictví zrušen nebo pozměněn, a byl tak zajištěn jeho soulad s Ústavou a s evropskými normami nezávislosti soudnictví;
  - 4) zdržely se jakéhokoli opatření zasahujícího do mandátu soudců Nejvyššího soudu a jejich funkce;
  - 5) zajistily, aby jakákoli reforma soudnictví prosazovala právní stát a aby byla v souladu s právem EU a evropskými normami nezávislosti soudnictví a aby byla připravena v úzké spolupráci se soudnictvím a všemi zainteresovanými stranami;
  - 6) zdržely se jednání a veřejných prohlášení, která by mohla dále ohrozit legitimitu Ústavního soudu, nejvyšších soudů, obecných soudů či soudců, a to jak jednotlivě, tak společně, nebo soudnictví jako celku.
- (59) Komise rovněž požádala polské orgány, aby nepřijímaly žádná opatření vedoucí k odvolání soudců nejvyšších soudů nebo k jejich nucenému odchodu do důchodu, neboť těmito opatřeními se velmi výrazně zvětší systémové ohrožení právního státu. Komise uvedla, že pokud by polské orgány přijaly jakékoli opatření tohoto druhu, je Komise připravena okamžitě aktivovat čl. 7 odst. 1 SEU.

- (60) Dne 31. července 2017 byl Sejm formálně vyrozuměn o rozhodnutí prezidenta republiky vetovat zákon, kterým se mění zákon o Státní soudní radě a zákon o Nejvyšším soudu.
- (61) Dne 4. a 16. srpna 2017 polská vláda písemně Komisi požádala o vysvětlení týkající se jejího doporučení ze dne 26. července 2017; Komise odpověděla dopisy ze dne 8. srpna a 21. srpna 2017.
- (62) Na doporučení z 26. července 2017 polská vláda odpověděla dne 28. srpna 2017. Ve své odpovědi vyjádřila nesouhlas se všemi posouzeními uvedenými v doporučení a neohlásila přijetí žádného nového opatření pro řešení obav, které Komise uvedla.
- (63) Dnes 30. srpna 2017 se ve stanovisku Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva (ODIHR) při OBSE dospělo k závěru, že suspendovaný zákon o Nejvyšším soudu není v souladu s mezinárodními normami týkajícími se nezávislosti soudnictví<sup>25</sup>.
- (64) Dne 11. září 2017 zahájila polská vláda kampaň s názvem „Spravedlivé soudy“ zaměřenou na získání podpory společnosti pro probíhající soudní reformu. Státní soudní rada a obecné soudy zveřejnily několik prohlášení, kterými zamítly nařčení, jež byla během kampaně namířena proti soudům, soudcům a Státní soudní radě.
- (65) Dne 11. září 2017 prohlásil Ústavní soud v kolegiu pěti soudců za protiústavní určitá ustanovení občanského soudního řádu umožňující, aby obecné soudy a Nejvyšší soud posoudily zákonnost jmenování předsedy a místopředsedy Ústavního soudu<sup>26</sup>.
- (66) Dne 13. září 2017 zahájil ministr spravedlnosti výkon pravomocí spočívajících v odvolání předsedů a místopředsedů soudů na základě zákona o organizaci obecných soudů.
- (67) Rozhodnutí ministra spravedlnosti týkající se odvolání předsedů soudů kritizovala dne 15. září a 18. října 2017 Státní soudní rada. Rada uvedla, že takovými svévolnými pravomocemi ministra spravedlnosti je porušována ústavní zásada nezávislosti soudů a může tím být nepříznivě ovlivněna nestrannost soudců.
- (68) Dne 15. září 2017 jmenoval Sejm na již obsazené místo soudce Ústavního soudu jinou osobu a prezident republiky přijal přísahu dne 18. září 2017.
- (69) Dne 15. září 2017 přijal Sejm zákon o Národním ústavu svobody – centru pro rozvoj občanské společnosti, kterým se centralizuje rozdělování finančních prostředků, včetně finančních prostředků pro organizace občanské společnosti.
- (70) Dne 22. září 2017 projednala Rada OSN pro lidská práva zprávy o Polsku, které jí byly předloženy v rámci třetího pravidelného přezkumu a které obsahují doporučení týkající se nezávislosti soudnictví a právního státu.
- (71) Dne 25. září 2017 Komise informovala Radu o stavu právního státu v Polsku. Panovala obecná shoda, že právní stát je společným zájmem a společnou odpovědností a že je třeba, aby Polsko a Komise navázaly dialog s cílem nalézt řešení.
- (72) Dne 26. září 2017 předal prezident republiky Sejmu dva nové návrhy zákonů, zákona o Nejvyšším soudu a zákona o Státní soudní radě.

---

<sup>25</sup> Úřad pro demokratické instituce a lidská práva (ODIHR) při Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), 30. srpna 2017, stanovisko k určitým ustanovením návrhu zákona o Nejvyšším soudu Polska.

<sup>26</sup> K 10/17.

- (73) Dne 3. října 2017 zaslal Sejm dva prezidentské návrhy zákonů o Nejvyšším soudu a o Státní soudní radě na konzultaci příslušným zúčastněným stranám, včetně veřejného ochránce práv, Nejvyššího soudu a Státní soudní rady.
- (74) Dne 6. a 25. října 2017 zveřejnil Nejvyšší soud svá stanoviska k dvěma novým návrhům zákona o Nejvyšším soudu a zákona o Státní soudní radě. Ve stanoviscích je vyjádřen názor, že návrh zákona o Nejvyšším soudu by podstatně omezil jeho nezávislost a že návrh zákona o Státní soudní radě není v souladu s koncepcí demokratického právního státu.
- (75) Dne 11. října 2017 přijalo Parlamentní shromáždění Rady Evropy usnesení o nových hrozbách pro právní stát v členských státech Rady Evropy, v němž vyjádřilo obavy rovněž ohledně vývoje situace v Polsku, který ohrožuje dodržování právního státu, a zejména nezávislost soudnictví a zásadu oddělení pravomocí<sup>27</sup>.
- (76) Dne 13. října 2017 vydala Evropská síť rad pro justici (ENCJ) stanovisko<sup>28</sup> k novému návrhu zákona o Státní soudní radě, přičemž upozornila na jeho nesoulad s evropskými normami týkajícími se rad pro justici.
- (77) Dne 23. října 2017 – v návaznosti na třetí cyklus všeobecného pravidelného přezkumu týkajícího se Polska – vysoký komisař Organizace spojených národů pro lidská práva požádal, aby polské orgány přijaly doporučení OSN o prosazování nezávislosti soudnictví.
- (78) Dne 24. října 2017 Ústavní soud v kolegiu zahrnujícím dva soudce, kteří byli jmenováni v rozporu se zákonem, prohlásil za protiústavní ta ustanovení zákona o Nejvyšším soudu, na jejichž základě byl mimo jiné zvolen současný první předseda Nejvyššího soudu.
- (79) Dne 24. října 2017 Ústavní soud v kolegiu zahrnujícím dva soudce, kteří byli jmenováni v rozporu se zákonem, prohlásil za ústavní ustanovení tří zákonů o Ústavním soudu z prosince 2016, včetně ustanovení, na jejichž základě bylo dvěma uvedeným soudcům, kteří byli jmenováni v rozporu se zákonem a kteří v této věci rozhodovali, umožněno rozhodovat v Ústavním soudu. Návrh polského veřejného ochránce práv o odvolání dvou soudců, kteří byli jmenováni v rozporu se zákonem, z této věci byl Ústavním soudem zamítnut.
- (80) Dne 27. října 2017 zvláštní zpravodaj OSN pro nezávislost soudců a právníků, pan Diego García-Sayán, předložil své úvodní poznámky<sup>29</sup>, podle nichž dva uvedené návrhy zákonů o Nejvyšším soudu a Státní soudní radě vyvolávají řadu obav, pokud jde o nezávislost soudnictví.
- (81) Dne 31. října 2017 přijala Státní soudní rada stanovisko k návrhu zákona o Státní soudní radě, který byl předložen prezidentem republiky. Rada poznamenává, že návrh zákona je v zásadním rozporu s polskou Ústavou vzhledem k tomu, že Sejmu uděluje pravomoc jmenovat soudce-členy Státní soudní rady a že předčasně ukončuje ústavou chráněné funkční období stávajících soudců-členů uvedené rady.

<sup>27</sup> Parlamentní shromáždění (PACE), 11. října 2017, usnesení 2188 (2017), „Nové hrozby pro právní stát v členských státech Rady Evropy“: vybrané příklady.

<sup>28</sup> ENCJ, 13. října 2017, stanovisko Výkonné rady ENCJ k žádosti Státní soudní rady Polska (Krajowa Rada Sądownictwa).

<sup>29</sup> Zvláštní zpravodaj OSN pro nezávislost soudců a právníků, 27. říjen 2017, úvodní poznámky po oficiální návštěvě Polska (23.–27. října 2017).

- (82) Dne 10. listopadu 2017 přijala Poradní rada evropských soudců (CCJE) prohlášení, v němž vyjadřuje obavy ohledně nezávislosti soudnictví v Polsku<sup>30</sup>.
- (83) Dne 11. listopadu 2017 zaslal veřejný ochránce práv prezidentovi republiky dopis, v němž oba nové návrhy zákonů o Nejvyšším soudu a Státní soudní radě posoudil a doporučil, aby nebyly přijaty, neboť by těmito zákony nebyla nadále zaručena nezávislost soudní moci na moci výkonné, ani to, že občané budou moci vykonávat své ústavní právo na přístup k nezávislému soudu.
- (84) Dne 13. listopadu 2017 přijal OBSE–ODIHR stanovisko k novému návrhu zákona o Nejvyšším soudu, v němž se uvádí, že přezkoumaná ustanovení nejsou v souladu s mezinárodními normami týkajícími se nezávislosti soudnictví<sup>31</sup>.
- (85) Dne 15. listopadu 2017 přijal Evropský parlament usnesení o stavu právního státu a demokracie v Polsku, v němž vyjádřil podporu doporučením, která Komise vydala, a řízením o nesplnění povinnosti a v němž uvedl, že současná situace v Polsku představuje zřejmé nebezpečí závažného porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU<sup>32</sup>.
- (86) Dne 24. listopadu 2017 vyzvala Rada advokátních komor a sdružení právníků v Evropě (CCBE) polské orgány, aby dva uvedené návrhy zákonů o Nejvyšším soudu a Státní soudní radě nepřijaly, neboť by mohly narušit oddělení pravomocí, které zaručuje Ústava Polska<sup>33</sup>. Dne 29. listopadu 2017 vydaly organizace soudců „Iustitia“, Helsinská nadace pro lidská práva a organizace Amnesty International společné prohlášení, v němž se k legislativnímu postupu týkajícímu se obou prezidentských návrhů zákonů kriticky vyjádřily.
- (87) Dne 5. prosince 2017 vydala Evropská síť rad pro justici (ENCJ) další stanovisko, v němž kritizovala návrh zákona o Státní soudní radě za nedodržení norem ENCJ<sup>34</sup>.
- (88) Dne 8. prosince 2017 přijala Benátská komise na žádost Parlamentního shromáždění Rady Evropy stanovisko k návrhu zákona o Státní soudní radě, návrhu zákona o Nejvyšším soudu a zákona o organizaci obecných soudů, jakož i stanovisko k zákonu o státním zastupitelství<sup>35</sup>. Benátská komise provedla přezkum zákona o organizaci obecných soudů, návrhu zákona o Státní soudní radě a návrhu zákona o Nejvyšším soudu, které předložil prezident republiky. Dospěla k závěru, že uvedený zákon a návrhy zákonů, zejména tehdy, je-li na ně nahlíženo vcelku a v kontextu zákona z roku 2016 o státním zastupitelství, umožňují legislativní a výkonné moci vážně a rozsáhle zasahovat do výkonu spravedlnosti, a představují tak vážné ohrožení nezávislosti soudnictví jakožto klíčového prvku právního státu. Vyzvala prezidenta republiky, aby své návrhy vzal zpět a zahájil dialog před pokračováním legislativního postupu. Polský parlament rovněž vyzvala k přehodnocení nedávné novely zákona o organizaci obecných soudů.

<sup>30</sup> CCJE (2017) 9, 10. listopad 2017, prohlášení o stavu nezávislosti soudnictví v Polsku.

<sup>31</sup> OSCE-ODIHR, 13. listopad 2017, stanovisko k určitým ustanovením návrhu zákona o Nejvyšším soudu Polska (ode dne 26. září 2017).

<sup>32</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. listopadu 2017 o stavu právního státu a demokracie v Polsku (2017/2931(RSP)).

<sup>33</sup> CCBE, 24. listopad 2017, usnesení plenárního zasedání Rady advokátních komor a sdružení právníků v Evropě (CCBE).

<sup>34</sup> ENCJ, 5. prosinec 2017, stanovisko Výkonné rady ENCJ k přijetí novely zákona o Státní soudní radě.

<sup>35</sup> Stanovisko 904/2017 CDL(2017)035 Benátské komise k návrhu zákona, kterým se mění zákon o Státní soudní radě, k návrhu zákona, kterým se mění zákon o Nejvyšším soudu, jež byly navrženy prezidentem Polska, a k zákonu o organizaci obecných soudů („CDL(2017)035“) a stanovisko 892/2017 CDL(2017)037 Benátské komise k zákonu o státním zastupitelství ve znění pozdějších předpisů („CDL(2017)037“).



- (89) Dne 8. prosince 2017 vydal komisař Rady Evropy pro lidská práva prohlášení, v němž vyjadřuje politování nad tím, že Sejm zákon o Nejvyšším soudu a zákon o Státní soudní radě, kterými by byla nadále narušována nezávislost soudnictví, přijal.
- (90) Dne 8. prosince 2017 byly oba návrhy zákonů přijaty Sejmem. Dne 15. prosince 2017 byly oba návrhy zákonů schváleny Senátem.

### 3. NEEEXISTENCE NEZÁVISLÉHO A LEGITIMNÍHO ÚSTAVNÍHO PŘEZKUMU

- (91) Během jednoho roku bylo přijato šest po sobě následujících zákonů týkajících se polského Ústavního soudu. Pokud jde o otázku právního státu, vyvolaly tyto nové zákony řadu obav uvedených níže a podrobně popsanych ve třech doporučeních Komise ohledně stavu právního státu v Polsku. V tomto ohledu Komise zdůrazňuje, že byl-li zaveden systém ústavního soudnictví, představuje jeho účinné fungování jeden z klíčových prvků právního státu.

#### 3.1 Složení Ústavního soudu

- (92) Navzdory rozsudkům, které jsou uvedeny v bodě 10 výše, tři soudci nominovaní předchozím zákonodárným sborem do úřadu soudce Ústavního soudu nenastoupili a prezident republiky jejich přísahu nepřijal. Přísahu tří soudců nominovaných novým zákonodárným sborem bez platného právního základu naopak prezident republiky přijal a dne 20. prosince 2016 – po skončení mandátu bývalého předsedy Ústavního soudu – jim výkonná předsedkyně Ústavního soudu (viz níže) umožnila, aby do úřadu soudce nastoupili.
- (93) Ve svých třech doporučeních Komise doporučila, aby polské orgány plně provedly rozsudky Ústavního soudu ze dne 3. a 9. prosince 2015, v nichž je požadováno, aby bylo třem soudcům nominovaným v souladu se zákonem v říjnu 2015 předchozím zákonodárným sborem umožněno nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu a aby tři soudci nominovaní bez platného právního základu novým zákonodárným sborem již nepřijímali žádná soudní rozhodnutí, aniž by byli právoplatně zvoleni.
- (94) Ve své odpovědi ze dne 27. října 2016 polská vláda uvedla, že dle jejího názoru není v rozsudcích Ústavního soudu z 3. a 9. prosince 2015 uvedeno, kteří soudci by měli nastoupit do úřadu, a že nominaci pěti soudců ze strany nového zákonodárského sboru Sejmu v prosinci 2015 považuje za zákonnou. Tato argumentace vyvolává závažné obavy z hlediska právního státu, jelikož odpírá dvěma zmíněným prosincovým rozsudkům jakýkoliv účinek a odporuje konzistentní argumentaci Ústavního soudu, zopakované mimo jiné i v jeho rozhodnutí z 11. srpna 2016; v tomto rozsudku Ústavní soud shledal protiústavní to ustanovení zákona ze dne 22. července 2016 o Ústavním soudu, jež by třem soudcům, kteří byli nominováni novým zákonodárným sborem bez platného právního základu, umožnilo, aby nastoupili do úřadu a využili přitom uvolněných míst, na která předchází zákonodárský sbor Sejmu již v souladu se zákonem nominoval tři soudce<sup>36</sup>. V odpovědi se připouští, že Ústavní soud ve výrokové části rozsudku z 3. prosince 2015 řešil povinnost prezidenta republiky bezodkladně přijmout přísahu od soudce zvoleného do Ústavního soudu Sejmem. Je v ní však formulováno stanovisko, že uvedený rozsudek nemůže zavazovat jiné orgány k tomu, aby ustanovení uplatňovaly způsobem stanoveným v konkrétním případě. Tento výklad omezuje dopad rozsudků z 3. a 9. prosince 2015 na pouhou povinnost vlády zveřejnit uvedené rozsudky, ale odepřel by jim jakékoliv další

<sup>36</sup> Benátská komise byla ve svém stanovisku ze dne 14. října 2016 také toho názoru, že výše uvedené ustanovení není řešením, které by bylo v souladu se zásadou právního státu (CDL-AD(2016)026, odstavec 106).

právní a faktické účinky, zejména pokud jde o povinnost prezidenta republiky přijmout přísahu od dotčených soudců. Tento výklad je v rozporu se zásadou loajální spolupráce mezi státními orgány, která je, jak ve svých stanoviscích zdůrazňuje Benátská komise, v demokratickém právním státě ústavní podmínkou.

- (95) Benátská komise rovněž zastává názor, že řešení současného sporu ohledně složení Ústavního soudu „musí být založeno na povinnosti respektovat a plně provádět rozsudky Ústavního soudu“, a proto „vyzývá všechny státní orgány, zejména Sejm, k tomu, aby rozsudky plně respektovaly a provedly“<sup>37</sup>.
- (96) Na závěr je třeba dodat, že tři soudci, kteří byli v souladu se zákonem nominováni předchozím zákonodárným sborem v říjnu roku 2015, dosud do úřadu soudců Ústavního soudu nemohli nastoupit. Výkonná předsedkyně Ústavního soudu naopak umožnila nastoupit do úřadu třem soudcům nominovaným Sejmem během jeho 8. volebního období bez platného právního základu. Polské orgány proto rozsudky Ústavního soudu z 3. a 9. prosince 2015 ještě plně neprovedly.

### 3.2 Zveřejnění rozsudků Ústavního soudu

- (97) Polská vláda odmítá zveřejnit některé rozsudky Ústavního soudu, zejména rozsudek z 9. března 2016, jímž byl prohlášen za protiústavní zákon přijatý dne 22. prosince 2015, kterým se mění zákon o Ústavním soudu<sup>38</sup>.
- (98) Polská vláda napadla právoplatnost tohoto rozsudku, protože Ústavní soud neuplatnil postup podle zákona přijatého dne 22. prosince 2015. Samotný zákon ze dne 22. prosince 2015 byl nicméně předmětem ústavního přezkumu ze strany Ústavního soudu. Proto Komise ve svém doporučení ze dne 27. července 2016 stanovila, že Ústavní soud postupoval správně, když neuplatnil postup podle zákona přijatého dne 22. prosince 2015<sup>39</sup>. To rovněž uznala Benátská komise<sup>40</sup>. Komise je toho názoru, že rozsudek ze dne 9. března 2016 je závazný a musí být respektován.
- (99) Polská vláda také odmítla zveřejnit další rozsudky, zejména rozsudek z 11. srpna 2016 týkající se zákona ze dne 22. července 2016 o Ústavním soudu a rozsudek ze 7. listopadu 2016 týkající se ustanovení zákona ze dne 22. července 2016 o výběru kandidátů na funkci předsedy soudu. Oba tyto rozsudky jsou obzvláště důležité pro legitimitu a fungování Ústavního soudu: první rozsudek potvrzuje argumentaci, že tři soudci nominovaní novým zákonodárným sborem bez platného právního základu se své funkce soudce nemohou ujmout, zatímco druhý rozsudek se týká procesního požadavku na jmenování předsedy Ústavního soudu, který nebyl v případě jmenování současného předsedy splněn.
- (100) To, že vláda odmítla zveřejnit rozsudky Ústavního soudu, vyvolává vážné obavy týkající se právního státu, protože dodržování konečných rozsudků představuje klíčový závazek vlastní právnímu státu. Zejména platí, že v případech, kdy je zveřejnění rozsudku předpokladem nabytí jeho účinnosti a kdy takové zveřejnění

<sup>37</sup> Stanovisko CDL-AD(2016)001, odstavec 136.

<sup>38</sup> Zákon z 25. června 2015 o Ústavním soudu, který byl zveřejněn v Úředním věstníku dne 30. července 2015, položka 1064, ve znění pozdějších předpisů. Zákon přijatý dne 22. prosince 2015 byl zveřejněn v Úředním věstníku dne 28. prosince; položka 2217. Tato novelizace mimo jiné zvýšila kvorum soudců pro projednávání věcí, zvýšila požadavky na většinu pro vydávání rozsudků Ústavním soudem v plénu, požadovala projednávání věcí v chronologickém pořadí a stanovila minimální odklad slyšení.

<sup>39</sup> Viz část 3 doporučení.

<sup>40</sup> Benátská komise k této záležitosti uvedla: „jednoduchý právní akt, který může ohrozit funkčnost ústavní kontroly, musí být posouzen z hlediska ústavnosti, než jej bude moci soud uplatnit. [...] Samotný princip nadřazenosti ústavy naznačuje, že zákon, který údajně ohrožuje ústavní právo, musí být před vstupem v platnost prozkoumán (a v případě potřeby zrušen) Ústavním soudem“; stanovisko CDL-AD(2016)001, odstavec 41.

přísluší veřejnému orgánu jinému než soudu, jenž příslušný rozsudek vydal, je kontrola *ex post* provedená tímto veřejným orgánem a týkající se zákonnosti rozsudku neslučitelná se zásadou právního státu. Odmítnutím zveřejnění rozsudku jsou popřeny automatické právní a praktické účinky pravomocného a konečného rozsudku a porušeny zásady právního státu týkající se zákonnosti a oddělení pravomocí.

- (101) Ve svých třech doporučeních Komise polským orgánům doporučila zveřejnit a plně provést rozsudky Ústavního soudu a zajistit, aby zveřejňování v budoucnu vydaných rozsudků probíhalo automaticky a nepodléhalo rozhodnutí výkonné ani zákonodárné moci. Tři důležité rozsudky uvedené výše nicméně dosud nebyly zveřejněny.

### 3.3 Jmenování předsedy Ústavního soudu a další vývoj

- (102) V roce 2016 byly přijaty tři zákony, kterými byly významně pozměněny postupy jmenování předsedy Ústavního soudu. Tyto zákony byly přijaty s ohledem na ukončení mandátu bývalého předsedy Ústavního soudu v prosinci 2016. Zákony zavedly specifický přechodný režim tím, že stanovily novou funkci výkonného předsedy Ústavního soudu, který by tuto funkci vykonával do doby, než bude jmenován nový předseda. Výkonný předseda by byl zodpovědný za vedení nového postupu výběru za účelem jmenování nového předsedy. Úloha místopředsedy (jehož mandát byl stále aktivní) byla omezena řadou legislativních změn<sup>41</sup>.
- (103) Nová výkonná předsedkyně přijala neprodleně po svém jmenování řadu důležitých rozhodnutí, zejména umožnila třem soudcům, kteří byli v rozporu se zákonem nominováni v prosinci 2015 novým zákonodárným sborem Sejmu, aby nastoupili do úřadu a zúčastnili se uvedeného postupu, což učinilo celý postup výběru protiústavním.
- (104) Komise se domnívá, jak je vysvětleno v jejím doporučení ze dne 21. prosince 2016<sup>42</sup>, že postup, jenž vedl ke jmenování nové předsedkyně Ústavního soudu, je z hlediska právního státu zásadně závadný. Tento postup zahájila výkonná předsedkyně, jejíž jmenování vyvolalo závažné obavy, pokud jde o zásady oddělení pravomocí a nezávislosti soudní moci, které jsou chráněny polskou Ústavou. Navíc skutečnost, že třem soudcům, kteří byli nominováni v rozporu se zákonem novým zákonodárným sborem Sejmu v prosinci 2015, bylo umožněno se uvedeného postupu zúčastnit, učinila celý postup výběru protiústavním. Obdobně platí, že skutečnost, že se soudci zvolení v souladu se zákonem v říjnu 2015 postupu nemohli zúčastnit, výsledek ovlivnilo stejnou měrou, a postup se stal tudíž neplatným. Značné obavy vyvolala také velice krátká lhůta pro svolání valného shromáždění a odmítnutí odkladu schůze. V neposlední řadě je třeba uvést, že výběr kandidátů pouze šesti soudci byl v rozporu s rozsudkem soudu ze dne 7. listopadu 2016, podle něž musí být čl. 194 odst. 2 Ústavy vykládán tak, že prezident republiky jmenuje předsedu soudu z kandidátů, kteří obdrželi většinu hlasů valného shromáždění soudu.
- (105) Komise rovněž konstatuje, že po jmenování předsedkyně Ústavního soudu dále ohrozilo legitimitu Ústavního soudu několik dalších událostí. Zejména: místopředseda Ústavního soudu, jehož postavení je uznáno v Ústavě, byl nově jmenovanou předsedkyní Ústavního soudu donucen využít svou zbývající dovolenou až do konce svého mandátu; v důsledku žaloby podané nejvyšším státním zástupcem s cílem zpochybnit platnost volby tří soudců Ústavního soudu z roku 2010 byli tito

<sup>41</sup> Viz oddíl 5.2 doporučení (EU) 2017/146.

<sup>42</sup> Viz oddíl 5.3 a 5.4 doporučení (EU) 2017/146.

soudci následně vyloučení ze soudní činnosti Ústavního soudu; nová předsedkyně Ústavního soudu změnila složení senátů, které věci projednávají, a věci byly znovu přiděleny kolegiím, jež se zčásti skládala ze soudců jmenovaných v rozporu se zákonem; žádosti, zejména ze strany veřejného ochránce práv, jejichž cílem bylo odstranit soudce, kteří byli jmenováni v rozporu se zákonem, z kolegií rozhodujících o věcech, byly zamítnuty; značný počet rozsudků byl vydán senáty, v nichž zasedali i soudci jmenováni v rozporu se zákonem; a konečně po skončení mandátu místopředsedy byl novým místopředsedou Ústavního soudu jmenován soudce jmenovaný v rozporu se zákonem.

- (106) Tento vývoj vedl *de facto* k úplné změně složení Ústavního soudu mimo běžný ústavní proces pro jmenování soudců.
- (107) Odpověď polských orgánů na komplementární doporučení Komise ze dne 21. prosince 2016 obavy Komise nezmírnila a neobsahovala žádná konkrétní opatření k řešení otázek, které Komise vznesla. Odpověď ignoruje rozsudek ze dne 7. listopadu 2016, podle něhož Ústava vyžaduje, aby byl předseda Ústavního soudu jmenován z kandidátů, kteří obdrželi většinu hlasů valného shromáždění Ústavního soudu. Uvedená odpověď rovněž nezohledňuje skutečnost, že Ústava výslovně uznává postavení místopředsedy, na kterého se vztahuje stejný postup jmenování jako na předsedu Ústavního soudu. Pokud jde o jmenování výkonného předsedy Ústavního soudu, tato odpověď pro ně nenalézá v Ústavě žádný právní základ a vyplývá z ní, že se jednalo o výjimečný mechanismus přizpůsobení daný mimořádnými okolnostmi. Ani odpověď polských orgánů na komplementární doporučení Komise ze dne 26. července 2017 obavy Komise nezmírnila.
- (108) Ve svých doporučeních Komise rovněž vyjádřila další obavy týkající se tří zákonů přijatých v prosinci 2016. Tyto zákony obsahují řadu ustanovení, která nerespektují dřívější rozsudky Ústavního soudu a vyvolávají nové obavy týkající se zejména disciplinárních řízení, možnosti předčasného odchodu do důchodu, nových požadavků na soudce Ústavního soudu a podstatných změn ve vnitřním uspořádání soudu.

### 3.4 Kombinovaný účinek na nezávislost a legitimitu Ústavního soudu

- (109) Komise se domnívá, že v důsledku zákonů přijatých v roce 2016 a vývoje následujícího po jmenování výkonné předsedkyně je nezávislost a legitimita Ústavního soudu vážně ohrožena a ústavnost zákonů Polské republiky již nemůže být nadále účinně garantována<sup>43</sup>.
- (110) Ve svém doporučení ze dne 26. července 2017 Komise zejména doporučila, aby polské orgány přijaly následující opatření:
- obnovily nezávislost a legitimitu Ústavního soudu jako záruky dodržování polské Ústavy tím, že zajistí, aby jeho soudci, předseda a místopředseda byli zvoleni a jmenováni v souladu se zákonem, a tím, že budou v plném rozsahu provedeny rozsudky Ústavního soudu ze dne 3. a 9. prosince 2015, které vyžadují, aby tři soudci, kteří byli v říjnu roku 2015 v souladu se zákonem nominováni předchozím zákonodárným sborem, mohli nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu a aby tři

<sup>43</sup> Podle článku 188 Ústavy rozhoduje Ústavní soud o souladu zákonů a mezinárodních smluv s Ústavou; o souladu zákonů s ratifikovanými mezinárodními smlouvami, jejichž ratifikace vyžaduje předchozí souhlas ve formě zákona; o souladu právních předpisů vydaných ústředními státními orgány s Ústavou, ratifikovanými mezinárodními smlouvami a zákony; o souladu účelu nebo činnosti politických stran s Ústavou a o žalobách ve věcech porušení Ústavy. Podle článku 189 Ústavy Ústavní soud rovněž řeší kompetenční spory mezi ústředními ústavními orgány Polské republiky.

soudci nominovaní novým zákonodárným sborem bez platného právního základu již dále nerozhodovali, aniž by byli platně zvoleni<sup>44</sup>;

– zveřejnily a plně provedly rozsudky Ústavního soudu.

(111) Žádné z doporučených opatření stanovených Komisí nebylo provedeno:

- 1) tři soudci, kteří byli v souladu se zákonem nominováni předchozím zákonodárným sborem v říjnu roku 2015, dosud nemohli nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu. Výkonná předsedkyně Ústavního soudu naopak umožnila nastoupit do úřadu třem soudcům nominovaným Sejmem během jeho 8. volebního období bez platného právního základu;
- 2) tři důležité rozsudky Ústavního soudu ze dne 9. března 2016, 11. srpna 2016 a 7. listopadu 2016 dosud nebyly zveřejněny;
- 3) po skončení mandátu bývalého předsedy Ústavního soudu nebyl dosud v souladu se zákonem jmenován nový předseda. Bývalého předsedu nenahradil místopředseda Ústavního soudu, ale výkonná předsedkyně a následně osoba jmenovaná do funkce předsedy Ústavního soudu dne 21. prosince 2016. Ke jmenování nového předsedy Ústavního soudu došlo před tím, než mohl být proveden účinný přezkum zákona o postavení soudců, zákona o řízení a uspořádání, jakož i prováděcího zákona.

(112) Skutečnost, že již není nadále možné účinně garantovat ústavnost zákonů Polské republiky, je obzvláště znepokojivá z hlediska dodržování zásad právního státu, jelikož, jak bylo vysvětleno v doporučeních ze dne 27. července a 21. srpna 2016, polský parlament přijal několik nových, zvláště citlivých právních předpisů, například nový zákon o státní službě<sup>45</sup>, novelu zákona o policii a některých dalších zákonů<sup>46</sup> a zákony o státním zastupitelství<sup>47</sup>, zákon o veřejném ochránci práv a novely některých dalších zákonů<sup>48</sup>, zákon o Národní radě pro média<sup>49</sup> a protiteroristický zákon<sup>50</sup>.

(113) Nepříznivý dopad neexistence nezávislého a legitimního ústavního přezkumu v Polsku na právní stát nyní navíc vážně zhoršuje skutečnost, že ústavnost nových zákonů týkajících se systému polského soudnictví, které jsou uvedeny výše v bodě 5 podbodě 2 a dále podrobněji analyzovány v oddíle 4, již nemůže ověřit a garantovat nezávislý Ústavní soud.

#### **4. OHROŽENÍ NEZÁVISLOSTI OBECNÉHO SOUDNICTVÍ**

(114) Zákon o Nejvyšším soudu, zákon o Státní soudní radě, zákon o organizaci obecných soudů a zákon o Národní škole soudnictví obsahují řadu ustanovení, která vyvolávají vážné obavy týkající se zásad nezávislosti soudnictví a oddělení pravomocí.

<sup>44</sup> Viz doporučení (EU) 2017/146 a doporučení (EU) 2016/1374.

<sup>45</sup> Zákon ze dne 30. prosince 2015, kterým se mění zákon o státní službě a některé další zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 8. ledna 2016, položka 34.

<sup>46</sup> Zákon ze dne 15. ledna 2016, kterým se mění zákon o policii a některé další zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 4. února 2016, položka 147.

<sup>47</sup> Zákon ze dne 28. ledna 2016 o státním zastupitelství, zveřejněný v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 177; zákon ze dne 28. ledna 2016 – nařízení provádějící zákon o státním zastupitelství, zveřejněné v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 178.

<sup>48</sup> Zákon ze dne 18. března 2016, kterým se mění zákon o veřejném ochránci práv a některé další zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 17. května 2016, položka 677.

<sup>49</sup> Zákon ze dne 22. června 2016 o Národní radě pro média, zveřejněný v Úředním věstníku dne 29. června 2016, položka 929.

<sup>50</sup> Zákon ze dne 10. června 2016 o protiteroristických opatřeních, zveřejněný v Úředním věstníku dne 24. června 2016, položka 904.

## 4.1 Zákon o Nejvyšším soudu

### 4.1.1 Odvolání a povinný odchod stávajících soudců Nejvyššího soudu do důchodu

- (115) Zákon o Nejvyšším soudu snižuje obecnou věkovou hranici pro odchod do důchodu pro soudce Nejvyššího soudu ze 70 na 65 let<sup>51</sup>. Toto opatření se vztahuje na všechny soudce, kteří jsou v současné době ve funkci. Soudci, kteří dosáhli 65 let, nebo tohoto věku dosáhnou během 3 měsíců od data vstupu zákona v platnost, odejdou do důchodu<sup>52</sup>.
- (116) Snížením věkové hranice pro odchod do důchodu a jejím uplatněním na stávající soudce Nejvyššího soudu zákon ukončuje mandát značného počtu stávajících soudců Nejvyššího soudu, kteří tak potenciálně odchází do důchodu: podle Nejvyššího soudu se jedná o 31 z 83 soudců (37 %). Skutečnost, že se takové snížení věkové hranice pro odchod do důchodu uplatní na stávající soudce Nejvyššího soudu, má na tento specifický soud složený ze soudců, kteří se přirozeně nacházejí na konci své kariéry, obzvláště silný negativní dopad. Takový povinný odchod do důchodu velkého počtu stávajících soudců Nejvyššího soudu umožňuje rozsáhlou a okamžitou změnu složení Nejvyššího soudu. Uvedená možnost vzbuzuje specifické obavy týkající se oddělení pravomocí, zejména je-li zvažována v kombinaci se souběžnými reformami Státní soudní rady. A sice: v důsledku snížení věkové hranice pro odchod do důchodu budou všichni noví soudci jmenováni prezidentem republiky na doporučení nově složené Státní soudní rady, v níž budou výrazně převažovat politicky jmenovaní členové. Nucený odchod do důchodu stávajících soudců Nejvyššího soudu vyvolává také obavy, pokud jde o zásadu neodvolatelnosti soudců, jež je klíčovým prvkem nezávislosti soudců, jak je zakotveno v judikatuře Soudního dvora, Evropského soudu pro lidská práva<sup>53</sup> a v evropských normách<sup>54</sup>. Ve svém stanovisku k návrhu zákona o Nejvyšším soudu Benátská komise zdůrazňuje, že předčasný odchod do důchodu stávajícího sboru soudců oslabuje jak nedotknutelnost jejich mandátu, tak nezávislost tohoto soudu obecně<sup>55</sup>.
- (117) Soudci by měli být chráněni proti odvolání prostřednictvím existence účinných překážek proti neoprávněným zásahům nebo tlakům ze strany jiných státních orgánů<sup>56</sup>. Soudní nezávislost vyžaduje dostatečné záruky k ochraně osoby, která má za úkol rozhodovat ve sporu<sup>57</sup>. Neodvolatelnost soudců během jejich funkčního období je důsledkem jejich nezávislosti, a je tedy součástí záruk podle čl. 6 odst. 1 EÚLP<sup>58</sup>. V důsledku toho mohou být soudci odvoláváni pouze individuálně, pokud

<sup>51</sup> Ustanovení čl. 37 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu. Toto ustanovení se rovněž použije na soudce Nejvyššího správního soudu, jelikož článek 49 zákona ze dne 25. července 2002 o organizaci správního soudu stanoví, že záležitosti týkající se Nejvyššího správního soudu, které se neřídí uvedeným aktem (důchodový režim upraven není), se obdobně řídí zákonem o Nejvyšším soudu.

<sup>52</sup> Ustanovení čl. 111 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu. Podle čl. 111 odst. 3 zákona o Nejvyšším soudu budou navíc všichni soudci vojenské komory (bez ohledu na jejich věk) propuštěni a odejdou do důchodu bez možnosti požádat prezidenta republiky o prodloužení jejich aktivního mandátu.

<sup>53</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Campbell a Fell v. Spojené království*, 28. červen 1984, bod 80; rozsudek ve věci *Henryk Urban a Ryszard Urban v. Polsko*, 30. listopad 2011, bod 45; věc *Fruni v. Slovensko*, 21. červen 2011, bod 145 a rozsudek *Brudnicka a další v. Polsko*, 3. březen 2005, bod 41.

<sup>54</sup> Body 49 a 50 doporučení CM/Rec(2010)12 Výboru ministrů členským státům ohledně soudců: nezávislost, efektivnost a odpovědnost („doporučení Rady Evropy z roku 2010“).

<sup>55</sup> CDL-AD(2017)035, odstavec 48.

<sup>56</sup> Věc C-53/03 *Syfait a další*, 31. května 2005, bod 31; věc C-103/97 *Köllensperger a Atzwanger*, 4. února 1999, bod 20.

<sup>57</sup> Věc C-222/13 *TDC*, 9. října 2014, body 29–32; věc C-506/04 *Wilson*, 19. září 2006, bod 53; věc C-103/97 *Köllensperger a Atzwanger*, 4. února 1999, body 20–23; věc C-54/96 *Dorsch Consult*, 12. září 1997, bod 36; věc C-17/00, *De Coster*, 29. listopadu 2001, body 18–21; věc C-403/16 *Hassani*, 13. prosince 2017, bod 40; rozsudek ESLP ve věci *Baka v. Maďarsko*, 20261/12, 23. června 2016, bod 121.

<sup>58</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Campbell a Fell v. Spojené království*, A80 (1984), 28. června 1984, bod 80.

je to odůvodněno disciplinárním řízením týkajícím se jejich individuální činnosti a jsou-li poskytnuty veškeré záruky na obhajobu v demokratické společnosti. Soudci nemohou být odvoláni jako skupina; soudci nemohou být odvoláni z obecných důvodů, které se netýkají individuálního chování. Tyto záruky a pojistky v projednávaném případě chybí a dotčená ustanovení představují zjevné porušení nezávislosti soudců Nejvyššího soudu a oddělení pravomocí<sup>59</sup>, a tedy i právního státu.

- (118) Také mandát stávajícího prvního předsedy, který podle Ústavy trvá šest let a běží do roku 2020, bude předčasně ukončen. Pokud bude mandát prvního předsedy ukončen, jmenuje prezident republiky mimo řádný postup „úřadujícího prvního předsedu“<sup>60</sup>: podle Ústavy by měl být první předseda jmenován prezidentem republiky z řad kandidátů navržených valným shromážděním Nejvyššího soudu<sup>61</sup>. Toto předčasné ukončení mandátu zakotveného v Ústavě představuje závažné porušení zásady neodvolatelnosti a nedotknutelnosti mandátu. Jmenování výkonného prvního předsedy postupem *ad hoc* bez účasti soudní moci vyvolává závažné obavy týkající se zásady oddělení pravomocí.
- (119) Podle důvodové zprávy k zákonu je nové složení Nejvyššího soudu nezbytné, a to jednak kvůli způsobu, jakým Nejvyšší soud po roce 1989 vyřizoval „dekomunizační“ věci, a jednak proto, že u soudu stále působí soudci, kteří buď pracovali pro bývalý režim, nebo za bývalého režimu v soudních sporech rozhodovali<sup>62</sup>. Evropský soud pro lidská práva jasně zdůraznil, že lustrační proces musí být individualizován (např. je třeba rozlišovat mezi různými úrovněmi angažovanosti pro bývalý režim), a zastával názor, že lustrační opatření, která se provádějí dlouho po skončení komunistického režimu, mohou být vzhledem ke snižujícím se rizikům pro nově vzniklé demokracie méně opodstatněná<sup>63</sup>. Existují jiná přiměřená opatření, která může stát přijmout, aby mohl postupovat proti jednotlivým soudcům s komunistickou minulostí (např. transparentní řízení uplatňovaná v jednotlivých případech před nestrannými orgány, jež jednají na základě kritérií předem stanovených zákonem)<sup>64</sup>.
- (120) Ve svém stanovisku k návrhu zákona o Nejvyšším soudu Benátská komise uvádí, že je těžké pochopit, proč by někdo, kdo byl shledán za způsobilého vykonávat svůj úřad ještě několik dalších let, měl být náhle považován za nezpůsobilého. Důvodová zpráva k zákonu by mohla být chápána tak, že v důsledku reformy by většina seniorních soudců, z nichž mnozí pracovali za bývalého režimu, odešla do důchodu. Pokud je tento výklad správný, je takový přístup nepřijatelný: pokud mají orgány

<sup>59</sup> Nová pravidla jsou v rozporu se zásadou neodvolatelnosti soudců jakožto klíčovým prvkem nezávislosti soudců zakotveným v doporučení Rady Evropy z roku 2010 (bod 49). Proto by soudci Nejvyššího soudu měli mít zaručeno funkční období a jejich mandáty by neměly být předčasně ukončovány. Také rozhodnutí týkající se výběru a kariéry soudců by měla být založena na objektivních kritériích předem stanovených zákonem nebo příslušnými orgány a v případech, kdy vláda nebo zákonodárná moc přijímá rozhodnutí týkající se výběru a kariéry soudců, by měl být nezávislý a příslušný orgán, který se v podstatné míře skládá ze zástupců soudní moci, zmocněn vydávat doporučení nebo vyjadřovat názory, jimiž se příslušný jmenující orgán bude v praxi řídit (body 44–48).

<sup>60</sup> Podle čl. 111 odst. 4 zákona o Nejvyšším soudu pověřuje prezident republiky vedením Nejvyššího soudu jednoho soudce Nejvyššího soudu podle své volby. Tento „výkonný první předseda“ vykonává své funkce do té doby, než valné shromáždění soudců navrhne pět kandidátů do funkce prvního předsedy Nejvyššího soudu (článek 12). Valné shromáždění soudců Nejvyššího soudu může tyto kandidáty navrhnout až tehdy, když bylo jmenováno nejméně 110 soudců Nejvyššího soudu.

<sup>61</sup> Podle čl. 183 odst. 3 polské Ústavy je „první předseda Nejvyššího soudu jmenován prezidentem republiky na šestileté funkční období z kandidátů navržených valným shromážděním soudců Nejvyššího soudu“.

<sup>62</sup> Strana 2 důvodové zprávy.

<sup>63</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Sõro v. Estonia*, 3. září 2015, body 60–62.

<sup>64</sup> Doporučení Rady Evropy z roku 2010, body 44–47 a 50.

pochybnosti o loajalitě jednotlivých soudců, měly by použít stávající disciplinární nebo lustrační řízení, a nikoli měnit věk odchodu do důchodu.

- (121) Benátská komise dospěla k závěru, že předčasné vyloučení velkého počtu soudců Nejvyššího soudu (včetně prvního předsedy) z úřadu tím, že se na ně s okamžitou účinností uplatní nižší věk odchodu do důchodu, představuje porušení jejich individuálních práv a ohrožuje nezávislost soudnictví jako celku; měli by mít možnost vykonávat svůj úřad až do dosažení dosud platného věku odchodu do důchodu<sup>65</sup>. Benátská komise zejména zdůrazňuje, že předčasný odchod nyní úřadujících soudců do důchodu ohrožuje nedotknutelnost jejich mandátu i nezávislost soudu obecně<sup>66</sup>.
- (122) Kromě toho tato ustanovení vyvolávají obavy o ústavnost. Podle zjištění Nejvyššího soudu a veřejného ochránce práv porušuje odvolání stávajících soudců Nejvyššího soudu a jejich nucený odchod do důchodu zásadu soudní nezávislosti a přímo ovlivňuje právo na nezávislý soud. Veřejný ochránce práv konstatuje, že instituce výkonného prvního předsedy Nejvyššího soudu je v rozporu s právním státem, neboť porušuje zásadu nepřijímání kompetencí jiných státních mocí, zásadu oddělení pravomocí a rovnováhy moci a zásadu soudní nezávislosti.

#### 4.1.2 Pravomoc prodloužit mandát soudců Nejvyššího soudu

- (123) Podle zákona mohou soudci Nejvyššího soudu, kterých se týká snížení věkové hranice pro odchod do důchodu a kteří si chtějí prodloužit svůj aktivní mandát, podat žádost k prezidentu republiky<sup>67</sup>.
- (124) Pokud jde o pravomoc prezidenta republiky rozhodovat o prodloužení aktivního mandátu soudců Nejvyššího soudu, nejsou v zákoně stanovena žádná kritéria, žádná lhůta pro přijetí rozhodnutí ani žádný soudní přezkum. Soudce, který požádal o prodloužení mandátu, je zcela vydán na pospas rozhodnutí prezidenta republiky. Navíc bude prezident republiky moci o prodloužení rozhodovat *dvakrát* (pokaždé o tři roky). Tyto okolnosti ovlivňují nedotknutelnost mandátu a dávají prezidentovi republiky možnost ovlivňovat aktivní soudce Nejvyššího soudu. Tento režim je v rozporu s doporučením Rady Evropy z roku 2010, které vyžaduje, aby byla rozhodnutí o výběru a kariéře soudců založena na objektivních kritériích předem stanovených zákonem a aby existoval nezávislý a příslušný orgán, který by se v podstatné míře skládal ze zástupců soudní moci, zmocněný vydávat doporučení nebo vyjadřovat názory, jimiž se příslušný jmenující orgán bude v praxi řídit<sup>68</sup>. Dále by dotčení soudci měli mít právo napadnout rozhodnutí týkající se jejich kariéry<sup>69</sup>.
- (125) Nový režim odchodu do důchodu má nepříznivý dopad na nezávislost soudců<sup>70</sup>. Nová pravidla vytvářejí další nástroj, který prezidentovi republiky umožňuje ovlivňovat jednotlivé soudce. Zejména neexistence kritérií pro prodloužování mandátů

<sup>65</sup> Stanovisko CDL(2017)035, odstavec 130.

<sup>66</sup> Stanovisko CDL(2017)035, odstavec 48.

<sup>67</sup> Žádost se podává prostřednictvím prvního předsedy Nejvyššího soudu, který k žádosti soudce zaujímá stanovisko. Pro prodloužení svého vlastního mandátu musí první předseda předložit prezidentu republiky stanovisko sboru Nejvyššího soudu. V průběhu rozhodovacího procesu si může prezident republiky vyžádat nezávislé stanovisko Státní soudní rady (viz čl. 37 odst. 2 až 4 ve spojení s čl. 111 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu). Je třeba poznamenat, že podle stanoviska Nejvyššího soudu by takové rozhodnutí prezidenta republiky podle čl. 144 odst. 1 a 2 Ústavy Polské republiky vyžadovalo také podpis předsedy vlády.

<sup>68</sup> Bod 46 a 47. Tento režim vyvolává rovněž obavy s ohledem na akční plán Rady Evropy na posílení nezávislosti a nestrannosti soudnictví (CM(2016) 36 final) (písm. C bod ii; dále jen „akční plán Rady Evropy z roku 2016“) a na referenční hodnoty CCJE (stanovisko č. 1 k nezávislosti soudnictví a k neodvolatelnosti soudců, bod 25).

<sup>69</sup> Doporučení Rady Evropy z roku 2010, bod 48.

<sup>70</sup> Doporučení Rady Evropy z roku 2010, bod 49.



umožňuje nepřiměřenou diskreční pravomoc, což narušuje zásadu neodvolatelnosti soudců. Uvedený zákon sice snižuje věk odchodu do důchodu, ale umožňuje prezidentovi republiky prodloužit mandát soudců až o šest let. Neexistuje rovněž časový rámec, v němž by měl prezident republiky o prodloužení mandátu rozhodnout, což mu umožňuje, aby si zachoval vliv na dotčené soudce po zbývající dobu jejich soudního mandátu. Dokonce ještě před dosažením věku odchodu do důchodu by na příslušné soudce mohla vyvíjet tlak i samotná perspektiva, že budou muset požádat prezidenta o takové prodloužení.

- (126) Ve svém stanovisku k návrhu zákona o Nejvyšším soudu Benátská komise zdůrazňuje, že prezident republiky získává díky této pravomoci nadměrnou možnost ovlivňovat soudce Nejvyššího soudu, kteří se *blíží* věku odchodu do důchodu. Benátská komise proto dospěla k závěru, že by prezident republiky jako volený politik neměl mít diskreční pravomoc prodloužovat mandát soudců Nejvyššího soudu po dosažení věku odchodu do důchodu<sup>71</sup>.
- (127) Nová pravidla vyvolávají rovněž obavy o ústavnost. Podle stanoviska Nejvyššího soudu a veřejného ochránce práv je nový mechanismus prodloužování mandátů soudců v rozporu se zásadou legality a oddělení pravomocí.

#### 4.1.3 Mimořádný opravný prostředek

- (128) Zákonem se zavádí nová forma soudního přezkumu konečných a pravomocných rozsudků a rozhodnutí: mimořádný opravný prostředek<sup>72</sup>. Během tří let<sup>73</sup> od vstupu zákona v platnost může Nejvyšší soud<sup>74</sup> zcela nebo částečně<sup>75</sup> zrušit jakýkoli pravomocný rozsudek polských soudů za posledních 20 let, s určitými výjimkami včetně rozsudků Nejvyššího soudu<sup>76</sup>. Pravomoc podat opravný prostředek je mimo jiné svěřena nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv<sup>77</sup>. Důvody pro podání opravného prostředku jsou pojaty ze široka: mimořádný opravný prostředek lze podat v případě, kdy to je nutné pro zajištění právního státu a sociální spravedlnosti a rozsudek, který nelze zrušit nebo změnit jinými mimořádnými opravnými prostředky, buď 1) porušuje zásady nebo práva a svobody osob a občanů zakotvené v Ústavě; nebo 2) představuje zjevné porušení práva na základě mylného výkladu nebo použití; nebo 3) obsahuje zjevný rozpor mezi zjištěními soudu a shromážděnými důkazy<sup>78</sup>.

<sup>71</sup> Stanovisko CDL(2017)035, odstavce 51 a 130.

<sup>72</sup> Ustanovení čl. 89 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>73</sup> Článek 115 zákona o Nejvyšším soudu. Po uplynutí tří let musí být opravný prostředek podán ve lhůtě pěti let od okamžiku, kdy se dotčený rozsudek stal konečným a pravomocným (případně do jednoho roku, pokud byl podán kasační opravný prostředek), pokud není mimořádný opravný prostředek podáván v neprospěch žalovaného, v takovém případě lze opravný prostředek podat nejpozději jeden rok od okamžiku, kdy se rozsudek stal pravomocným (nebo pokud byl podán kasační opravný prostředek, nejpozději do šesti měsíců od přezkumu kasačního prostředku); viz ustanovení čl. 89 odst. 4 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>74</sup> Pokud uplynulo pět let dříve, než se napadený rozsudek stal pravomocným, a tento rozsudek měl nevratné právní účinky, nebo pokud to vyžadují zásady nebo práva a svobody osob a občanů zakotvené v Ústavě, může se Nejvyšší soud omezit na potvrzení toho, že napadený rozsudek porušuje právo, a vysvětlení okolností, které vedly k vydání tohoto rozhodnutí (viz čl. 89 odst. 4 a čl. 115 odst. 2 zákona o Nejvyšším soudu).

<sup>75</sup> Ustanovení čl. 91 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>76</sup> V trestních věcech lze mimořádný opravný prostředek v neprospěch obviněného podat pouze během jednoho roku od nabytí právní moci rozsudku (nebo v případě podání kasačního opravného prostředku nejpozději do šesti měsíců od přezkumu kasačního opravného prostředku); opravný prostředek nelze podat proti rozhodnutí o adopci nebo proti rozsudkům, kterými se prohlašuje manželství za neplatné, ruší nebo rozvádí manželství (pokud nejméně jedna ze stran opět vstoupila do manželství poté, co se rozsudek stal pravomocným). Mimořádný opravný prostředek se nemůže týkat přestupků nebo méně závažných daňových trestných činů; viz ustanovení čl. 90 odst. 3 a 4 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>77</sup> Ustanovení čl. 89 odst. 2 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>78</sup> Ustanovení čl. 89 odst. 1 body 1 až 3 zákona o Nejvyšším soudu.

- (129) Toto nové mimořádné odvolací řízení vzbuzuje obavy, pokud jde o zásadu právní jistoty, která je klíčovou součástí právního státu<sup>79</sup>. Jak konstatoval Evropský soudní dvůr, je třeba věnovat pozornost významu, který je přikládán zásadě *res judicata* jak v právním řádu EU, tak ve vnitrostátních právních řádech: „Za účelem zajištění jak stability práva a právních vztahů, tak řádného výkonu spravedlnosti je důležité, aby soudní rozhodnutí, která se po vyčerpání možných procesních prostředků nebo po uplynutí lhůt stanovených pro tyto procesní prostředky stala konečnými, již nemohla být zpochybněna“<sup>80</sup>. Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva, mimořádný opravný prostředek by neměl být „zastřeným opravným prostředkem“ a „pouhá možnost, že na jednu otázku existují dva názory, není důvodem pro nové přezkoumání“<sup>81</sup>.
- (130) Ve svém stanovisku k návrhu zákona o Nejvyšším soudu Benátská komise zdůraznila, že mimořádný opravný prostředek představuje ohrožení stability polského právního řádu. Ve stanovisku se uvádí, že bude možné prakticky z jakéhokoli důvodu znovuotevřít jakoukoli věc, která byla v uplynulých 20 letech v zemi rozhodnuta, což by mohlo vést k tomu, že žádný rozsudek už nebude konečný<sup>82</sup>.
- (131) Nový mimořádný opravný prostředek rovněž vyvolává obavy o ústavnost. Podle Nejvyššího soudu a veřejného ochránce práv zákon ovlivňuje zásadu stability judikatury a konečnosti rozsudků<sup>83</sup>, zásadu ochrany důvěry ve stát a právo, jakož i právo na to, aby byla věc projednána v přiměřené době<sup>84</sup>.

#### 4.1.4 Další ustanovení

- (132) Jak je zdůrazněno ve stanovisku Benátské komise a dalších subjektů<sup>85</sup>, vzbuzuje řada dalších ustanovení zákona o Nejvyšším soudu obavy týkající se zásad nezávislosti soudnictví a oddělení pravomocí.
- (133) Novým zákonem se zavádí nový disciplinární režim pro soudce Nejvyššího soudu. Počítá se se dvěma typy disciplinárních úředníků: *disciplinárním úředníkem Nejvyššího soudu* jmenovaným sborem Nejvyššího soudu na čtyřleté funkční období<sup>86</sup> a *mimořádným disciplinárním úředníkem jmenovaným případ od případu prezidentem republiky* z řad soudců Nejvyššího soudu, soudců obecných soudů, soudců vojenských soudů a státních zástupců<sup>87</sup>. Podle polského práva mohou o zahájení disciplinárního řízení proti soudcům rozhodovat pouze disciplinární úředníci. Jmenování mimořádného úředníka prezidentem republiky probíhá bez účasti soudních orgánů a odpovídá žádosti o zahájení předběžného šetření. Jmenováním mimořádného disciplinárního úředníka v probíhajícím disciplinárním

<sup>79</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Brumărescu v. Rumunsko*, 28. října 1999, bod 61; věc *Ryabykh v. Rusko*, 3. března 2003, bod 54 a 57; věc *Miragall Escolano a ostatní v. Španělsko*, 25. ledna 2000, bod 33; také věc *Phinikaridou v. Kypr*, 20. prosince 2007, bod 52.

<sup>80</sup> Věc C-224/01 *Köbler*, 30. září 2003, bod 38.

<sup>81</sup> *Moreira Ferreira v. Portugalsko* (č. 2), 11. července 2017 (pravomocný), bod 62.

<sup>82</sup> Stanovisko CDL(2017)035, odstavce 58, 63 a 130.

<sup>83</sup> Obě zásady jsou Ústavním soudem považovány za součást právního státu; viz rozsudky Ústavního soudu SK 7/06 ze dne 24. října 2007 a SK 77/06 ze dne 1. dubna 2008.

<sup>84</sup> Rozsudek SK 19/05 ze dne 28. listopadu 2006; SK 16/05 ze dne 14. listopadu 2007.

<sup>85</sup> Zejména ve stanoviscích Nejvyššího soudu ze dne 6. a 23. října a ze dne 30. listopadu 2017, ve stanovisku veřejného ochránce práv ze dne 11. listopadu 2017 a ve stanovisku OBSE–ODIHR ze dne 13. listopadu 2017.

<sup>86</sup> Článek 74 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>87</sup> Ustanovení čl. 76 odst. 8 zákona o Nejvyšším soudu; prezident republiky může jmenovat mimořádného disciplinárního úředníka z řad státních zástupců navržených nejvyšším státním zástupcem, pokud se disciplinární řízení týká disciplinárního pochybení, které splňuje kritéria úmyslného trestného činu stíhaného na základě veřejné žaloby nebo úmyslných daňových trestných činů.

řízení se z tohoto řízení vylučuje disciplinární úředník Nejvyššího soudu<sup>88</sup>. Skutečnost, že prezident republiky (a v některých případech i ministr spravedlnosti<sup>89</sup>) má pravomoc ovlivňovat disciplinární řízení proti soudcům Nejvyššího soudu tím, že jmenuje disciplinárního úředníka, který vyšetřuje případ, v němž je disciplinární úředník Nejvyššího soudu vyloučen z probíhajícího řízení, vzbuzuje obavy, pokud jde o zásadu oddělení pravomocí, a může ovlivnit nezávislost soudnictví. Tyto obavy byly rovněž vzneseny ve stanoviscích OBSE-ODHIR a Nejvyššího soudu<sup>90</sup>.

- (134) Zákonem se rovněž odstraňuje řada procesních záruk v disciplinárních řízeních vedených proti soudcům obecných soudů<sup>91</sup> a soudcům Nejvyššího soudu<sup>92</sup>: proti soudcům lze použít protiprávně získané důkazy<sup>93</sup>; za určitých podmínek lze nepřipustit důkazy předložené dotčeným soudcem<sup>94</sup>; promlčecí lhůta u disciplinárních řízení může být po dobu trvání disciplinárního řízení přerušena, což znamená, že na soudce se může vztahovat časově neomezené řízení<sup>95</sup>; kromě toho může disciplinární řízení pokračovat i v případě nepřítomnosti soudce (i když je nepřítomnost odůvodněna)<sup>96</sup>. Nový disciplinární režim vzbuzuje rovněž obavy, pokud jde o jeho slučitelnost s požadavky na spravedlivé řízení podle čl. 6 odst. 1 EÚLP, které platí také pro disciplinární řízení proti soudcům<sup>97</sup>.
- (135) Zákonem se Nejvyššímu soudu přidávají dvě komory, což znamená změnu jeho vnitřní struktury. Nová komora pro mimořádné kontroly a veřejné záležitosti bude posuzovat věci v rámci nového mimořádného odvolacího řízení<sup>98</sup>. Tato nová komora bude zřejmě složena většinou z nových soudců<sup>99</sup> a bude ověřovat platnost obecných a místních voleb a řešit volební spory, včetně volebních sporů ve volbách do Evropského parlamentu<sup>100</sup>. Navíc se zřizuje nová, autonomní<sup>101</sup> disciplinární

<sup>88</sup> Ustanovení čl. 76 odst. 8 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>89</sup> Podle čl. 76 odst. 9 zákona o Nejvyšším soudu může ministr spravedlnosti informovat prezidenta republiky o potřebě jmenovat mimořádného disciplinárního úředníka, pokud se jedná o případ disciplinárního pochybení, které splňuje kritéria úmyslného trestného činu stíhaného na základě obžaloby nebo úmyslného daňového trestného činu. Zda jsou tato kritéria v daném případě splněna, rozhodují zjevně sami ministr spravedlnosti a prezident republiky, neboť jejich rozhodnutí o jmenování mimořádného disciplinárního úředníka nemohou být napadena.

<sup>90</sup> Stanovisko OBSE-ODHIR ze dne 13. listopadu 2017; body 119–121; stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 6. října, str. 34.

<sup>91</sup> Podle čl. 108 odst. 17 až 19 zákona o Nejvyšším soudu má ministr spravedlnosti pravomoc stanovit počet disciplinárních soudců pro soudce obecných soudů a jmenovat je bez konzultace soudní moci. Kromě toho by mohl ministr spravedlnosti osobně kontrolovat disciplinární věci vedené proti soudcům obecných soudů prostřednictvím disciplinárních úředníků a mimořádného disciplinárního úředníka ministra spravedlnosti, které (za určitých okolností také z řad státních zástupců) sám jmenuje. Disciplinární úředníci jmenování ministrem spravedlnosti by mohli na žádost ministra spravedlnosti znovu otevřít již uzavřená šetření.

<sup>92</sup> Podle zákona se ustanovení zákona o organizaci obecných soudů, včetně těch, která se týkají procesních aspektů disciplinárního řízení, použijí obdobně také na soudce Nejvyššího soudu; viz ustanovení čl. 72 odst. 1 a článek 108 ve spojení s čl. 10 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu. Článkem 108 zákona o Nejvyšším soudu se mění zákon o organizaci obecných soudů.

<sup>93</sup> Ustanovení čl. 108 odst. 23 zákona o Nejvyšším soudu ve znění článku 115c doplněného do zákona o organizaci obecných soudů.

<sup>94</sup> Pokud byl důkaz předložen po uplynutí předepsané lhůty, viz čl. 108 odst. 22 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>95</sup> Ustanovení čl. 108 odst. 13 písm. b) zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>96</sup> Ustanovení čl. 108 odst. 23 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>97</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Vilho Eskelinen a další v. Finsko*, 19. dubna 2007, bod 62; ve věci *Olujić v. Chorvatsko*, 5. února 2009, body 34-43; ve věci *Harabin v. Slovensko*, 20. listopadu 2012, body 118-124; a ve věci *Baca v. Maďarsko*, 23. června 2016, body 100-119.

<sup>98</sup> Ustanovení článků 26 a 94 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>99</sup> Ustanovení článku 134 zákona o Nejvyšším soudu; bývalá komora pro pracovní věci, sociální zabezpečení a veřejné záležitosti je rozdělena na dvě komory, komoru pro pracovní věci a sociální zabezpečení a novou komoru pro mimořádnou kontrolu a veřejné záležitosti; tato nová komora bude složena z nových soudců, jelikož všichni současní soudci jsou převedeni do komory pro pracovní věci a sociální zabezpečení; stávající soudci Nejvyššího soudu mohou požádat o převedení do této nové komory.

<sup>100</sup> Úplný seznam úkolů, kterými se bude tato komora zabývat, je uveden v článku 26.

komora složená výhradně z nových soudců<sup>102</sup>, která bude pověřena přezkumem disciplinárních věcí proti soudcům Nejvyššího soudu v prvním a druhém stupni<sup>103</sup>. Tyto dvě nové do značné míry autonomní komory složené z nových soudců vzbuzují obavy ohledně oddělení pravomocí. Benátská komise konstatuje, že obě komory sice jsou součástí Nejvyššího soudu, avšak v praxi stojí nad všemi ostatními komorami, čímž vzniká riziko, že celému systému soudnictví budou dominovat tyto komory, které jsou složeny z nových volených soudců s rozhodujícím vlivem vládní většiny<sup>104</sup>. Benátská komise také zdůrazňuje, že zákon ztíží soudní přezkum volebních sporů, které jsou obzvláště vystaveni politickému vlivu, čímž je závažně ohroženo fungování polské demokracie<sup>105</sup>.

- (136) Zákon předpokládá, že řízení u Nejvyššího soudu, v nichž se projednávají mimořádné opravné prostředky a disciplinární věci zkoumané Nejvyšším soudem, se zúčastní přísedící jmenovaní Senátem republiky<sup>106</sup>. Jak zjistila Benátská komise, působení přísedících v obou nových komorách Nejvyššího soudu ohrožuje účinnost a kvalitu soudnictví<sup>107</sup>.

#### 4.2 Zákon o Státní soudní radě

- (137) Podle polské Ústavy zajišťuje nezávislost soudců Státní soudní rada<sup>108</sup>. Úloha Státní soudní rady má přímý dopad na nezávislost soudců, zejména pokud jde o jejich povyšování, překládání, disciplinární řízení, odvolávání a předčasný odchod do důchodu. Například povýšení soudce (např. z okresního soudu ke krajskému soudu) vyžaduje, aby prezident republiky tohoto soudce znovu jmenoval, a proto bude nutno znovu absolvovat postup soudního posouzení a jmenování za účasti Státní soudní rady. Také asistenti soudců, kteří již vykonávají úkoly soudce, musí být dříve, než je prezident republiky jmenuje do funkce soudce, prověřeni Státní soudní radou.
- (138) Z tohoto důvodu je v členských státech, kde je zřízena Soudní rada, její nezávislost obzvláště důležitá, neboť umožňuje předcházet nepřiměřenému vlivu vlády nebo parlamentu na nezávislost soudců<sup>109</sup>.
- (139) Zákon o Státní soudní radě zvyšuje obavy ohledně celkové nezávislosti soudnictví, neboť předpokládá předčasné ukončení mandátu všech soudců-členů Státní soudní rady a zavádí zcela nový režim jmenování jejích soudců-členů, který umožňuje velkou míru politického vlivu.
- (140) Podle článku 6 zákona o Státní soudní radě budou mandáty všech současných soudců-členů Státní soudní rady ukončeny předčasně. Toto legislativně usnesené ukončení mandátů vzbuzuje obavy ohledně nezávislosti Rady a oddělení pravomocí.

<sup>101</sup> Předseda disciplinární komory je ve vztahu k prvnímu předsedovi Nejvyššího soudu autonomní a rozpočet komory může být ve srovnání s celkovým rozpočtem Nejvyššího soudu podstatně zvýšen (viz čl. 7 odst. 2 a 4 a článek 20 zákona o Nejvyšším soudu).

<sup>102</sup> Podle článku 131 zákona o Nejvyšším soudu nemohou být až do jmenování všech soudců Nejvyššího soudu v disciplinární komoře na post v uvedené komoře převedeni další soudci Nejvyššího soudu.

<sup>103</sup> Úplný seznam úkolů, kterými se bude zabývat disciplinární komora, je uveden v článku 27 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>104</sup> Stanovisko CDL(2017)035, odstavec 92.

<sup>105</sup> Stanovisko CDL(2017)035, odstavec 43.

<sup>106</sup> Ustanovení čl. 61 odst. 2 zákona o Nejvyšším soudu.

<sup>107</sup> Stanovisko CDL(2017)035, odstavec 67.

<sup>108</sup> Ustanovení čl. 186 odst. 1 polské Ústavy: „Státní soudní rada zajišťuje nezávislost soudů a soudců“.

<sup>109</sup> Například v souvislosti s disciplinárním řízením proti soudcům vedeným takovouto radou zpochybnil Evropský soud pro lidská práva míru vlivu legislativních nebo výkonných orgánů vzhledem k tomu, že tato rada byla složena z většiny členů jmenovaných přímo těmito orgány; rozsudek ESLP ve věci *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugalsko*, 55391/13, 57728/13 a 74041/13, 21. června 2016, bod 77.

Parlament bude mít rozhodující vliv na složení Rady na úkor vlivu samotných soudců. K tomuto novému složení Státní soudní rady by mohlo dojít již jeden a půl měsíce po zveřejnění zákona<sup>110</sup>. Jak je zdůrazněno v stanoviscích Státní soudní rady, Nejvyššího soudu a veřejného ochránce práv, vyvolává předčasné ukončení mandátu obavy o ústavnost.

- (141) Také nový režim jmenování soudců-členů Státní soudní rady vzbuzuje vážné obavy. Zavedené evropské normy, zejména doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z roku 2010, stanoví, že „nejméně polovina členů [Soudních rad] by se měla skládat ze soudců vybraných jejich kolegy ze všech úrovní soudnictví a s respektem k pluralitě v rámci soudnictví“<sup>111</sup>. Je na členských státech, aby zorganizovaly své systémy soudnictví, včetně toho, zda zřídit Soudní radu, či nikoli. Pokud však je taková rada zřízena, jak tomu je v případě Polska, musí být zaručena její nezávislost v souladu s evropskými normami.
- (142) Až do přijetí zákona o Státní soudní radě byl polský systém plně v souladu s těmito normami, protože Státní soudní rada byla z větší části složena ze soudců volených soudci. Ustanovení čl. 1 odst. 1 a článku 7 zákona, kterým se mění zákon o Státní soudní radě, by tento režim radikálně změnila, neboť stanoví, že 15 soudců-členů Státní soudní rady jmenuje *Sejm*<sup>112</sup>, který je může jmenovat znovu. Kromě toho neexistuje záruka, že podle nového zákona *Sejm* jmenuje soudce-členy Rady, kteří budou mít podporu soudní složky, neboť kandidáty na tyto posty mohou navrhnout nejen skupiny 25 soudců, ale také skupiny nejméně 2 000 občanů<sup>113</sup>. Navíc konečný seznam kandidátů, kterému bude *Sejm* muset vyslovit svůj souhlas *en bloc*, je předem stanoven výborem *Sejmu*<sup>114</sup>. Nová pravidla jmenování soudců-členů Státní soudní rady významně zvyšují vliv parlamentu na tuto radu a negativně ovlivňují její nezávislost v rozporu s evropskými normami. Skutečnost, že soudci-členové budou jmenováni *Sejmem* tří pětinovou většinou, tuto obavu nezmiňuje, jelikož soudci-členové již nebudou vybíráni svými kolegy. Navíc v případě, kdy této tří pětinové většiny nebude dosaženo, budou soudci-členové Rady jmenováni *Sejmem* absolutní většinou hlasů.
- (143) Tato situace vyvolává obavy ohledně nezávislosti soudnictví. Například soudce okresního soudu, který musí vydat rozsudek v politicky citlivém případě, přičemž zároveň žádá o povýšení na soudce krajského soudu, může mít tendenci podpořit stanovisko upřednostňované politickou většinou, aby neohrozil své šance na povýšení. I kdyby se toto riziko nenaplnilo, nový režim neposkytuje dostatečné

<sup>110</sup> Mandát současných soudců-členů by skončil dnem před začátkem společného funkčního období nových soudců-členů Rady, avšak nejpozději 90 dnů od vstupu zákona v platnost. Platí následující harmonogram: do tří dnů po zveřejnění zákona oznámí maršálek *Sejmu* zahájení nominačního postupu. Do 21 dnů od tohoto oznámení navrhnou oprávněné subjekty (skupiny minimálně 25 soudců nebo 2 000 občanů) maršálkovi *Sejmu* kandidáty na místa soudců-členů Rady. Po uplynutí této 21denní lhůty předloží maršálek seznam kandidátů poslaneckým klubům, které pak mají sedm dnů na to, aby z tohoto seznamu navrhly až devět kandidátů. Následně proběhne nominační řízení podle běžných ustanovení (viz níže); viz články 6 a 7 zákona, kterým se mění zákon o Státní soudní radě a čl. 1 odst. 1 a 3 ve znění doplněných článků 11a a 11d zákona, kterým se mění zákon o Státní soudní radě.

<sup>111</sup> Bod 27; viz též písm. C bod ii) akčního plánu Rady Evropy z roku 2016; stanovisko CCJE č. 10 ohledně Soudní rady ve službách společnosti, bod 27; a bod 2.3 zprávy ENCJ o „soudních radách“ za období let 2010–2011.

<sup>112</sup> Ústava stanoví, že Státní soudní rada je složena z členů *ex officio* (první předseda Nejvyššího soudu, ministr spravedlnosti, předseda Nejvyššího správního soudu a osoba jmenovaná prezidentem) a z volených členů. Volenými členy jsou čtyři poslanci „zvolení *Sejmem*“, dva senátoři „zvolení *Senátem*“ a 15 soudců („zvolených z řad“ soudců obecných, správních a vojenských soudů a Nejvyššího soudu).

<sup>113</sup> Ustanovení čl. 1 odst. 3 zákona o Státní soudní radě, kterým se doplňuje čl. 11a odst. 2 a 3: je třeba poznamenat, že každá skupina (soudců i občanů) může podat více než jednu nominaci na soudce-člena Rady.

<sup>114</sup> Pokud poslanecké kluby celkem předloží méně než 15 kandidátů, předsednictvo *Sejmu* je vybere a sestaví seznam 15 kandidátů, který je poté předložen výboru *Sejmu* (viz čl. 1 odst. 3, kterým se doplňují články 11c a čl. 11d odst. 1 až 4).

záruky toho, že zajistí vznik nezávislosti, který je zásadní pro zachování důvěry, již musí soudy v demokratické společnosti ve veřejnosti vzbuzovat<sup>115</sup>. Také asistenti soudců budou muset být před svým jmenováním do funkce soudce prověřeni politicky ovlivňovanou Státní soudní radou.

- (144) Benátská komise došla k závěru, že volba 15 soudních členů Státní soudní rady parlamentem ve spojení s okamžitou výměnou nyní úřadujících členů povede k rozsáhlé politizaci tohoto subjektu. Benátská komise doporučuje, aby namísto toho byli soudní členové Státní soudní rady voleni svými kolegy, jako tomu bylo podle stávajícího zákona<sup>116</sup>. Konstatuje také, že zákon oslabuje nezávislost Rady vzhledem k většině v parlamentu a přispívá k oslabování nezávislosti soudnictví jako celku<sup>117</sup>.
- (145) Nejvyšší soud, Státní soudní rada a veřejný ochránce práv ve svých stanoviscích k návrhu zákona vyjádřili celou řadu obav, pokud jde o ústavnost nového režimu. Zejména Státní soudní rada konstatuje, že podle polské Ústavy je Rada protiváhou k parlamentu, který má ústavní pravomoc rozhodovat o obsahu zákona. Politické jmenování soudců-členů a předčasné ukončení mandátu současných soudců-členů Rady proto porušuje zásady oddělení pravomocí a nezávislosti soudnictví. Jak bylo vysvětleno v předchozích doporučeních, účinný ústavní přezkum těchto ustanovení není v současné době možný.

### 4.3 Zákon o organizaci obecných soudů

#### 4.3.1 Věk odchodu do důchodu a pravomoc prodloužit mandát soudců

- (146) Ustanovení čl. 1 odst. 26 písm. b) a c) a čl. 13 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů stanoví, že režim odchodu do důchodu pro soudce obecných soudů se snižuje z 67 na 60 let pro soudkyně a z 67 na 65 let pro soudce a že ministři spravedlnosti bude udělena pravomoc rozhodovat o prodloužení mandátů soudců (až do věku 70 let) na základě neurčitých kritérií. Až do vydání tohoto rozhodnutí zůstávají příslušní soudci ve funkci.
- (147) Nový režim odchodu do důchodu by měl nepříznivý dopad na nezávislost soudců<sup>118</sup>. Tato nová pravidla vytvářejí další nástroj, který by ministři spravedlnosti umožňoval ovlivňovat jednotlivé soudce. Zejména neurčitá kritéria prodloužení mandátů umožňují nepřiměřenou diskreční pravomoc, což narušuje zásadu neodvolatelnosti soudců<sup>119</sup>. Uvedený zákon sice snižuje věk odchodu do důchodu, ale umožňuje ministři spravedlnosti prodloužit mandát soudců až o deset let v případě soudkyň a až o pět let v případě soudců. Neexistuje rovněž časový rámec, v němž by měl ministr spravedlnosti o prodloužení mandátu rozhodnout, což umožňuje, aby si ministr spravedlnosti zachoval vliv na dotčené soudce po zbývajících dobu jejich soudního mandátu. Dokonce ještě před dosažením věku odchodu do důchodu by na příslušné soudce mohla vyvíjet tlak i samotná perspektiva, že budou muset požádat ministra spravedlnosti o takové prodloužení.
- (148) Tím, že tato nová pravidla snižují věk odchodu soudců do důchodu a současně podmiňují prodloužení mandátu soudce rozhodnutím ministra spravedlnosti, narušují

<sup>115</sup> Rozsudky ESLP ve věci *Morice v. Francie*, 29369/10, 23. dubna 2015, bod 78; *Kypr v. Turecko*, 25781/94, 10. května 2001, bod 233.

<sup>116</sup> Stanovisko CDL(2017)035, odstavec 130.

<sup>117</sup> Stanovisko CDL(2017)035, odstavec 31.

<sup>118</sup> Doporučení Rady Evropy z roku 2010, bod 49.

<sup>119</sup> Podle zákona ministr spravedlnosti rozhoduje o prodloužení mandátu daného soudce „s přihlédnutím k racionálnímu využití zaměstnanců obecného soudu a k potřebám vyplývajícím z pracovního vytížení jednotlivých soudců“ (viz čl. 1 odst. 26 písm. b) tohoto zákona).

zásadu neodvolatelnosti soudců, která podle judikatury Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva představuje klíčový prvek nezávislosti soudců. Mezi požadavky na nezávislý soud Soudní dvůr uvedl, že soudci by měli při výkonu svých funkcí požívat osobní a funkční nezávislosti a že by měli být rovněž chráněni před odvoláním na základě existence účinných překážek proti neoprávněným zásahům nebo tlakům ze strany výkonné moci<sup>120</sup>. Příslušná ustanovení rovněž nejsou v souladu s evropskými normami, podle nichž by měli soudci mít zaručené funkční období až do dosažení povinného věku pro odchod do důchodu, pokud je takový věk odchodu do důchodu stanoven. Benátská komise sdílí obavy Komise<sup>121</sup>.

- (149) Komise konstatuje, že tato nová pravidla vyvolávají rovněž obavy o ústavnost. Podle názoru Nejvyššího soudu<sup>122</sup> znamená možnost ministra spravedlnosti rozhodnout o prodloužení mandátu soudce v kombinaci se snížením důchodového věku soudců porušení zásady neodvolatelnosti soudců (čl. 180 odst. 1 Ústavy). Jak bylo vysvětleno výše, Komise připomíná, že účinný ústavní přezkum těchto ustanovení není v současné době možný.
- (150) Odpověď polských orgánů na doporučení Komise ze dne 26. července 2017 nezmírňuje obavy Komise a neuvádí žádná konkrétní opatření k řešení otázek vznesených Komisí. V odpovědi se opomíjí tlak, který může ministr spravedlnosti vyvíjet na jednotlivé soudce před vydáním rozhodnutí, zda udělí svůj souhlas, aby mohl dotčený soudce po dosažení věkové hranice pro odchod do důchodu zůstat ve své funkci.

#### 4.3.2 Předsedové soudů

- (151) V polském právním systému mají předsedové soudů dvojí úlohu: mají nejen odpovědnost manažerů soudů, ale vykonávají také soudní funkce. Nový zákon o organizaci obecných soudů vyvolává obavy ohledně osobní nezávislosti předsedů soudů při výkonu jejich soudní funkce.

##### *Pravomoc odvolávat*

- (152) Ustanovení čl. 17 odst.1 a čl.18 odst.1 zákona o organizaci obecných soudů obsahuje pravidla odvolávání předsedů a místopředsedů soudů. Ministr spravedlnosti by tak měl pravomoc v průběhu šestiměsíčního období po vstupu zákona v platnost odvolávat předsedy soudů, aniž by byl vázán konkrétními kritérii, bez povinnosti uvádět důvody, a aniž by systém soudnictví měl možnost tato rozhodnutí zablokovat. Navíc není k dispozici žádný soudní přezkum rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání.
- (153) Obavy Komise se týkají pravomoci ministra spravedlnosti v průběhu tohoto šestiměsíčního období. I po tomto šestiměsíčním období může ministr spravedlnosti podle čl. 1 odst. 7 odvolávat předsedy soudů, avšak ministr spravedlnosti by musel konzultovat Státní soudní radu, která by mohla plánované odvolání zablokovat usnesením přijatým dvoutřetinovou většinou hlasů<sup>123</sup>.

##### *Pravomoc jmenovat*

- (154) Podle čl. 1 odst. 6 zákona o organizaci obecných soudů je ministrovi svěřena pravomoc jmenovat předsedy soudů. Jediným platným kritériem je, že předseda

<sup>120</sup> Věc C-53/03 *Syfait a další*, 31. května 2005, bod 31; věc C-103/97 *Köllensperger a Atzwanger*, 4. února 1999, bod 20.

<sup>121</sup> Stanovisko CDL-AD(2017)035, odstavec 100–109.

<sup>122</sup> Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2017.

<sup>123</sup> Ustanovení čl. 1 odst. 7 zákona o organizaci obecných soudů stanoví, že pokud Státní soudní rada nepředloží během 30 dnů ode dne, kdy ministr spravedlnosti oznámil plánované odvolání, své stanovisko, nic odvolání nebrání.

odvolacího soudu musí být jmenován z řad soudců odvolacího nebo krajského soudu, předseda krajského soudu z řad soudců odvolacího, krajského nebo okresního soudu a předseda okresního soudu z řad soudců krajského nebo okresního soudu. Ministr spravedlnosti není povinen k takovému rozhodnutí konzultovat soudní moc. Až po jmenování předsedy soudu představí ministr nového předsedu valnému shromáždění soudců příslušného soudu. Na pravomoci ministra spravedlnosti jmenovat předsedu soudu se po uplynutí šestiměsíčního období nic nemění.

#### *Účinky pravomoci jmenovat a odvolávat*

- (155) Jelikož jsou předsedové soudů aktivní soudci, výše uvedená pravomoc předsedy soudů během šestiměsíčního období svévolně odvolávat a předsedy soudů jmenovat umožňuje, aby si ministr spravedlnosti zachoval vliv na předsedy soudů, což může ovlivnit jejich osobní nezávislost při výkonu soudních funkcí. Například předseda soudu, který je vyzván, aby vydal rozsudek v citlivém případě vedeném proti státu, by mohl pociťovat tlak ze strany ministra spravedlnosti, aby se přiklonil na stranu vlády, a vyhnul se tak odvolání z pozice předsedy soudu, namísto aby rozhodoval o případech nezávisle a na základě skutkových okolností. Nezávislost soudnictví vyžaduje, aby soudci nebyli při rozhodování případů podřízeni žádnému jinému subjektu a byli chráněni před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly ohrozit nezávislost jejich rozhodování ve sporech, které jsou jim předloženy<sup>124</sup>.
- (156) I v případě soudců, kteří se chtějí stát předsedou soudu, může taková diskreční pravomoc ministra spravedlnosti ovlivnit způsob, jakým budou ve věcech – zejména v politicky citlivých – rozhodovat, aby nesnížili své šance na jmenování předsedou soudu. V důsledku toho by byla rovněž ohrožena jejich osobní nezávislost při rozhodování věcí.
- (157) Je také třeba poznamenat, že předsedové soudů mají ve funkci manažerů soudů významné pravomoci nad jinými soudci. Diskreční pravomoc ministra spravedlnosti odvolávat a jmenovat předsedy soudů by mohla ovlivnit způsob, jakým předsedové soudů využívají těchto pravomocí ve funkci manažerů soudů nad jinými soudci. To by mohlo vést k zásahům do osobní nezávislosti těchto soudců. Pravomoci udělené ministru spravedlnosti proto budou mít nepřímý dopad i na nezávislost soudců, kteří jsou podřízeni předsedům soudů vystaveným vlivu ministra spravedlnosti. Předsedové soudů mají například pravomoc nahrazovat soudce ve funkci vedoucích oddělení nebo vedoucích sekcí soudů<sup>125</sup>, pravomoc vydávat písemné oznámení těmto vedoucím oddělení a sekcí, která mohou být spojena se snížením příspěvků na post vedoucích oddělení nebo sekcí v případě nedostatků<sup>126</sup>, a pravomoc převádět soudce bez jejich souhlasu v rámci struktury soudu, kterému předsedají (která zahrnuje příslušný soudní obvod daného soudu a může zahrnovat pracovní místa, která se nacházejí v různých městech)<sup>127</sup>.
- (158) Benátská komise ve svém stanovisku<sup>128</sup> zdůraznila, že nový zákon umožňuje výkonné moci vážně a rozsáhle zasahovat do výkonu spravedlnosti, a představuje tak

<sup>124</sup> Věc C-503/15, *Margarit Panicello*, 16. února 2017, body 37–38; věc C-203/14 *Consorti Sanitari del Maresme*, 6. října 2015, bod 19; věc C-222/13 *TDC*, 9. října 2014, bod 30; spojené věci C-58/13 a C-59/13 *Torresi*, 17. července 2014, bod 22; věc C-506/04 *Wilson*, 19. září 2006, bod 51.

<sup>125</sup> Podle čl. 17 odst. 2 a čl. 18 odst. 2 zákona o organizaci obecných soudů je pravomoc předsedů odvolacích a krajských soudů nahrazovat soudce v jejich funkci vedoucích oddělení, zástupců vedoucích oddělení, vedoucích sekcí a dozorčích soudců udělena na šest měsíců po vstupu zákona v platnost.

<sup>126</sup> Ustanovení čl. 1 odst. 13 písm. b) zákona o organizaci obecných soudů.

<sup>127</sup> Ustanovení čl. 1 odst. 5 písm. b) zákona o organizaci obecných soudů.

<sup>128</sup> Stanovisko CDL-AD(2017)035, odstavec 125.



vážné ohrožení nezávislosti soudnictví jakožto klíčového prvku právního státu. Zákon neposkytuje předsedům soudů dostatečnou ochranu před svévolným odvoláním a rozhodnutí ministra spravedlnosti jmenovat či odvolat předsedu soudu by měla být schvalována Státní soudní radou nebo valným shromážděním soudců příslušného soudu prostou většinou hlasů. Dále může ministr spravedlnosti v jednacím řádu stanovit „podrobná pravidla pro přidělování věcí“ a „metodu náhodného přidělování věcí“, jakož i zvláštní pravidla v situaci, kdy je náhodné přidělování věcí nemožné nebo neúčinné. Jak zdůraznila Benátská komise, může být tato pravomoc použita k zasahování do systému náhodného přidělování věcí; stanovení metody rozdělování věcí by nemělo být v diskreční pravomoci ministra spravedlnosti<sup>129</sup>.

- (159) Kromě toho poukázala stanoviska Nejvyššího soudu, Státní soudní rady a veřejného ochránce práv na to, že příslušná ustanovení vyvolávají obavy o ústavnost. Zejména ustanovení, že ministr spravedlnosti může odvolávat předsedy soudů, odporuje zásadě nezávislosti soudnictví a oddělení pravomocí. Za stávajících okolností však ústavnost těchto ustanovení již nemůže být ověřena a zaručena nezávislým ústavním soudem.
- (160) Evropský soud pro lidská práva určil jasnou spojitost mezi odvoláním z funkce předsedy soudu a nezávislostí soudnictví. Ve věci *Baka* Evropský soud pro lidská práva shledal, že předčasné odvolání stěžovatele z jeho funkce předsedy Nejvyššího soudu, i když stěžovatel zůstal ve funkci soudce, samotnému účelu zachovat nezávislost soudnictví neposloužilo, ale spíše mu uškodilo<sup>130</sup>.
- (161) Podle dostupných informací ministr spravedlnosti dosud odvolal 24 a jmenoval nejméně 32 předsedů soudů (toto číslo zahrnuje jmenování na regulérní volná místa).
- (162) Odpověď polských orgánů na doporučení Komise ze dne 26. července 2017 nezmírňuje obavy Komise a neuvádí žádná konkrétní opatření k řešení otázek vznesených Komisí. V odpovědi se popírá, že by pravomoci ministra spravedlnosti zasahovaly do nezávislosti předsedů soudů jako soudců rozhodujících ve věcech, a zdůrazňuje, že pravomoci ministra se týkají pouze administrativních činností předsedů soudů. V odpovědi se však opomíjí, že pravomoc svévolně odvolávat předsedy soudů v průběhu šestiměsíčního období ministrowi umožňuje zachovat si vliv na předsedy soudů, což může ovlivnit jejich osobní nezávislost při rozhodování věcí.

#### 4.3.2 Další výhrady

- (163) Ministr spravedlnosti může předsedovi soudu nižšího stupně zaslat „písemné připomínky“ týkající se jeho údajného špatného řízení soudu. V důsledku těchto „písemných připomínek“ může být předsedovi soudu nižšího stupně snížen příspěvek na vedoucí místo až o 50 % na dobu až šesti měsíců<sup>131</sup>. Ministr sám může vydat „písemné oznámení“ adresované předsedovi nebo místopředsedovi odvolacího soudu a odpovídajícím způsobem snížit příspěvek na vedoucí místo. Jelikož jakékoli snížení odměny soudce v důsledku chování soudce je třeba považovat za

<sup>129</sup> Stanovisko CDL-AD(2017)035, odstavec 120.

<sup>130</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Baka v. Maďarsko*, 20261/12, 23. června 2016, bod 172.

<sup>131</sup> Ministr spravedlnosti může ovlivňovat předsedy odvolacího soudu hodnocením jejich výkonnosti; zatímco negativní hodnocení by mohlo vést k finančním sankcím uloženým předsedům soudů, pozitivní hodnocení by mohlo vést ke zvýšení příspěvku za vedení soudu; Ustanovení čl. 1 odst. 13 až 15 zákona o organizaci obecných soudů.

disciplinární postih<sup>132</sup>, neměl by mít ministr spravedlnosti možnost samostatně rozhodovat o takovém snížení bez odpovídajícího soudního rozhodnutí.

#### 4.4 Další právní předpisy

##### 4.4.1 Zákon o Národní škole soudnictví

- (164) Nový zákonodárny sbor přijal další právní předpisy, které vzbuzují obavy ohledně nezávislosti soudnictví a oddělení pravomocí.
- (165) Podle čl. 2 odst. 1 a čl. 2 odst. 36 zákona o Národní škole soudnictví jsou asistenti soudce pověřeni úkoly soudce u okresních soudů na období čtyř let. Asistenti soudce budou moci zejména působit jako samosoudci okresních soudů.
- (166) Podle polského právního systému však asistenti soudce nemají stejné postavení jako soudci<sup>133</sup>. Asistenti soudce jsou jmenováni na omezenou dobu čtyř let a po 36 měsících mohou začít žádat o nové řízení s cílem stát se soudci. Asistenti soudce nepodléhají stejným zárukám na ochranu nezávislosti soudnictví jako soudci – například pokud jde o jmenování, které se neřídí stejným postupem jako u soudců. Na rozdíl od postavení soudců není postavení asistentů soudců, kteří vykonávají soudní funkce, zakotveno v Ústavě. To znamená, že jejich postavení, stejně jako záruky jejich nezávislosti, mohou být upraveny obecným právem a nevyžadují změnu Ústavy<sup>134</sup>. Skutečnost, že asistenti soudci mohou působit jako samosoudci u okresních soudů, přikládá otázce jejich nezávislosti ještě větší důležitost.
- (167) Během legislativního procesu týkajícího se zákona o Národní škole soudnictví vyjádřil Nejvyšší soud a Státní soudní rada obavy ohledně toho, zda jsou záruky nezávislosti asistentů soudce v souladu s Ústavou a zda jsou dostatečné pro splnění požadavků na spravedlivé řízení zakotvených v čl. 6 odst. 1 EÚLP<sup>135</sup>. Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že předchozí režim týkající se asistentů soudce v Polsku tato kritéria nespĺňoval<sup>136</sup>.
- (168) Odpověď polských orgánů na doporučení Komise ze dne 26. července 2017, která byla doručena dne 28. srpna 2017, nezmiřňuje obavy Komise a neuvádí žádná konkrétní opatření k řešení otázek vznesených Komisí.

##### 4.4.2 Další zákony

- (169) Zákony o státním zastupitelství<sup>137</sup> sloučily úřad ministra spravedlnosti a nejvyššího státního zastupitelství a výrazně rozšířily pravomoci nejvyššího státního zástupce v řízení soustavy státních zastupitelství, včetně nových kompetencí ministra spravedlnosti, které mu umožňují přímo zasahovat v jednotlivých případech.

<sup>132</sup> Stanovisko CDL-AD(2017)035, odstavec 114–117.

<sup>133</sup> Asistenty soudce i v případě, že jim jsou svěřeny povinnosti soudce, jmenuje přímo ministr spravedlnosti s minimální účastí Státní soudní rady.

<sup>134</sup> Nezávislost soudce by měla být zakotvena v Ústavě s podrobnější úpravou na legislativní úrovni (viz např. doporučení Rady Evropy z roku 2010, bod 7). Je třeba také poznamenat, že Nejvyšší soud a Státní soudní rada ve svých stanoviscích vznesly otázky týkající se ústavnosti tohoto zákona.

<sup>135</sup> Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 3. února 2017; stanovisko Státní soudní rady ze dne 10. února 2017.

<sup>136</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Henryk Urban a Ryszard Urban v. Polsko*, 23614/08, 28. února 2011; rozsudek ESLP ve věci *Mirosław Garlicki v. Polsko*, 36921/07, 14. září 2011; rozsudek ESLP ve věci *Pohoska v. Polsko*, 33530/06, 10. dubna 2012.

<sup>137</sup> Zákon ze dne 28. ledna 2016 o státním zastupitelství, zveřejněný v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 177; zákon ze dne 28. ledna 2016 – prováděcí nařízení zákona o státním zastupitelství, zveřejněný v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 178.

(170) Jak zdůraznila Benátská komise<sup>138</sup>, nezávislost a autonomie státního zastupitelství sice není tak kategorická jako u soudů, avšak sloučení úřadu ministra spravedlnosti a nejvyššího státního zastupitelství, rozšířené pravomoci nejvyššího státního zástupce vůči státnímu zastupitelství, rozšířené pravomocí ministra spravedlnosti ve vztahu k justici podle zákona o organizaci obecných soudů a slabá kontrola těchto pravomocí vedou k nahromadění mnoha pravomocí do rukou jedné osoby. To má přímé negativní důsledky na nezávislost soustavy státních zastupitelství z politické sféry, avšak také pro nezávislost soudnictví, a tím pro oddělení pravomocí a právní stát v Polsku.

## **5. ZJIŠTĚNÍ ZŘEJMÉHO NEBEZPEČÍ ZÁVAŽNÉHO PORUŠENÍ HODNOT UVEDENÝCH V ČLÁNKU 2 SMLOUVY O EVROPSKÉ UNII**

(171) Podle čl. 7 odst. 1 SEU může Rada na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise většinou čtyř pětin svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2 SEU. Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení<sup>139</sup>.

(172) Komise zastává stanovisko, že situace popsaná v předchozích oddílech představuje zřejmé nebezpečí závažného porušení zásady právního státu uvedené v článku 2 SEU ze strany Polské republiky. Komise dospěla k tomuto zjištění po posouzení výše uvedených skutečností.

(173) Komise konstatuje, že během období dvou let bylo přijato více než 13 po sobě následujících zákonů ovlivňujících celou strukturu systému soudnictví v Polsku: Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, obecných soudů, Státní soudní rady, státního zastupitelství a Národní školy soudnictví. Společným znakem všech těchto legislativních změn je, že výkonné nebo legislativní moci se systematicky umožňují výrazně zasahovat do složení, pravomocí, správy a fungování těchto orgánů a subjektů. Legislativní změny a jejich kombinované účinky představují vážné riziko pro nezávislost soudnictví a oddělení pravomocí v Polsku, které jsou klíčovými prvky právního státu. Komise rovněž podotýká, že k této intenzivní legislativní činnosti docházelo bez řádné konzultace se všemi dotčenými zúčastněnými subjekty, bez ducha loajální spolupráce potřebného mezi státními orgány a bez zohlednění stanovisek celé řady evropských a mezinárodních organizací.

(174) Komise s polskými orgány vede od ledna 2016 rozsáhlý dialog s cílem nalézt řešení k vzneseným výhradám. Během tohoto procesu Komise vždy objektivně a důkladně odůvodnila své obavy. V souladu s rámcem pro posílení právního státu Komise vydala stanovisko, po němž následovala tři doporučení ohledně stavu právního státu v Polsku. Komise si s polskými orgány vyměnila řadu dopisů a vedla četná jednání. Komise vždy jasně uváděla, že je připravena v konstruktivním dialogu pokračovat, a opakovaně vyzývala polské orgány k dalším jednáním za tímto účelem. Avšak navzdory tomuto úsilí dialog obavy Komise nerozptýlil.

(175) Přestože Komise vydala tři doporučení, situace a neustále zhoršovala. Zejména:

<sup>138</sup> Stanovisko CDL-AD(2017)037, odstavce 28 a 115.

<sup>139</sup> Viz též sdělení Komise ze dne 15. října 2003: Dodržování a podpora hodnot, na nichž je Evropská unie založena, COM(2003) 606 final.

- 1) protiprávní jmenování předsedy Ústavního soudu, přijetí tří soudců nominovaných *Sejmem* během jeho 8. volebního období bez platného právního základu, skutečnost, že jeden z těchto soudců byl jmenován místopředsedou Ústavního soudu, skutečnost, že tři soudci, kteří byli v souladu se zákonem nominováni v říjnu roku 2015 předchozím zákonodárným sborem, nemohli nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu, stejně jako následný vývoj v rámci Ústavního soudu, který byl popsán výše, vedly *de facto* k úplné změně složení Ústavního soudu mimo běžný ústavní postup pro jmenování soudců. Z tohoto důvodu se Komise domnívá, že nezávislost a legitimita Ústavního soudu jsou vážně ohroženy, a proto již není nadále možné účinně garantovat ústavnost zákonů Polské republiky. Rozsudky vynesené Ústavním soudem za těchto okolností již nelze považovat za opatření zajišťující účinný ústavní přezkum.
- 2) Zákon o Státní soudní radě a zákon o Nejvyšším soudu, také v kombinaci se zákonem Národní školy soudnictví, a zákon o organizaci obecných soudů výrazně zvyšují systémové ohrožení právního státu, jak je uvedeno v předchozích doporučeních. Níže jsou shrnuty hlavní otázky vyvolávající znepokojení:
  - a) Pokud jde o Nejvyšší soud,
    - povinný odchod velkého počtu stávajících soudců Nejvyššího soudu do důchodu v kombinaci s možností prodloužení jejich aktivního soudního mandátu, jakož i nový disciplinární režim pro soudce Nejvyššího soudu, strukturálně narušují nezávislost soudců Nejvyššího soudu, přičemž nezávislost soudnictví je klíčovým prvkem právního státu,
    - povinný odchod velkého počtu stávajících soudců Nejvyššího soudu do důchodu rovněž umožňuje rozsáhlou a okamžitou změnu složení Nejvyššího soudu. Uvedená možnost vzbuzuje obavy týkající se oddělení pravomocí, zejména je-li posuzována v kombinaci se souběžnými reformami Státní soudní rady. Ve skutečnosti budou všichni noví soudci Nejvyššího soudu jmenováni prezidentem republiky na doporučení nově složené Státní soudní rady, v níž budou výrazně převažovat politicky jmenovaní členové. V důsledku toho bude stávající parlamentní většina schopna stanovit, přinejmenším nepřímo, budoucí složení Nejvyššího soudu v mnohem větším rozsahu, než by to bylo možné v systému, v němž platí obvyklé předpisy ohledně délky mandátů soudců – nezávisle na délce mandátu a na státním orgánu, který má pravomoc rozhodovat o jmenování soudců;
    - nové mimořádné odvolací řízení vzbuzuje obavy ohledně právní jistoty a, ve spojení s možností rozsáhlé a okamžité změny složení Nejvyššího soudu, ohledně oddělení pravomocí.
  - b) Pokud jde o obecné soudy,
    - tím, že tato nová pravidla snižují věk odchodu soudců do důchodu a současně podmiňují prodloužení mandátu soudce diskrečním rozhodnutím ministra spravedlnosti, narušují zásadu

- neodvolatelnosti soudců, která představuje klíčový prvek nezávislosti soudců,
- diskreční pravomoc ministra spravedlnosti jmenovat a odvolávat předsedy soudů, jelikož není vázán konkrétními kritérii, nemá povinnost uvádět důvody, jelikož systém soudnictví nemá možnost tato rozhodnutí zablokovat a neexistuje možnost soudního přezkumu, může ovlivnit osobní nezávislost předsedů soudů i dalších soudců.
- c) Pokud jde o zákon o Státní soudní radě,
- kvůli ukončení mandátu všech soudců-členů Státní soudní rady a novému jmenování jejich soudců-členů postupem, který umožňuje velkou míru politického vlivu, narůstají obavy týkající se celkové nezávislosti soudnictví.
- (176) Nové zákony vyvolávají vážné obavy, pokud jde o jejich slučitelnost s polskou ústavou, jak je zdůrazněno v řadě stanovisek, zejména Nejvyššího soudu, Státní soudní rady a veřejného ochránce práv. Nicméně, jak bylo vysvětleno v doporučení v otázce právního státu ze dne 26. července 2017, účinný ústavní přezkum těchto zákonů již není možný.
- (177) Žaloby a veřejná prohlášení proti soudcům a soudům v Polsku ze strany polské vlády a poslanců parlamentu náležejících k vládní většině poškodily důvěru v soudní systém jako celek. Komise zdůrazňuje zásadu loajální spolupráce mezi státními orgány, která je v demokratickém právním státě ústavní podmínkou, jak ve svých stanovisech zdůrazňuje Benátská komise.
- (178) Vzhledem k tomu, že nezávislost soudnictví je klíčovou složkou právního státu, tyto nové zákony, zejména jejich kombinovaný účinek, výrazně zvýší systémové ohrožení právního státu, jak je uvedeno v předchozích doporučeních. Benátská komise v tomto ohledu zdůraznila, že kombinace navrhovaných změn umocňuje negativní vliv každé z nich v takovém rozsahu, že představuje vážné riziko pro nezávislost všech částí soudnictví v Polsku<sup>140</sup>.
- (179) Skutečnost, že polské orgány po pozastavení zákonů o Nejvyšším soudu a Státní soudní radě přijatých v červenci 2017 nevyužily této příležitosti ke zohlednění obav, které vyjádřila Komise ve svém třetím doporučení, jakož i další aktéři, zejména Benátská komise, jasně poukazuje na nedostatečnou ochotu polských orgánů tyto obavy řešit.
- (180) Důsledky této situace jsou zvláště závažné:
- (1) jelikož jsou nezávislost a legitimita Ústavního soudu vážně ohroženy, není nadále možné účinně garantovat ústavnost zákonů Polské republiky. Tato situace je obzvláště znepokojivá z hlediska dodržování zásad právního státu, jelikož, jak bylo vysvětleno v doporučeních Komise, polský parlament přijal několik nových, zvláště citlivých legislativních aktů, například nový zákon o státní službě<sup>141</sup>, novelu zákona o policii a některých dalších zákonů<sup>142</sup>, zákony

<sup>140</sup> Stanovisko CDL-AD(2017)035, odstavec 131.

<sup>141</sup> Zákon ze dne 30. prosince 2015, kterým se mění zákon o státní službě a některé další zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 8. ledna 2016, položka 34.

<sup>142</sup> Zákon ze dne 15. ledna 2016, kterým se mění zákon o policii a další zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 4. února 2016, položka 147.

o státním zastupitelství<sup>143</sup>, zákon o veřejném ochránci práv a změně některých dalších zákonů<sup>144</sup>, zákon o Národní radě pro média<sup>145</sup> a protiteroristický zákon<sup>146</sup>.

- (2) Dodržování zásady právního státu není pouhým předpokladem ochrany všech základních hodnot uvedených ve článku 2 SEU. Jde rovněž o podmínku dodržování všech práv a povinností plynoucích ze Smluv a předpoklad zajištění vzájemné důvěry občanů, podnikatelů a státních orgánů v právní systémy všech ostatních členských států.
  - (3) Komise zdůrazňuje, že řádné fungování právního státu je rovněž nezbytné zejména pro bezproblémové fungování vnitřního trhu a prostředí příznivé pro investice<sup>147</sup>, protože hospodářské subjekty musí vědět, že s nimi bude podle zákona zacházeno rovným způsobem. Dodržování zásad právního státu je rovněž zásadní pro vzájemnou důvěru v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, zejména pokud jde o účinnou justiční spolupráci v občanských a trestních věcech, která je založena na vzájemném uznávání. To nelze zajistit bez nezávislého systému soudnictví v každém členském státě.
- (181) Komise připomíná, že byl-li zaveden systém ústavního soudnictví, představuje jeho účinné fungování jeden z klíčových prvků právního státu.
- (182) Komise také zdůrazňuje, že bez ohledu na zvolený model soudního systému musí být nezávislost soudnictví chráněna jako záležitost práva EU. Je na členských státech, aby zorganizovaly své systémy soudnictví, včetně rozhodnutí, zda zřídit Soudní radu, jejíž úlohou je chránit nezávislost soudnictví. Pokud však byla takováto rada členským státem zřízena, jak tomu je v případě Polska, kde polská Ústava výslovně pověřila Státní soudní radu úkolem zajistit nezávislost soudnictví, musí být zaručena nezávislost této Rady v souladu s evropskými normami.
- (183) Komise rovněž poznamenává, že široká škála účastníků na evropské i mezinárodní úrovni vyjádřila hluboké znepokojení ohledně stavu právního státu v Polsku<sup>148</sup> a že Evropský parlament prohlásil, že stávající situace v Polsku představuje zřejmé nebezpečí závažného porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU<sup>149</sup>.
- (184) Po dvou letech dialogu s polskými orgány, který nevedl k výsledkům a nezabránil dalšímu zhoršování situace, je nutné a přiměřené zahájit novou fázi dialogu, do kterého jsou formálně zapojeny Evropský parlament a Rada.

<sup>143</sup> Zákon ze dne 28. ledna 2016 o státním zastupitelství, zveřejněný v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 177; zákon ze dne 28. ledna 2016 – prováděcí nařízení zákona o státním zastupitelství, zveřejněný v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 178.

<sup>144</sup> Zákon ze dne 18. března 2016, kterým se mění zákon o veřejném ochránci práv a některé další zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 17. května 2016, položka 677.

<sup>145</sup> Zákon ze dne 22. června 2016 o Národní radě pro média, zveřejněný v Úředním věstníku dne 29. června 2016, položka 929.

<sup>146</sup> Zákon ze dne 10. června 2016 o protiteroristických opatřeních, zveřejněný v Úředním věstníku dne 24. června 2016, položka 904.

<sup>147</sup> Doporučení Rady ze dne 11. července 2017 k národnímu programu reforem Polska na rok 2017 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2017; bod odůvodnění 14; Úř. věst. C 261, 9.8.2017, s. 88.

<sup>148</sup> Benátská komise, komisař Rady Evropy pro lidská práva, Poradní rada evropských soudců, Výbor OSN pro lidská práva, zvláštní zpravodaj OSN pro nezávislost soudců a právníků, Síť předsedů nejvyšších soudů Evropské unie, Evropská síť rad pro justici, Rada advokátních komor a sdružení právníků v Evropě, jakož i mnoho organizací občanské společnosti, jako je například Amnesty International a Síť pro lidská práva a demokracii.

<sup>149</sup> Usnesení ze dne 15. listopadu 2017 o stavu právního státu a demokracie v Polsku, odstavec 16; v usnesení se po Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci požaduje, aby vypracoval zvláštní zprávu s cílem uspořádat hlasování v plénu o odůvodněném návrhu, v němž se Rada vyzývá, aby jednala podle čl. 7 odst. 1 SEU.

- (185) Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem a v souladu s čl. 7 odst. 1 SEU Komise předkládá Radě tento odůvodněný návrh, v němž Radu vyzývá, aby rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Polská republika závažně poruší zásadu právního státu, který je jednou z hodnot uvedených v článku 2 SEU, a aby Polsku v tomto ohledu podala vhodná doporučení. Návrh rozhodnutí Rady o takovém rozhodnutí je připojen k tomuto odůvodněnému návrhu.
- (186) Tento odůvodněný návrh podle čl. 7 odst. 1 SEU je vydán současně s doporučením Komise v otázce právního státu v Polsku ze dne 20. prosince 2017. Komise je připravena v úzké konzultaci s Evropským parlamentem a Radou tento odůvodněný návrh přehodnotit, pokud polské orgány provedou doporučená opatření stanovená v uvedeném doporučení ve lhůtě v něm předepsané.

## Návrh

**ROZHODNUTÍ RADY****o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany  
Polské republiky**

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o Evropské unii, a zejména na čl. 7 odst. 1 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise<sup>150</sup>,

s ohledem na souhlas Evropského parlamentu<sup>151</sup>,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Evropská unie je založena na hodnotách zakotvených v článku 2 Smlouvy o Evropské unii („SEU“), které jsou společné členským státům a mezi něž patří i dodržování zásad právního státu.
- (2) Komise ve svém odůvodněném návrhu vyjadřuje své obavy související s neexistencí nezávislého a legitimního ústavního přezkumu a s přijetím zákona o Nejvyšším soudu<sup>152</sup>, zákona o organizaci obecných soudů<sup>153</sup>, zákona o Státní soudní radě<sup>154</sup> a zákona o Národní škole soudnictví<sup>155</sup> ze strany polského parlamentu, které obsahují ustanovení, jež vyvolávají vážné obavy týkající se nezávislosti soudnictví, oddělení pravomocí a právní jistoty. Hlavní obavy se týkají zejména nového režimu odchodů soudců Nejvyššího soudu a soudců obecných soudů do důchodu, nového mimořádného odvolacího řízení u Nejvyššího soudu, odvolávání a jmenování předsedů obecných soudů a ukončení mandátu a postup jmenování soudců-členů Státní soudní rady.
- (3) Komise rovněž konstatovala, že polské orgány nepřijaly opatření doporučená v jejím doporučení ze dne 27. července 2016<sup>156</sup> a v komplementárních doporučeních ze dne 21. prosince 2016<sup>157</sup> a 26. července 2017<sup>158</sup> s cílem řešit systémové ohrožení právního státu zjištěné v uvedených doporučeních.

<sup>150</sup> [INSERT Reference]

<sup>151</sup> Úř. věst. C [...], [...], s. [...].

<sup>152</sup> Zákon o Nejvyšším soudu přijatý *Sejmem* dne 8. prosince 2017 a schválený Senátem dne [...].

<sup>153</sup> Zákon, kterým se mění zákon o Národní škole soudnictví přijatý *Sejmem* dne 12. července 2017 a zveřejněný v Úředním věstníku Polska dne 28. července 2017.

<sup>154</sup> Zákon, kterým se mění zákon o Státní soudní radě a některé další zákony, přijatý *Sejmem* dne 8. prosince 2017 a schválený Senátem dne [...].

<sup>155</sup> Zákon, kterým se mění zákon o Národní škole soudnictví a státního zastupitelství, zákon o organizaci obecných soudů a některé další zákony přijaté *Sejmem* dne 11. května 2017 a zveřejněné v Úředním věstníku Polska dne 13. června 2017.

<sup>156</sup> Doporučení Komise (EU) 2016/1374 ze dne 27. července 2016 v otázce právního státu v Polsku; Úř. věst. L 217, 12.8.2016, s. 53.

<sup>157</sup> Doporučení Komise (EU) 2017/146 ze dne 21. prosince 2016 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučení (EU) 2016/1374; Úř. věst. L 22, 27.1.2017, s. 65.

<sup>158</sup> Doporučení Komise (EU) 2017/1520 ze dne 26. července 2017 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučením (EU) 2016/1374 a (EU) 2017/146; Úř. věst. L 228, 2.9.2017, s. 19.



- (4) Komise dne 20. prosince 2017 souběžně se svým odůvodněným návrhem podle čl. 7 odst. 1 SEU přijala další doporučení v otázce právního státu v Polsku. Polsko však nepřijalo doporučená opatření ve lhůtě stanovené v uvedeném doporučení.
- (5) Dialog, který od 13. ledna 2016 vedla Komise s polskými orgány v souvislosti s rámcem pro posílení právního státu, tak výše uvedené obavy nezmírnil.
- (6) Dne 15. listopadu 2017 přijal Evropský parlament usnesení, v němž prohlašuje, že stávající situace v Polsku představuje zřejmé nebezpečí závažného porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU.
- (7) Hluboké znepokojení ohledně stavu právního státu v Polsku vyjádřila celá řada účastníků na evropské i mezinárodní úrovni, např. Benátská komise, komisař Rady Evropy pro lidská práva, Poradní rada evropských soudců, Výbor OSN pro lidská práva, zvláštní zpravodaj OSN pro nezávislost soudců a právníků, Síť předsedů nejvyšších soudů Evropské unie, Evropská síť rad pro justici, Rada advokátních komor a sdružení právníků v Evropě, jakož i mnoho organizací občanské společnosti.
- (8) Dne [...] 2018 Rada vyslechla Polskou republiku v souladu s druhou větou čl. 7 odst. 1 SEU.
- (9) Bez ohledu na model soudního systému, který si členský stát zvolí, právní stát zakotvený v článku 2 SEU zahrnuje požadavky ohledně nezávislosti soudnictví, oddělení pravomocí a právní jistoty.
- (10) Velké obavy vyvolává v důsledku nedávno přijatých zákonů uvedených výše to, že právní režim v Polsku již nebude v souladu s těmito požadavky.
- (11) Dodržování zásady právního státu není pouhým předpokladem ochrany všech základních hodnot uvedených v článku 2 SEU. Jde rovněž o podmínku dodržování všech práv a povinností plynoucích ze Smluv a předpoklad zajištění vzájemné důvěry občanů, podnikatelů a státních orgánů v právní systémy všech ostatních členských států.
- (12) Řádné fungování právního státu je nezbytné rovněž pro bezproblémové fungování vnitřního trhu, protože hospodářské subjekty musí mít jistotu, že s nimi bude podle zákona zacházeno rovným způsobem.
- (13) Dodržování zásad právního státu je zásadní pro vzájemnou důvěru v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, zejména pokud jde o účinnou justiční spolupráci v občanských a trestních věcech, která je založena na vzájemném uznávání.
- (14) Zásada loajální spolupráce mezi státními orgány je v demokratickém právním státě ústavní podmínkou.
- (15) Z tohoto důvodu je třeba v souladu s čl. 7 odst. 1 SEU rozhodnout, že existuje zřejmé nebezpečí, že Polská republika závažně poruší zásadu právního státu, který je jednou z hodnot uvedených v článku 2 SEU,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

#### *Článek 1*

Existuje zřejmé nebezpečí, že Polská republika závažně poruší zásadu právního státu.

## Článek 2

Rada doporučuje, aby Polská republika přijala následující opatření do tří měsíců od oznámení tohoto rozhodnutí:

- (a) obnovit nezávislost a legitimitu Ústavního soudu jako záruky dodržování polské ústavy tím, že zajistí, aby jeho soudci, předseda a místopředseda byli zvoleni a jmenováni v souladu se zákonem, a tím, že budou v plném rozsahu provedeny rozsudky Ústavního soudu ze dne 3. a 9. prosince 2015, které vyžadují, aby tři soudci, kteří byli v říjnu roku 2015 v souladu se zákonem nominováni předchozím zákonodárným sborem, mohli nastoupit do funkce soudců Ústavního soudu, a aby tři soudci jmenovaní novým zákonodárným sborem bez platného právního základu již dále nerozhodovali o případech, aniž by byli platně zvoleni;
- (b) zveřejnit a plně provést rozsudky Ústavního soudu ze dne 9. března 2016, 11. srpna 2016 a 7. listopadu 2016;
- (c) zajistit, aby byly zákon o Nejvyšším soudu, zákon o organizaci obecných soudů, zákon o Státní soudní radě a zákon o Národní škole soudnictví pozměněny, a byl tak zajištěn jejich soulad s požadavky, které souvisejí s nezávislostí soudnictví, oddělením pravomocí a právní jistotou;
- (d) zajistit, aby byla jakákoli reforma soudnictví připravována v úzké spolupráci se soudními orgány a všemi zúčastněnými stranami, včetně Benátské komise;
- (e) zdržet se jednání a veřejných prohlášení, která by mohla dále ohrozit legitimitu Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, obecných soudů a soudců, a to jak jednotlivě, tak společně, nebo soudnictví jako celku.

Toto rozhodnutí je určeno Polské republice.

V Bruselu dne

*Za Radu  
předseda / předsedkyně*