EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 26.7.2017
C(2017) 5320 final

DOPORUČENÍ KOMISE

ze dne 26.7.2017

v otázce právního státu v Polsku

komplementární k doporučením Komise (EU) 2016/1374 a (EU) 2017/146

DOPORUČENÍ KOMISE

ze dne 26.7.2017

v otázce právního státu v Polsku

komplementární k doporučením Komise (EU) 2016/1374 a (EU) 2017/146

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 292 této smlouvy,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 27. července 2016 přijala Komise doporučení v otázce právního státu v Polsku[1], ve kterém vyjádřila své obavy týkající se situace Ústavního soudu a předložila doporučení, jak tyto obavy vyřešit. Dne 21. prosince 2016 přijala Komise komplementární doporučení v otázce právního státu v Polsku[2].

(2) Doporučení Komise byla přijata v rámci postupu pro posílení právního státu[3]. Postup pro posílení právního státu stanoví, jakým způsobem bude Komise reagovat, pokud se v některém členském státě Evropské unie objeví zjevné známky ohrožení právního státu, a vysvětluje principy právního státu. Postup pro posílení právního státu poskytuje návod pro dialog mezi Komisí a příslušným členským státem, aby se zabránilo vzniku systémového ohrožení právního státu, které by se mohlo rozvinout do „zjevného nebezpečí závažného porušení“, které by potenciálně vedlo k aktivaci „postupu podle článku 7 Smlouvy o EU“. Tam, kde existují zjevné náznaky systémového ohrožení právního státu v některém členském státu, může Komise zahájit dialog s tímto členským státem podle postupu pro posílení právního státu.

(3) 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 Evropské unie.

(4) Judikatura Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva, a rovněž 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 jako společnou hodnotu Unie v souladu s článkem 2 SEU. Tyto zásady zahrnují zákonnost, která předpokládá průhledný, odpovědný, demokratický a pluralistický

---

[1] Doporučení Komise (EU) 2016/1374 ze dne 27. července 2016 v otázce právního státu v Polsku (Úř. věst. L 217, 12.8.2016, s. 53–68).

[2] Doporučení Komise (EU) 2017/146 ze dne 21. prosince 2016 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučení (EU) 2017/146 (Úř. věst. L 22, 27.1.2017, s. 65–81).

[3] Sdělení „*Nový postup EU pro posílení právního státu*“, COM(2014) 158 final.

proces přijímání zákonů; právní jistotu; zákaz svévole výkonné moci; nezávislé a nestranné soudy; účinný soudní přezkum zahrnující respekt k základním právům; a rovnost před zákonem[4]. Kromě dodržování těchto zásad a hodnot mají státní instituce rovněž povinnost loajální spolupráce.

(5) Komise ve svém doporučení ze dne 27. července 2016 objasnila okolnosti, za kterých dne 13. ledna 2016 rozhodla o prověření situace v rámci postupu pro posílení právního státu a za kterých dne 1. června 2016 přijala stanovisko ohledně stavu právního státu v Polsku. V doporučení se rovněž uvádí, že obavy, které Komise vyjádřila, se prostřednictvím dialogu mezi Komisí a vládou Polské republiky vyřešit nepodařilo.

(6) Komise ve svém doporučení identifikovala systémové ohrožení právního státu v Polsku a polským orgánům doporučila, aby urychleně přijaly odpovídající opatření k jejich řešení.

(7) Ve svém doporučení ze dne 21. prosince 2016 zohlednila Komise poslední vývoj v Polsku, k němuž došlo od doporučení Komise ze dne 27. července 2016. Komise konstatovala, že ačkoliv některé otázky vznesené v jejím posledním doporučení byly vyřešeny, jiné důležité otázky zůstaly i nadále nevyřešeny, přičemž v mezičase vyvstaly nové problémy. Komise rovněž konstatovala, že tento postup, jenž vedl ke jmenování nové předsedkyně Ústavního soudu, vzbudil zásadní obavy z hlediska právního státu. Komise dospěla k závěru, že v Polsku stále existuje systémové ohrožení právního státu. Komise vyzvala vládu Polské republiky, aby problémy identifikované v uvedeném doporučení urychleně vyřešila do dvou měsíců a aby Komisi informovala o krocích, které v této záležitosti podnikla. Komise poznamenala, že je nadále připravena vést s vládou Polské republiky konstruktivní dialog na základě tohoto doporučení.

(8) Dne 20. února 2017 vláda Polské republiky odpověděla ve dvouměsíční lhůtě na komplementární doporučení Komise. Ve své odpovědi vyjadřuje nesouhlas se všemi otázkami uvedenými v doporučení a neohlašuje přijetí žádných nových opatření pro řešení obav, které Komise identifikovala. V odpovědi je zdůrazněno, že jmenování nové předsedkyně Ústavního soudu dne 21. prosince 2016, jakož i nabytí účinnosti ustanovení zákona o řízení před Ústavním soudem a jeho uspořádání, zákona o postavení soudců Ústavního soudu a zákona, který provádí zákon o řízení a uspořádání a zákon o postavení soudců, vytvořily řádné podmínky pro fungování Ústavního soudu po uplynutí období ochromení způsobeného politickými neshodami opozičních politiků, jichž se účastnil i bývalý předseda Ústavního soudu.

(9) Dne 21. prosince 2016 byl pan Mariusz Muszyński, který byl nominován během 8. volebního období *Sejmu* bez platného právního základu a tehdejší předsedkyně Ústavního soudu mu dne 20. prosince 2016 umožnila, aby nastoupil do úřadu soudce Ústavního soudu, pověřen zastupováním nové předsedkyně Ústavního soudu v případě její nepřítomnosti.

(10) Dne 10. ledna 2017 bylo místopředsedovi Ústavního soudu nově jmenovanou předsedkyní Ústavního soudu uloženo, aby využil své zbývající dovolené. Dne 24. března 2017 prodloužila předsedkyně Ústavního soudu pracovní volno místopředsedy Ústavního soudu do konce června, a to navzdory žádosti místopředsedy o to, aby mohl pokračovat v práci soudce Ústavního soudu ode dne 1. dubna 2017.

[4] Viz COM(2014) 158 final, oddíl 2, příloha I.

(11) Dne 12. ledna 2017 zahájil ministr spravedlnosti řízení před Ústavním soudem o přezkoumání ústavnosti zvolení tří soudců Ústavního soudu v roce 2010. Po tomto postupu nebyly těmto třem soudcům již nadále přidělovány další případy.

(12) Dne 16. ledna 2017 vydal předseda Benátské komise prohlášení, v němž vyjádřil své obavy ohledně zhoršující se situace v rámci Ústavního soudu.

(13) Dne 20. ledna 2017 oznámila vláda komplexní reformu soudnictví. Ministr spravedlnosti předložil návrh zákona o Státní soudní radě.

(14) Dne 25. ledna 2017 předložil ministr spravedlnosti návrh zákona o Národní škole soudnictví a státního zastupitelství.

(15) Dne 10. února 2017 postoupil odvolací soud ve Varšavě Nejvyššímu soudu právní otázku, která se týká posouzení zákonnosti jmenování soudkyně Julie Przyłębské do funkce předsedkyně Ústavního soudu. Nejvyšší soud o ní dosud nerozhodl.

(16) Dne 24. února 2017 jmenoval *Sejm* nového soudce jako náhradu za soudce, který odstoupil ze své funkce v Ústavním soudu, aby se stal soudcem polského Nejvyššího soudu.

(17) Dne 1. března 2017 požádala skupina 50 poslanců *Sejmu* Ústavní soud, aby prohlásil za protiústavní ta ustanovení zákona o Nejvyšším soudu, na jejichž základě byla zvolena první předsedkyně Nejvyššího soudu.

(18) Dne 13. března 2017 stáhla Státní soudní rada čtyři návrhy podané Ústavnímu soudu kvůli změnám složení příslušných soudních kolegií po rozhodnutí předsedkyně Ústavního soudu.

(19) Dne 12. dubna 2017 předložila skupina 50 poslanců *Sejmu* návrh zákona, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů.

(20) Dne 11. května 2017 přijal *Sejm* 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“). Tento zákon byl zveřejněn dne 13. června 2017.

(21) Dne 16. května 2017 informovala Komise o stavu právního státu v Polsku Radu pro obecné záležitosti. Mezi zúčastněnými 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, aby obnovila dialog s Komisí s cílem vyřešit dosud nedořešené problémy, a očekávaly, že budou v rámci Rady pro obecné záležitosti průběžně informovány.

(22) Dne 23. června 2017 Evropská rada obecně podpořila doporučení pro jednotlivé země určená členským státům v kontextu evropského semestru v roce 2017. Doporučení určené Polsku obsahuje bod odůvodnění zdůrazňující, že „*Významné faktory, které by mohly vést ke zvýšení míry investic, představují právní jistota, 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.*“ Dne 11. července 2017 přijala tato doporučení pro jednotlivé země Rada pro hospodářské a finanční věci[5].

[5] 14. bod odůvodnění doporučení Rady ze dne 13. července 2017 k národnímu programu reforem Polska na rok 2017 a stanoviska Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2017.

(23) 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.

(24) Dne 5. července 2017 požádala skupina poslanců *Sejmu* Ústavní soud, aby prohlásil za protiústavní ustanovení umožňující Nejvyššímu soudu potvrdit platnost jmenování předsedy Ústavního soudu prezidentem republiky.

(25) 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 případů označených ministrem spravedlnosti.

(26) Dne 13. července 2017 vyjádřila Komise písemně polské vládě své obavy ohledně nedávných legislativních návrhů týkajících se systému soudnictví a Nejvyššího soudu, 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.

(27) Dne 15. července 2017 schválil Senát zákon, kterým se mění zákon o Státní soudní radě a některé další zákony (dále jen „zákon o Státní soudní radě“), a zákon, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů (dále jen „zákon o organizaci obecných soudů“).

(28) 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 předložila své konkrétní obavy týkající se nových zákonů, aby mohla proběhnout další diskuse.

(29) Dne 22. července 2017 schválil Senát zákon o Nejvyšším soudu.

(30) Dne 24. července 2017 vydal prezident republiky prohlášení o svém rozhodnutí vrátit Sejmu zákon o Nejvyšším soudu a zákon o Státní soudní radě.

(31) Dne 25. července 2017 podepsal prezident republiky zákon, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

1. Polská republika by měla řádně zohlednit níže uvedenou analýzu Komise a přijmout opatření uvedená v oddíle 5 tohoto doporučení tak, aby řešila uvedené obavy ve stanovené lhůtě.

1. ROZSAH DOPORUČENÍ

2. Toto doporučení doplňuje doporučení ze dne 27. července 2016 a ze dne 21. prosince 2016. Zkoumá, které problematické body označené v uvedených doporučeních byly vyřešeny, uvádí, které přetrvávají, a vymezuje řadu nových obav Komise ohledně stavu právního státu v Polsku, které od té doby vyvstaly. Na tomto základě Komise předkládá polským orgánům doporučení, jak tyto obavy řešit. Uvedené obavy 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, 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, vstoupil v platnost dne 20. června 2017;

b) 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.

c) zákon, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů (dále jen „zákon o organizaci obecných soudů“); schválen senátem dne 15. července 2017 a podepsán prezidentem dne 25. července;

d) zákon o Nejvyšším soudu; schválený Senátem dne 22. července 2017; tento zákon byl dne 24. července 2017 vrácen Sejmu.

2. NEEXISTENCE NEZÁVISLÉHO A LEGITIMNÍHO ÚSTAVNÍHO PŘEZKUMU

3. Ve svém doporučení ze dne 21. prosince 2016 Komise doporučila, aby orgány Polské republiky přijaly následující opatření, která byla uvedena již v doporučení z 27. července 2016:

a) plně provést rozsudky Ústavního soudu ze dne 3. a 9. prosince 2015, které požadují, aby bylo třem soudcům nominovaným v souladu se zákonem v říjnu 2015 předchozím zákonodárným sborem umožněno nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu a aby do tohoto úřadu naopak nenastoupili tři soudci nominovaní bez platného právního základu novým zákonodárným sborem, aniž by byli právoplatně zvoleni; z tohoto důvodu se požaduje, aby prezident republiky bezodkladně přijal přísahu od tří soudců zvolených předešlým zákonodárným sborem;

b) zveřejnit a plně provést rozsudky Ústavního soudu ze dne 9. března 2016, rozsudek ze dne 11. srpna 2016 týkající se zákona ze dne 22. července 2016 o Ústavním soudu a ostatní rozsudky vydané po tomto datu, jakož i budoucí rozsudky;

c) zajistit, aby každá reforma zákona o Ústavním soudu respektovala rozsudky Ústavního soudu a plně brala v potaz stanoviska Benátské komise, a dále zajistit, aby nebyla ohrožena efektivita Ústavního soudu jako záruky dodržování Ústavy;

d) zdržet se jednání a veřejných prohlášení, která by mohla vést k ohrožení legitimity a efektivity Ústavního soudu.

4. Nad rámec těchto opatření Komise doporučuje, aby polské orgány:

a) zajistily, aby Ústavní soud mohl bezodkladně provést účinný přezkum ústavnosti zákona o postavení soudců, zákona o řízení a uspořádání a prováděcího zákona a aby dotčené rozsudky byly bezodkladně zveřejněny a plně provedeny;

b) zajistily, aby nebyl jmenován nový předseda Ústavního soudu, dokud nebudou zveřejněny a plně provedeny rozsudky Ústavního soudu týkající se ústavnosti nových zákonů a dokud nenastoupí do úřadu tři soudci, kteří byli v souladu se zákonem v říjnu 2015 nominováni *Sejmem* v jeho 7. volebním období;

c) zajistily, aby do doby, než bude v souladu se zákonem jmenován nový předseda Ústavního soudu, jeho místo zaujal místopředseda Ústavního soudu, nikoli výkonný předseda nebo osoba, která byla jmenována do funkce předsedy Ústavního soudu dne 21. prosince 2016.

5. Komise konstatuje, že nebylo provedeno žádné z doporučených opatření stanovených Komisí:

a) tři soudci, kteří byli v souladu se zákonem jmenováni předchozím zákonodárným sborem v říjnu roku 2015, dosud nemohli nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu. Předsedkyně Ústavního soudu naopak umožnila nastoupit do úřadu třem soudcům jmenovaným *Sejmem* během jeho 8. volebního období bez platného právního základu;

b) tři důležité rozsudky Ústavního soudu ze dne 9. března 2016, 11. srpna 2016 a 7. listopadu 2016 dosud nebyly zveřejněny a byly odstraněny z rejstříku Ústavního soudu, který je přístupný na jeho webových stránkách. Naproti tomu jiné rozsudky, které v době přijetí doporučení ze dne 21. prosince 2016 nebyly dosud zveřejněny, byly zveřejněny dne 29. prosince 2016 ve Sbírce zákonů;

c) zákon o postavení soudců Ústavního soudu, zákon o řízení a uspořádání a prováděcí zákon nebyly dosud urychleně podrobeny účinnému přezkumu ústavnosti Ústavním soudem a jmenování nové předsedkyně Ústavního soudu se uskutečnilo předtím, než k takovému přezkumu mohlo dojít;

d) 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 předsedkyně Ústavního soudu dne 21. prosince 2016.

6. Jak Komise vysvětlila ve svém doporučení ze dne 21. prosince 2016[6], domnívá se, že tento postup, jež vedl ke jmenování nové předsedkyně Ústavního soudu, je zásadně závadný z hlediska právního státu. Tento postup zahájila výkonná předsedkyně, jejíž jmenování vyvolalo závažné obavy týkající se zásad oddělení pravomocí a nezávislosti soudní moci chráněných polskou Ústavou. Navíc skutečnost, že v rámci postupu byla umožněna účast tří „prosincových soudců“, kteří byli nominováni bez platného právního základu novým *Sejmem*, činí celý postup výběru protiústavním. Obdobně pak platí, že výsledek tohoto postupu ovlivnilo i vyloučení právoplatně zvolených „říjnových soudců“, které celý postup učinilo neplatným. Značné obavy vyvolala také velice krátká lhůta svolání valného shromáždění a odmítnutí odkladu zasedání. V neposlední řadě je třeba uvést, že výběr kandidátů pouze šesti soudci byl v rozporu s rozsudkem Ústavního soudu ze 7. listopadu 2016, podle nějž musí být čl. 194 odst. 2 Ústavy vykládán tak, že prezident republiky jmenuje předsedu Ústavního soudu z kandidátů, kteří obdrželi většinu hlasů valného shromáždění Ústavního soudu.

7. Komise také bere na vědomí, že po jmenování předsedkyně Ústavního soudu dále ohrozilo legitimitu Ústavního soudu několik dalších událostí. Zejména:

[6] Viz oddíl 5.3 a 5.4 doporučení.

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 v roce 2010 byli tito soudci následně vyloučeni ze soudní činnosti Ústavního soudu; nová předsedkyně Ústavního soudu změnila složení senátů projednávajících případy a případy byly znovu přiděleny kolegiím, která 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, která rozhodují o případech, byly zamítnuty; značný počet rozsudků byl vydán senáty, v nichž zasedali i soudci jmenovaní v rozporu se zákonem; a konečně po skončení mandátu místopředsedy byl novým místopředsedou Ústavního soudu jmenován soudce jmenovaný v rozporu se zákonem.

8. Tento vývoj vedl *de facto* k úplné změně složení Ústavního soudu mimo běžný ústavní proces pro jmenování soudců.

9. Odpověď polských orgánů na komplementární doporučení Komise, která byla doručena dne 20. února 2017, nezmírňuje obavy Komise a neuvádí žádná konkrétní opatření k řešení otázek vznesených Komisí. Tato odpověď uvádí, že nové zákony o Ústavním soudu a jmenování nové předsedkyně Ústavního soudu vytvořily řádné podmínky pro jeho fungování po uplynutí období ochromení způsobeného politickými neshodami opozičních politiků. Pokud jde o složení Ústavního soudu, uvedená odpověď stejně jako předchozí odpověď na doporučení ze dne 27. července 2016 popírá jakýkoli účinek rozsudků Ústavního soudu ze dne 3. a 9. prosince 2015. Pokud jde o postup výběru předsedkyně Ústavního soudu, 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. Pokud jde o úlohu místopředsedy Ústavního soudu, uvedená odpověď 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 má za to, že se jednalo o výjimečný mechanismus přizpůsobení daný mimořádnými okolnostmi.

10. Závěrem se Komise domnívá, že nezávislost a legitimita Ústavního soudu jsou vážně ohroženy, a proto již není nadále možné účinně garantovat ústavnost zákonů Polské republiky[7]. Tato situace je obzvláště znepokojivá z hlediska dodržování zásad právního státu, jelikož, jak bylo vysvětleno v předchozích doporučeních, polský parlament přijal několik nových, zvlášť citlivých právních předpisů, například nový zákon o státní službě[8], novelu zákona o policii a některých dalších zákonů[9] a zákony

---

[7] Podle článku 188 Ústavy je Ústavní soud odpovědný za rozhodování 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 a 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.

[8] Zákon z 30. prosince 2015, kterým se mění zákon o státní službě a některé jiné zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 8. ledna 2016, položka 34.

[9] Zákon z 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[10], zákon o veřejném ochránci práv a změně některých zákonů[11], zákon o Národní radě pro média[12] a nový zákon týkající se boje proti terorismu[13].

11. 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 uvedených výše v čl. 2 odst. 2 a dále podrobněji analyzovaných níže v oddíle 3 již nemůže ověřit a garantovat nezávislý ústavní soud.

3. OHROŽENÍ NEZÁVISLOSTI SOUDNICTVÍ

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

13. Komise konstatuje, že řada prohlášení nebo stanovisek včetně rozhodnutí Nejvyššího soudu, veřejného ochránce práv a Státní soudní rady vyjádřila obavy ohledně slučitelnosti nových zákonů s Ústavou.

3.1 Asistenti soudce

14. Podle čl. 2 odst. 1 a čl. 2 odst. 36 zákona, kterým se mění zákon o Národní škole soudnictví a státního zastupitelství, zákon o organizaci obecných soudů a některé další zákony, jsou asistenti soudce pověřeni úkoly soudce u okresních soudů na období čtyř let. Asistenti soudce budou moci zejména působit jako samosoudci okresních soudů.

15. Podle polského právního systému však asistenti soudce nemají stejné postavení jako soudci[14]. 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[15].

---

[10] Zákon z 28. ledna 2016 o státním zastupitelství, zveřejněný v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 177; zákon z 28. ledna 2016 – prováděcí nařízení zákona o státním zastupitelství, zveřejněný v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 178.

[11] Zákon z 18. března 2016 o veřejném ochránci práv a změně některých dalších zákonů. Tento zákon byl podepsán prezidentem republiky dne 4. května 2016.

[12] Zákon z 22. července 2016 o Národní radě pro média. Tento zákon byl podepsán prezidentem republiky dne 27. června 2016.

[13] Zákon z 10. června 2016 o boji proti terorismu. Tento zákon byl podepsán prezidentem republiky dne 22. června 2016.

[14] Asistenty soudce i v případě, že jim jsou svěřeny povinnosti soudce, jmenuje přímo ministr spravedlnosti s minimální účastí Státní soudní rady, která může pouze do 30 dnů vznést námitku.

[15] Nezávislost soudce musí být zakotvena v Ústavě s podrobnější úpravou na legislativní úrovni (doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec (2010) 12 o soudcích: nezávislost, efektivnost a odpovědnost, přijaté dne 17. listopadu 2010 (dále jen „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.

16. 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 spravedlivý proces zakotvených v čl. 6 odst. 1 EÚLP[16]. Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že předchozí režim týkající se asistentů soudce v Polsku tato kritéria nesplňoval[17].

17. Vzhledem k jejich krátkému mandátu je postavení asistentů soudců obzvláště citlivé na vnější vlivy, zejména ze strany ministra spravedlnosti. Ministr spravedlnosti má významný vliv na kariéru asistentů soudce vzhledem k tomu, že se podílí rovněž na následném procesu výběru a jmenování soudců. Asistenti soudce, kteří se chtějí stát soudci, musí absolvovat zcela nový postup výběru a jmenování. Asistenti soudce musí nejprve podat žádost o jmenování soudcem Státní soudní radě, která provede zevrubné posouzení kandidáta a rozhodne, zda kandidáta na funkci soudce navrhnout prezidentovi republiky, či nikoli. Do funkce soudce jmenuje kandidáta prezident republiky. Legitimní přání asistentů soudce stát se soudci ve spojení s nedostatkem dostatečných záruk na ochranu jejich osobní nezávislosti během tohoto období vystavuje asistenty soudce tlaku ze strany ministra spravedlnosti a může ovlivnit jejich osobní nezávislost při rozhodování případů.

3.2 Předsedové soudů

18. 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, ale také ve vztahu k jejich vlivu na jiné soudce.

19. Ustanovení čl. 1 odst. 6, čl. 17 odst. 1 a čl. 18 odst. 1 nového zákona o organizaci obecných soudů stanoví pravidla odvolávání a jmenování předsedů soudů. Ministr spravedlnosti by tak měl pravomoc v průběhu šestiměsíčního období jmenovat a odvolávat předsedy soudů, aniž by byl vázán konkrétními kritérii, bez povinnosti uvádět důvody, a aniž by systém soudnictví (ani Státní soudní rada, ani panel soudců dotčeného soudu) měl možnost tato rozhodnutí zablokovat. Navíc není k dispozici žádný soudní přezkum rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání. Po uplynutí této šestiměsíční lhůty by ministr spravedlnosti mohl jmenovat předsedy soudů podle vlastního uvážení; pouze v případě odvolání předsedy soudu by mohla Státní soudní rada kvalifikovanou dvoutřetinovou většinou všech členů rady rozhodnutí ministra spravedlnosti zablokovat[18].

20. Pravomoc ministra spravedlnosti svévolně odvolávat předsedy soudů by ministrovi spravedlnosti umožnila zachovat si vliv na předsedy soudů, což by mohlo ovlivnit jejich osobní nezávislost při rozhodování případů. 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 státu, a vyhnul se tak odvolání z pozice předsedy soudu.

---

[16] Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 3. února 2017; stanovisko Státní soudní rady ze dne 10. února 2017.

[17] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Henryk Urban a Ryszard Urban v. Polsko*, 23614/08, 28. února 2011; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Mirosław Garlicki v. Polsko*, 36921/07, 14. září 2011; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Pohoska v. Polsko*, 33530/06, 10. dubna 2012.

[18] Ustanovení čl. 1 odst. 7 zákona o organizaci obecných soudů.

21. Rovněž soudci, kteří nejsou předsedy soudů, ale chtějí se jimi stát, by mohli mít tendenci nevymezovat se proti stanovisku ministra spravedlnosti, aby tak nesnížili své šance na jmenování předsedou soudu. V důsledku toho by byla rovněž ohrožena jejich osobní nezávislost při rozhodování případů.

22. Je také třeba poznamenat, že předsedové soudů mají ve funkci manažerů soudů významné pravomoci nad jinými soudci, a mohou tedy také zasahovat do osobní nezávislosti těchto soudců. Předsedové soudů mají například pravomoc nahrazovat soudce ve funkci vedoucích oddělení nebo vedoucích sekcí soudů, pravomoc vydávat písemné oznámení těmto vedoucím oddělení a sekcí o peněžitých sankcích v případě nedostatků a pravomoc převádět soudce bez jejich souhlasu v rámci příslušného soudního obvodu.

23. A konečně tato ustanovení vyvolávají obavy o ústavnost, jak to zdůrazňují zejména stanoviska Nejvyššího soudu, Státní soudní rady a veřejného ochránce práv. Zejména umožnění takové možnosti odvolávání předsedů soudů ministrem spravedlnosti porušuje zásady nezávislosti soudnictví a oddělení pravomocí.

3.3 Jmenování a kariéra soudců

24. Podle polské Ústavy zajišťuje nezávislost soudců Státní soudní rada[19]. 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.

25. 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. 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[20]. Ze stejných důvodů 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“[21]. Je na členských státech, aby zorganizovaly své systémy soudnictví, včetně toho, zda zřídit Soudní radu, či nikoli. Pokud však je takováto rada zřízena, jak tomu je v případě Polska, musí být zaručena její nezávislost v souladu s evropskými normami.

26. Až dosud byl polský systém plně v souladu s těmito standardy, 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

---

[19] Čl. 186 odst. 1 polské Ústavy; „Státní soudní rada zajišťuje nezávislost soudů a soudců“.

[20] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugalsko*, 55391/13, 57728/13 a 74041/13, 21. června 2016, bod 77.

[21] Bod 27; viz také akční plán Rady Evropy na posílení nezávislosti a nestrannosti soudnictví přijatý dne 13. dubna 2016 (CM(2016)36 final), písm. C bod ii). Stanovisko CCJE č. 10 ohledně Soudní rady ve službách společnosti, bod 27; různá stanoviska Benátské komise a standardy ENCJ ve zprávě o „soudních radách“ za období let 2010–2011 v bodě 2.3.

Sejm[22], který je může jmenovat znovu, a rovněž vytvářejí novou strukturu v rámci této rady. Nová pravidla jmenování soudců-členů Státní soudní rady významně zvyšují vliv parlamentu na tuto radu a negativně ovlivňují její nezávislost v rozporu s evropskými standardy. Tyto obavy nijak nezmírňuje skutečnost, že členové-soudci budou jmenováni třípětinovou většinou *Sejmu*.

27. Skutečnost, že podle čl. 5 odst. 1 zákona, kterým se mění zákon o Státní soudní radě, budou předčasně ukončeny mandáty všech současných soudců-členů Státní soudní rady, tyto obavy ještě prohlubuje vzhledem k tomu, že parlament okamžitě získá rozhodující vliv na složení této rady na úkor vlivu samotných soudců.

28. Politizace Státní soudní rady je navíc ještě prohloubena její novou vnitřní strukturou. Podle čl. 1 odst. 7 zákona, kterým se mění zákon o Státní soudní radě, by se tato rada skládala ze dvou shromáždění: většinu prvního shromáždění by tvořili poslanci parlamentu, druhé shromáždění by tvořili soudci jmenovaní parlamentem. Formálně by většinu členů rady i nadále tvořili soudci, ale ve skutečnosti by nové „politické“ shromáždění mohlo znesnadnit rozhodovací proces Státní soudní rady. Pokud by se obě tato shromáždění neshodla na hodnocení kandidáta, mohlo by shromáždění, které by s jeho jmenováním souhlasilo, požádat o opětovné posouzení radou v plném složení s dvoutřetinovou většinou všech členů rady. Dosáhnout této prahové hodnoty by bylo velmi obtížné, mimo jiné i s ohledem na zvýšený vliv zákonodárné moci na složení rady. Tento nový režim by měl přímý dopad na jmenování a kariéru soudců v Polsku, jelikož soudci-členové rady, kteří jsou členy druhého z uvedených shromáždění, by za určitých okolností již nemuseli mít konečné slovo v záležitostech týkajících se posuzování kandidátů na místo soudců[23].

29. 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 záruky toho, že zajistí vznik nezávislosti, který je zásadní pro zachování důvěry, již musí soudy v demokratické společnosti ve veřejnosti vzbuzovat[24].

30. Komise konstatuje, že Nejvyšší soud a Státní soudní rada ve svých stanoviscích k návrhu zákona vyjádřily celou řadu obav, pokud jde o ústavnost nového režimu. Zejména konstatovaly, že nová pravidla by způsobila závislost Státní soudní rady na politických rozhodnutích parlamentní většiny. Uvedená stanoviska rovněž zdůrazňovala, že Státní soudní rada je jednotný orgán, který nelze dále rozdělit do dvou orgánů, které Ústava nezná, a návrh zákona by změnil ústavní pořádek tím, že by *Sejmu* poskytl dominantní postavení vůči soudnictví. Předčasné ukončení mandátu soudců-členů rady a fungování ústavního orgánu by navíc porušilo zásadu demokratického právního státu, v němž vládne zákonnost a zásada legality. Jak bylo

---

[22] Ústava stanoví, že Státní soudní rada je složena z členů ex officio (první předseda Nejvyššího soudu, ministr spravedlnosti, předseda vrchního 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).

[23] To je v rozporu se standardy Rady Evropy: doporučení Rady Evropy z roku 2010 (bod 26); akční plán Rady Evropy o posílení nezávislosti a nestrannosti soudnictví, přijatý dne 13. dubna 2016 (CM(2016)36 final), písm. C.

[24] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Morice v Francie*, 29369/10, 23. dubna 2015, bod 78; *Kypr v. Turecko*, 25781/94, 10. května 2001, bod 233.

vysvětleno výše, Komise připomíná, že účinný ústavní přezkum těchto ustanovení není v současné době možný.

3. 4 Věk odchodu do důchodu a pravomoc prodloužit mandát soudců

31. Ustanovení čl. 1 odst. 26 písm. b) až c) a čl. 13 odst. 1 zákona, kterým se mění zákon 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 ministrovi 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.

32. Nový režim odchodu do důchodu by měl nepříznivý dopad na nezávislost soudců[25]. Tato nová pravidla vytvářejí další nástroj, který by ministrovi spravedlnosti umožňoval ovlivňovat jednotlivé soudce. Zejména neurčitá kritéria prodlužování mandátů umožňují nepřiměřenou diskreční pravomoc, což narušuje zásadu neodvolatelnosti soudců[26]. Uvedený zákon sice snižuje věk odchodu do důchodu, ale umožňuje ministrovi 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 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 ministra spravedlnosti o takové prodloužení.

33. Tím, že tato nová pravidla snižují věk odchodu soudců do důchodu a současně podmiňují prodloužení mandátu soudce rozhodnutím ministra spravedlnosti, narušují 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[27]. Příslušná ustanovení rovněž nejsou v souladu s evropskými standardy, 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.

34. Komise konstatuje, že tato nová pravidla vyvolávají rovněž obavy o ústavnost. Podle názoru Nejvyššího soudu[28] 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.

---

[25] Doporučení Rady Evropy z roku 2010, bod 49.

[26] 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 soudů“ (viz čl. 1 odst. 26 písm. b) tohoto zákona).

[27] Věc C-53/03 *Syfait a další*, 31. května 2005, bod 31; věc C-103/97 *Köllensperger a Atzwanger*, 4. února 1999, bod 20.

[28] Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2017.

3.5 Nejvyšší soud

3.5.1 Odvolání, nucený odchod do důchodu a opětovné jmenování soudců Nejvyššího soudu

35. Podle článku 87 nového zákona o Nejvyšším soudu budou v den následující po vstupu tohoto zákona v platnost všichni soudci Nejvyššího soudu odvoláni a odejdou do důchodu[29].

36. Podle článku 88 téhož zákona zůstávají na začátku činní pouze soudci stanovení ministrem spravedlnosti, a to na přechodné období, dokud prezident republiky neprovede konečný výběr soudců, kterým bude povoleno zůstat ve funkci na základě zvláštního ověřovacího postupu. Podle tohoto postupu by prezident republiky měl vybírat soudce, kteří zůstanou ve funkci, z řad soudců Nejvyššího soudu, které předem vybere ministr spravedlnosti a posoudí Státní soudní rada. Tento zákon obsahuje nejasná a neurčitá kritéria výběru soudců, kteří by měli zůstat ve funkci. Jakékoli rozhodnutí Státní soudní rady by v tomto ohledu nebylo pro prezidenta republiky závazné[30]. Podle článku 91 zákona o Nejvyšším soudu platí, že v případě odvolání soudce, který zastává funkci prvního předsedy Nejvyššího soudu, a jeho odchodu do důchodu vybere prezident republiky prozatímního prvního předsedu Nejvyššího soudu.

37. Odvolání a nucený odchod do důchodu všech soudců Nejvyššího soudu, které byly posuzovány v souvislosti s pravidly umožňujícími jejich případné opětovné jmenování, by znamenaly porušení soudní nezávislosti soudců Nejvyššího soudu. Soudci by měli být chráněni proti odvolání prostřednictvím existence účinných překážek proti neoprávněným zásahům nebo tlakům ze strany jiných státních orgánů[31]. Podle judikatury Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva a evropských norem vyžaduje soudní nezávislost dostatečné záruky k ochraně osoby, která má za úkol rozhodovat ve sporu[32]. Neodvolatelnost soudců výkonnou mocí během jejich funkčního období je důsledkem jejich nezávislosti, a je tedy součástí záruk podle čl. 6 odst. 1 EÚLP[33]. V důsledku toho mohou být soudci odvoláváni pouze individuálně, pokud je to odůvodněno disciplinárním řízením týkajícím se jejich individuální činnosti a jsou-li poskytnuty veškeré záruky na obhajobu v

---

29 Podle čl. 89 odst. 1 mají soudci, kteří jsou odvoláni a odcházejí do důchodu, nárok na odměnu ve výši rovnající se příjmu daného soudce na pozici, kterou zastával u Nejvyššího soudu naposledy, až do dosažení 65 let věku. Ustanovení čl. 89 odst. 2 zákona o Nejvyšším soudu stanoví, že soudci, kteří jsou odvoláni z Nejvyššího soudu, mají i nadále právo podat do 14 dnů od svého odchodu do důchodu ministrovi spravedlnosti žádost o převedení na místo v oblasti soudnictví u obecného, vojenského nebo správního soudu. Ministr spravedlnosti má právo tuto žádost zamítnout.

30 Následně podle článku 95 zákona o Nejvyšším soudu oznamuje ministr spravedlnosti volná místa v jednotlivých komorách Nejvyššího soudu a poté navrhuje Státní soudní radě jednoho kandidáta podle vlastního výběru na každé oznámené volné místo. Státní soudní rada každou kandidaturu posoudí a předloží prezidentovi republiky návrh na jmenování do funkce soudce Nejvyššího soudu. V některých případech bude možné, aby Státní soudní rada podala takový návrh prostřednictvím pouze jednoho ze svých shromáždění, čímž bude možné potenciálně vyloučit shromáždění složené z členů-soudců. Ministr spravedlnosti může učinit další oznámení o zbývajících volných místech. Kandidáti pak mohou své kandidatury předkládat v rámci řádného postupu Státní soudní radě, která je posoudí a předloží prezidentovi republiky žádost o jmenování těchto kandidátů do funkcí soudců Nejvyššího soudu.

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

32 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; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Baka v. Maďarsko,* 20261/12, 23. června 2016, bod 121.

33 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Campbell a Fell v. Spojené království*, A80 (1984), 28. června 1984, bod 80.

demokratické společnosti. Soudci nemohou být odvoláni jako skupina; soudci nemohou být odvoláni z obecných důvodů, které se netýkají individuálního chování.

38. Tyto záruky a pojistky v projednávaném případě chybí a dotčená ustanovení by představovala zjevné porušení nezávislosti soudců Nejvyššího soudu a oddělení pravomocí[34], a tedy i právního státu.

3.5.2 Disciplinární řízení

39. Zákon o Nejvyšším soudu by ustavil novou disciplinární komoru a nová pravidla disciplinárního řízení proti soudcům Nejvyššího soudu[35].

40. Tato nová pravidla týkající se disciplinárního řízení by negativně ovlivnila nezávislost soudců. Obzvláště zapojení ministra spravedlnosti do disciplinárního řízení proti soudcům Nejvyššího soudu by představovalo ohrožení jejich nezávislosti: skutečnost, že ministr spravedlnosti by měl pravomoc zahájit disciplinární řízení proti soudcům Nejvyššího soudu a také ovlivnit vedení vyšetřování, by ministrovi spravedlnosti poskytla další nástroj, s jehož pomocí by na soudce mohl vykonávat značný tlak.

41. Ministr spravedlnosti by mohl zejména podle čl. 56 odst. 5 zákona o Nejvyšším soudu vznést námitku proti rozhodnutí disciplinárního úředníka Nejvyššího soudu, který vede šetření, o ukončení tohoto šetření vzhledem k jeho nedostatečnému odůvodnění; v takovém případě by disciplinární úředník Nejvyššího soudu musel pokračovat v disciplinárním řízení a byl by vázán pokyny ministra spravedlnosti. Ministr spravedlnosti by rovněž sám mohl v jednotlivých případech jmenovat disciplinárního úředníka[36]. Jmenování disciplinárního úředníka ze strany ministra spravedlnosti by z daného případu vyloučilo každého dalšího disciplinárního úředníka. Kdykoli ministr spravedlnosti jmenuje disciplinárního úředníka, musí být provedeno předběžné šetření. Podle čl. 57 odst. 2 by byl disciplinární úředník jmenovaný ministrem v některých případech vázán pokyny ministra spravedlnosti.

42. Pouhá hrozba, že bude zahájeno disciplinární řízení podle pokynů ministra spravedlnosti, by přímo ovlivnila nezávislost soudců Nejvyššího soudu. Soudní dvůr rozhodl, že k tomu, aby byl soud nezávislý, by měl plnit své funkce zcela samostatně, aniž by byl komukoli podřízen, čímž je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly ohrozit nezávislost rozhodování jeho členů ve sporech,

---

[34] Tento zákon je v rozporu s normami Rady Evropy. Nová pravidla jsou v rozporu zejména se zásadou neodvolatelnosti soudců jakožto klíčovým prvkem nezávislosti soudců zakotveným v doporučení Rady Evropy z roku 2010. Proto by soudci Nejvyššího soudu měli mít zaručeno funkční období a jejich mandáty by neměly být předčasně ukončovány. Podle doporučení Rady Evropy z roku 2010 by měla být rozhodnutí týkající se výběru a kariéry soudců 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. Uvedený zákon tyto normy porušuje.

[35] Disciplinární řízení proti soudcům Nejvyššího soudu se týkají odpovědnosti za přestupky proti služebnímu řádu a za ohrožení důstojnosti jejich úřadu. Článek 5 zákona o Nejvyšším soudu stanoví, že disciplinární komora se zabývá také disciplinárními řízeními proti soudcům Nejvyššího soudu, některými disciplinárními řízeními proti členům právnických profesí a odvoláními proti disciplinárním rozhodnutím. Zákon stanoví nové složení disciplinárních soudů Nejvyšších soudů: standardně se disciplinární soud prvního stupně bude skládat z jednoho soudce disciplinární komory; disciplinární soud druhého stupně se bude skládat ze tří soudců. Disciplinární řízení může být zahájeno na návrh disciplinárního úředníka (čl. 56 odst. 1: disciplinární úředník jmenovaný Nejvyšším soudem na tříleté funkční období a čl. 54 odst. 4: disciplinární úředník jmenovaný ministrem pro konkrétní případ).

[36] Čl. 54 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu. Ministr spravedlnosti jmenuje disciplinární úředníky z řad státních zástupců, jejichž seznam mu předloží nejvyšší státní zástupce.

které jsou jim předloženy[37]. Tyto podmínky nejsou v tomto případě splněny. V důsledku toho mohou soudci Nejvyššího soudu pociťovat tlak, aby při rozhodování o případech podpořili stanovisko výkonné moci.

3.5.3 Legislativní postup

43. Komise konstatuje, že zákon o Nejvyšším soudu, který je samostatným novým zákonem o více než 110 článcích a který mění šest stávajících zákonů, by měl závažný dopad na nezávislost Nejvyššího soudu a obecněji na oddělení pravomocí a právní stát v Polsku. Komise lituje, že tento důležitý zákon nebyl podroben vhodné přípravě a konzultacím, které by byly v jeho případě na místě. Návrh byl naopak předložen dne 12. července 2017 a byl přijat dne 22. července 2017. Komise se domnívá, že takový zrychlený legislativní proces obou komor sám o sobě oslabuje důvěru v polské soudnictví a není v souladu s duchem loajální spolupráce mezi státními institucemi, která by měla charakterizovat demokratický právní stát.

3.6 Jiná ustanovení

44. Uvedené čtyři zákony obsahují řadu dalších citlivých ustanovení z hlediska právního státu a oddělení pravomocí, zejména pokud jde o předčasné ukončení mandátu disciplinárních úředníků u soudů[38], pravomoci ministra spravedlnosti posuzovat výkonnost soudů[39], překládání soudců[40], strukturu Národní školy soudnictví[41], prohlášení o aktivech soudců[42] a zaměstnance Národní rady pro soudnictví a Nejvyššího soudu[43]. U těchto otázek bylo v celé řadě analýz, které provedl zejména Nejvyšší soud a Státní soudní rada, konstatováno, že vyvolávají obavy včetně otázek souvisejících s dodržováním Ústavy[44]. Jak však bylo vysvětleno výše, není v současné době možné provést nezávislý a legitimní ústavní přezkum.

4. KONSTATOVÁNÍ SYSTÉMOVÉHO OHROŽENÍ PRÁVNÍHO STÁTU

45. Z výše uvedených důvodů se Komise domnívá, 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 předsedy Ústavního soudu v rozporu se zákonem, přijetí tří soudců jmenovaných *Sejmem* během jeho 8. volebního období bez platného právního

---

[37] Věc C-503/15 *Margarit Panicello*, 16. února 2017, body 37–38; věc C-203/14 *Consorci 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.

[38] Článek 6 zákona, kterým se mění zákon o Státní soudní radě; ustanovení čl. 100 odst. 1 a 2 zákona o Nejvyšším soudu.

[39] Ustanovení čl. 1 odst. 16 zákona, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů.

[40] Ustanovení čl. 1 odst. 5 písm. b) zákona, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů.

[41] Článek 1 zákona, kterým se mění zákon o Národní škole soudnictví.

[42] Ustanovení čl. 1 odst. 33 zákona, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů a článek 38 zákona o Nejvyšším soudu.

[43] Článek 10 zákona, kterým se mění zákon o Státní soudní radě; článek 93 a článek 99 zákona ze dne 20. července o Nejvyšším soudu.

[44] Bylo rovněž konstatováno, že obavy vyvolávají i nová ustanovení týkající se ředitelů soudů (článek 1 zákona ze dne 23. března 2017, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů).

základu, skutečnost, že jeden z těchto soudců byl jmenován místopředsedou Ústavního soudu, skutečnost, že tři soudci, kteří byli v souladu se zákonem jmenováni 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 Národní škole soudnictví, který je již v platnosti, a zákon o Státní soudní radě, zákon o organizaci obecných soudů a zákon o Nejvyšším soudu, pokud by měly vstoupit v platnost, by strukturálně narušily nezávislost soudnictví v Polsku a měly by okamžitý a konkrétní dopad na nezávislé fungování soudnictví jako celku. Vzhledem k tomu, že nezávislost soudnictví je klíčovou složkou právního státu, tyto nové zákony výrazně zvyšují systémovou hrozbu pro právní stát, jak je uvedeno v předchozích doporučeních.

3) Velmi závažné zhoršení systémové hrozby pro právní stát by znamenalo zejména odvolávání soudců Nejvyššího soudu, jejich případné opětovné jmenování a další opatření obsažená 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[45]. 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 zdůrazňuje zásadu loajální spolupráce mezi státními orgány, která je v demokratickém právním státě ústavní podmínkou, jak ve svých stanoviscích zdůrazňuje Benátská komise.

46. Komise připomíná, že byl-li zaveden systém ústavního soudnictví, představuje jeho účinné fungování jeden z klíčových prvků právního státu. 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

[45] Například stanoviska Nejvyššího soudu ze dne 30. ledna, 3. února, 28. dubna a 18. července 2017; stanoviska Státní soudní rady ze dne 30. ledna, 10. února, 7. března, 12. května, 26. května a 18. července 2017; stanoviska veřejného ochránce práv ze dne 1. února, 12. dubna, 31. května, 28. června a 18. července 2017; stanovisko ředitele Národní školy soudnictví a státního zastupitelství ze dne 10. února 2017; kolektivní stanoviska soudců odvolacích soudů v Lublinu ze dne 6. února 2017; v Gdaňsku, Krakově, Białystoku, Štětíně, Rzeszówu ze dne 7. února 2017; ve Varšavě a Poznani ze dne 8. února 2017; usnesení prezidia hlavní komory obhájců ze dne 3. února 2017; stanovisko sdružení soudců „Themis“ ze dne 29. ledna 2017; stanovisko sdružení soudců „Iustitia“ ze dne 8. února 2017, stanovisko Národní asociace soudních referendářů ze dne 6. února 2017; stanovisko sdružení absolventů a žadatelů NSJPP ze dne 7. února 2017; stanovisko Národního sdružení asistentů soudců ze dne 8. února 2017.

tomu je v případě Polska, kde polská Ústava výslovně pověřila Státní radu úkolem zajistit nezávislost soudnictví, musí být zaručena nezávislost této Rady v souladu s evropskými normami.

47. Bez ohledu na skutečnost, že v Evropě existuje řada rozmanitých soudních systémů, byly zavedeny společné evropské normy pro zajištění nezávislosti soudnictví. Komise s velkým znepokojením konstatuje, že po vstupu výše uvedených nových právních předpisů v platnost nebude polský soudní systém v tomto ohledu již nadále s těmito evropskými normami slučitelný.

48. V tomto ohledu bere Komise na vědomí rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 24. července 2017 vrátit Sejmu zákon o Nejvyšším soudu a zákon o Státní soudní radě.

49. 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. Některé aspekty těchto nových zákonů vyvolávají obavy i ve smyslu slučitelnosti s právem EU, a proto se Komise kromě současného doporučení týkajícího se právního státu rozhodla, že po zveřejnění zákona o organizaci běžných soudů nebo v případě, že bude podepsán a zveřejněn zákon o Nejvyšším soudu, zahájí proti Polsku řízení o nesplnění povinnosti.

50. Komise zdůrazňuje, že řádné fungování právního státu je nezbytné rovněž pro bezproblémové fungování vnitřního trhu, protože hospodářské subjekty musí vědět, že s nimi bude podle zákona zacházeno rovným způsobem. To nelze zajistit bez nezávislého systému soudnictví v každém členském státě. Z tohoto důvodu Rada zdůraznila, že je důležité, aby polské orgány řešily závažné obavy týkající se právního státu v doporučeních pro jednotlivé země adresovaných Polsku v rámci evropského semestru v roce 2017. Doporučení pro jednotlivé země byla schválena Evropskou radou dne 23. června 2017 a přijata Radou pro hospodářské a finanční věci dne 11. července 2017[46].

51. Komise poznamenává, že široká škála účastníků na evropské i mezinárodní úrovni vyjádřila hluboké znepokojení nad reformou polského soudního systému: představitelé soudnictví v celé Evropě včetně Sítě předsedů nejvyšších soudů Evropské unie a Evropské sítě rad pro justici, Benátské komise, komisaře Rady Evropy pro lidská práva, Výboru OSN pro lidská práva, jakož i mnoha organizací občanské společnosti, jako je například Amnesty International a Síť pro lidská práva a demokracii. Obavy vyjádřil i Evropský parlament včetně dvou usnesení, která podporují názory Komise.

5. DOPORUČENÁ OPATŘENÍ

52. Komise doporučuje, aby orgány Polské republiky urychleně přijaly odpovídající opatření k odstranění systémového ohrožení právního státu.

53. Komise zejména doporučuje, aby orgány Polské republiky přijaly následující opatření:

---

[46] 14. bod odůvodnění: „*Významné faktory, které by mohly vést ke zvýšení míry investic, představují právní jistota, 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 Rady ze dne 13. července 2017 k národnímu programu reforem Polska na rok 2017 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2017.

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 jmenováni 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[47];

b) zveřejnit a plně provést rozsudky Ústavního soudu ze dne 9. března 2016, 11. srpna 2016 a 7. listopadu 2016;

c) zajistit, 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 tak, aby byl zajištěn jeho soulad s Ústavou a s evropskými normami nezávislosti soudnictví;

d) zdržet se jakéhokoli opatření zasahujícího do mandátu soudců Nejvyššího soudu a jejich funkce;

e) zajistit, 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;

f) zdržet 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.

54. Komise zdůrazňuje, že pro nalezení řešení současné situace je naprosto zásadní loajální spolupráce, která je mezi jednotlivými státními orgány v právním státě vyžadována. Komise také vyzývá polské orgány, aby si vyžádaly názory Benátské komise týkající se zákona o Národní škole soudnictví, zákona o Státní soudní radě, zákona o organizaci obecných soudů a zákona o Nejvyšším soudu, a rovněž veškerých nových legislativních návrhů zaměřených na reformu systému soudnictví v Polsku.

55. Komise vyzývá vládu Polské republiky, aby problémy identifikované v tomto doporučení vyřešila do jednoho měsíce po obdržení tohoto doporučení a aby Komisi informovala o krocích, které v této záležitosti podnikla.

56. Komise vyzývá polské orgány, aby využily příležitosti rozhodnutí polského prezidenta vrátit *Sejmu* zákon o Státní soudní radě a zákon o Nejvyšším soudu k tomu, aby zajistily, že veškeré reformy soudnictví v Polsku zohlední obavy vyjádřené v tomto doporučení.

57. Komise rovněž připomíná, že doporučení přijatá v rámci postupu pro posílení právního státu nebrání přímé aktivaci článku 7 SEU, pokud by náhlé zhoršení situace v členském státě vyžadovalo silnější reakci EU[48].

58. Komise zejména žádá polské orgány, aby nepřijímaly žádná opatření vedoucí k odvolání soudců nejvyšších soudů nebo k jejich nucenému odchodu do důchodu,

---

[47] Viz doporučení (EU) 2017/146 a doporučení (EU) 2016/1374.

[48] Oddíl 4.1 sdělení „*Nový postup EU pro posílení právního státu*“, COM(2014) 158 final.

neboť tato opatření velmi vážně zhorší systémovou hrozbu pro právní stát. Pokud by polské orgány přijaly jakékoli opatření tohoto druhu, je Komise připravena okamžitě aktivovat čl. 7 odst. 1 SEU.

59. Komise je na základě tohoto doporučení i nadále připravena vést s vládou Polské republiky konstruktivní dialog.

V Bruselu dne 26.7.2017.

Za Komisi
Frans TIMMERMANS
první místopředseda