



Nebezpečí porušení zásady právního státu v Polsku

Informační podklad k návrhu rozhodnutí o zjištění
zřejmého nebezpečí vážného porušení zásady
právního státu Polskou republikou



Podklad k dokumentu Rady č. 16007/17
únor 2018
zpracovala: Jana Francová

Obsah:

- Hodnocení z hlediska principu subsidiarity: 3
- Odůvodnění a předmět: 3
- Obsah a dopad:..... 10
- Stanovisko vlády ČR: 10
- Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:..... 11
- Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR: 11

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: DOKUMENTY EU
Název: Nebezpečí porušení zásady právního státu v Polsku	Typ řady: interní
Zpracovala: Francová, J.	První vydání řady: říjen 2004
Číslo: Podklad k dokumentu č. 16007/17	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Datum: únor 2018	Zaměření: Informační podklady k dokumentům EU projednávaným VEZ
Klíčová slova:	Jazyk: CZ
Právní stát; Polsko; článek 7 SEU	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

NÁVRH ROZHODNUTÍ

Návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí vážného porušení zásady právního státu Polskou republikou
KOM(2017) 835 v konečném znění, kód Rady 16007/17
Interinstitucionální spis 2017/0360/NLE

- **Právní základ:**
Článek 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
22. 12. 2017
- **Procedura:**
Nelegislativní postup.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 5. února 2018, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 8. února 2018 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Není hodnoceno.

- **Odůvodnění a předmět:**

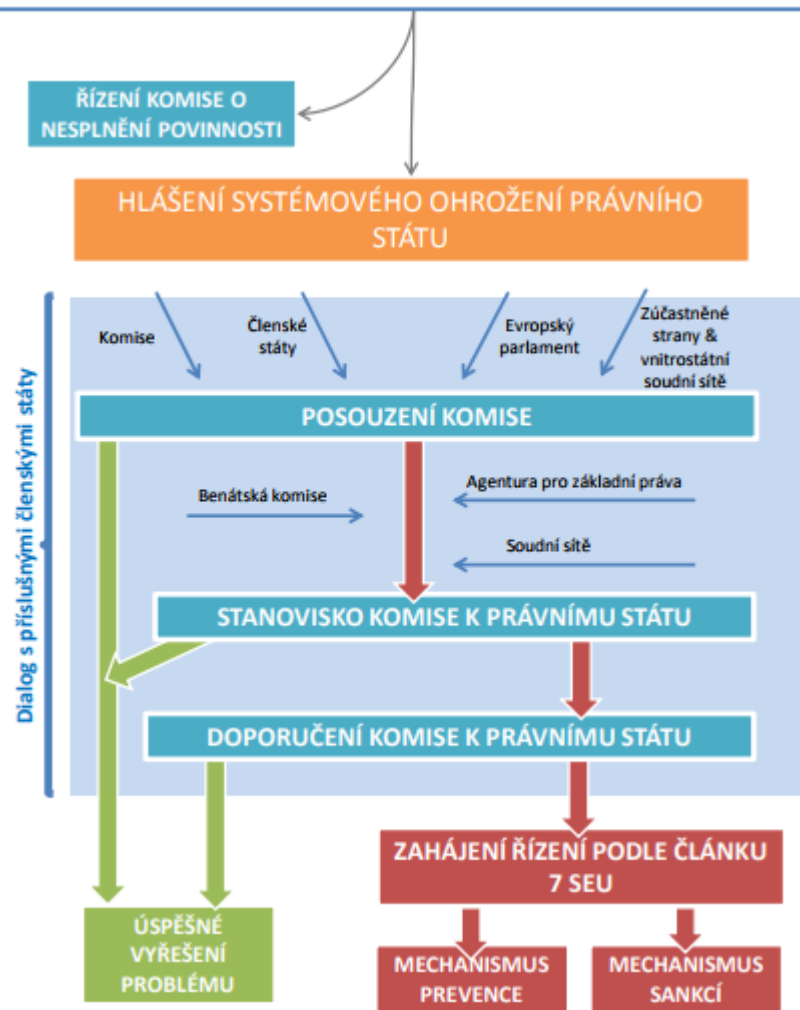
Článek 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že: „*Na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise může Rada většinou čtyř pětina svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že **existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2.** Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení. Rada pravidelně přezkoumává, zda důvody, které ji k takovému rozhodnutí vedly, stále trvají.*“

Článek 2 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), na nějž čl. 7 SEU odkazuje, vypočítává základní hodnoty Evropské unie: „*Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, **právního státu** a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.*“

Postup Evropské komise při systémovém ohrožení právního státu v kterémkoli z 28 členských států EU je upraven ve **sdělení z roku 2014**¹. Tento postup je založen na dialogu mezi Komisí a příslušným členským státem s cílem předejít eskalaci systémových ohrožení právního státu. Nenalezne-li se prostřednictvím dialogu řešení, přichází na řadu postup podle článku 7 SEU jako poslední prostředek k řešení krize a zajištění souladu s hodnotami Evropské unie.

¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 11. března 2014, „Nový postup EU pro posílení právního státu“, COM(2014) 158 final.

Postup pro ochranu právního státu v Evropské unii



Zdroj: Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 11. března 2014, „Nový postup EU pro posílení právního státu“, COM(2014) 158 final, příloha II, str. 4.

Ze schématu je zřejmé, že postup pro ochranu právního státu v Evropské unii před použitím článku 7 SEU má tři fáze:

1. Komise provede **posouzení**: Komise shromáždí a ověří všechny relevantní informace a posoudí, zda existují jasné známky systémového ohrožení zásad právního státu. Dospěje-li k závěru, že se o takovou situaci skutečně jedná, zahájí s dotčeným členským státem dialog – zašle mu jako varování odůvodněné stanovisko za účelem ochrany právního státu („Rule of Law Opinion“). Členský stát může odpovědět.
2. Komise vydá **doporučení**: Pokud otázka nebyla uspokojivě vyřešena, vydá Komise členskému státu doporučení za účelem ochrany právního státu („Rule of Law Recommendation“). Členský stát dostane lhůtu pro vyřešení zjištěných problémů a musí Komisi informovat o přijatých opatřeních. Komise své doporučení zveřejní.
3. **Kroky v návaznosti na doporučení** Komise: V třetí fázi Komise sleduje kroky, které členský stát učinil na základě doporučení. Pokud není ve stanovené lhůtě dosaženo uspokojivého výsledku, může Komise použít jeden z mechanismů stanovených v článku 7 Smlouvy o Evropské unii.

Celý proces je založen na nepřetržitém dialogu Komise s členským státem. Komise pravidelně a podrobně informuje Evropský parlament a Radu.

Tento postup použila Evropská komise i při hledání řešení situace v Polsku. Dialog zahájila 13. ledna 2016. Své odůvodněné stanovisko týkající se právního státu v Polsku přijala Komise dne 1. června 2016, postupně vydala k situaci v Polsku tři doporučení (27. července 2016, 21. prosince 2016, 26. července 2017). Poslední, čtvrté doporučení přijala současně s předkládaným návrhem rozhodnutí 20. prosince 2017. S polskou vládou si Komise vyměnila 25 dopisů, proběhla řada schůzek, nicméně obavy Komise o ohrožení právního státu byly Polskem považovány za neopodstatněné.

Předmětem obav Komise se nejprve staly zásahy Sejmu do oblasti ústavního soudnictví, které započaly hned po volbách v říjnu 2015. Své pochybnosti Komise vyjádřila nejprve ve svém odůvodněném stanovisku z června 2016 a poté ve svém prvním doporučení z 27. července 2016². V něm jako problematické označila následující záležitosti:

a) Jmenování soudců Ústavního soudu

Před všeobecnými volbami do Sejmu dne 25. října 2015 jmenoval předchozí zákonodárny sbor dne 8. října 2015 pět osob, které má prezident 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. Dne 19. listopadu 2015 novelizoval Sejm ve zrychleném řízení zákon o Ústavním soudu a zavedl možnost zrušit jmenování soudců provedená předchozím zákonodárny sborem a jmenovat pět nových soudců. Dne 25. listopadu 2015 Sejm schválil návrh zrušit pět jmenování provedených předchozím zákonodárny sborem a dne 2. prosince 2015 jmenoval pět nových soudců.

Ústavní soud se k postupu Sejmu vyjádřil ve dvou rozsudcích ve dnech 3. a 9. prosince 2015. Ústavní soud mimo jiné rozhodl, že předchozí zákonodárny sbor Sejmu byl oprávněn jmenovat tři soudce, kteří nahradí soudce, jejichž mandáty skončily dne 6. listopadu 2015, a označil za neplatná ustanovení umožňující stávajícímu Sejm zrušit legálně provedené nominace Sejmu předchozího. Zároveň však uvedl, že předchozí Sejm nebyl oprávněn volit dva soudce nahrazující soudce, jejichž mandát skončil až v prosinci, tj. po skončení jeho volebního období.

Navzdory těmto rozsudkům nemohli tři soudci jmenovaní předchozím zákonodárny sborem nastoupit do úřadu soudce Ústavního soudu a prezident republiky jejich přísahu dosud nepřijal. Prezident republiky naopak přijal přísahu tří soudců jmenovaných novým Sejm na základě ustanovení, které Ústavní soud prohlásil za neplatné.

Dne 22. července 2016 přijal Sejm nový zákon o Ústavním soudu. Článek 90 uvedeného zákona stanoví, že „Soudce Ústavního soudu, kteří složili slib do rukou prezidenta republiky, ale ke dni vstupu tohoto zákona v platnost se ještě neujali svých povinností soudců, musí předseda Ústavního soudu s účinností od vstupu tohoto zákona v platnost zapojovat do soudních kolegií a přidělovat jim případy.“ Čl. 6 odst. 7 nového zákona stanoví, že „Po složení slibu se soudci dostaví na Ústavní soud, aby se ujali svých povinností, a předseda Ústavního soudu jim přidělí případy a vytvoří podmínky, které jim umožní plnit jejich povinnosti“.

Podle výkladu Evropské komise se toto ustanovení vztahuje na tři soudce, kteří byli v rozporu se zákonem jmenování novým zákonodárny sborem Sejmu v prosinci 2015. Toto ustanovení umožňuje těmto soudcům nastoupit do funkce díky využití volných míst, na která již předchozí Sejm v souladu se zákonem jmenoval tři jiné soudce.

Komise ve svém prvním doporučení ze dne 27. července 2016 doporučila, aby polské orgány respektovaly a plně provedly rozsudky Ústavního soudu ze dne 3. a 9. prosince 2015. Tyto rozsudky požadují plnou a loajální spolupráci státních orgánů s cílem zajistit, v souladu s principy právního státu, aby bylo umožněno třem soudcům jmenovaným předchozím zákonodárny sborem nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu a aby do tohoto úřadu naopak nenastoupili tři soudci jmenovaní novým zákonodárny sborem bez platného právního základu.

b) Nedostatečné zveřejnění a provedení rozsudku z 9. března 2016 a rozsudků vydaných po 9. březnu

Dne 22. prosince 2015 Sejm ve zrychleném řízení novelizoval zákon o Ústavním soudu. Ve svém rozsudku z 9. března 2016 prohlásil Ústavní soud tento zákon přijatý 22. prosince 2015 za protiústavní. Polské orgány tento rozsudek v Úředním věstníku nezveřejnily. Polská vláda rozporuje právoplatnost rozsudku, protože Ústavní soud

² Doporučení Komise (EU) 2016/1374 ze dne 27. července 2016 v otázce právního státu v Polsku. Dostupné na http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.217.01.0053.01.CES&toc=OJ:L:2016:217:TOC

neuplatnil postup podle zákona přijatého 22. prosince 2015. Stejný přístup vláda zastává vzhledem k rozsudkům vydaným Ústavním soudem po 9. březnu 2016.

Ve svém prvním doporučení Komise doporučila zveřejnění a provedení rozsudků Ústavního soudu.

Dne 22. července 2016 přijal polský Sejm zcela nový zákon o Ústavním soudu. Pokud jde o zveřejňování rozsudků, čl. 80 odst. 4 zákona vyžaduje, aby předseda Ústavního soudu odeslal předsedovi vlády „žádost“ o zveřejnění rozsudků. To nepřímou naznačuje, že zveřejnění rozsudků Ústavního soudu závisí na rozhodnutí předsedy vlády. Dne 11. srpna 2016 vydal Ústavní soud rozsudek, jímž řadu ustanovení nového zákona o Ústavním soudu prohlásil za protiústavní. Ani tento rozsudek polská vláda nezveřejnila.

Dne 16. července 2016 polská vláda částečně vyhověla tomuto bodu v prvním doporučení Komise a zveřejnila rozsudky Ústavního soudu vydané po 9. březnu 2016. Dosud však nezveřejnila klíčové rozsudky ze dne 9. března 2016 a 11. srpna 2016.

c) Kontrola ústavnosti nového zákona o Ústavním soudu

Dne 22. července 2016 přijal Sejm nový zákon upravující funkci Ústavního soudu, kterým zrušil zákon o Ústavním soudu z 25. června 2015. Tento zákon přišel po zákonu z 22. prosince 2015, který byl Ústavním soudem prohlášen za protiústavní. Podle názoru Komise lze v porovnání s novelizací z 22. prosince 2015 pozorovat jistá zlepšení, nicméně i tento zákon obsahuje řadu problematických ustanovení. Celkově platí, že účinky některých ustanovení zákona ze dne 22. července 2016, jak jednotlivě, tak dohromady, vyvolávají otázky týkající se efektivity ústavního přezkumu a právního státu.

Jedná se například o ustanovení týkající se kvora soudců pro projednávání případů, většiny potřebné pro rozhodování Ústavním soudem v plénu, projednávání případů v chronologickém pořadí, minimálního odkladu slyšení, role veřejného nejvyššího státního zástupce, odložení jednání, přechodných ustanovení týkajících se projednávaných případů a *vacatio legis*.

d) Kontrola ústavnosti nových právních předpisů

Polský Sejm přijal několik nových zákonů, často ve zrychleném řízení, například mediální zákon, zákon o státní službě, novelu zákona o policii, zákon o státním zastupitelství, zákon o veřejném ochránci, zákon o národní radě pro média, zákon týkající se boje proti terorismu. Tyto nové zákony se dotýkají citlivých oblastí a je nutné vytvořit podmínky pro jejich efektivní ústavní přezkum, aby mohlo dojít k ověření jejich ústavnosti. To je zkomplikováno přechodnými ustanoveními obsaženými v novém zákoně o Ústavním soudu.³

Ve svém prvním doporučení vyzvala Komise polskou vládu, aby do tří měsíců přijala opatření k nápravě výše uvedených problematických záležitostí a informovala ji o nich. Polská vláda odpověděla 27. října 2016 s tím, že nesouhlasí s výtkami ze strany Komise, a žádná opatření k nápravě nepřijala.

Nový zákon o Ústavním soudu z 22. července 2016 podepsal prezident 30. července 2016 a 1. srpna 2016 byl tento zákon zveřejněn v Úředním věstníku. 11. srpna 2016 vydal Ústavní soud rozsudek, v němž shledal řadu jeho ustanovení protiústavními. Polská vláda však platnost tohoto rozsudku neuznala a nezveřejnila jej v Úředním věstníku.

Dne 19. prosince 2016 podepsal prezident tři další zákony týkající se Ústavního soudu – zákon o právním postavení soudců Ústavního soudu, zákon o řízení před Ústavním soudem a jeho uspořádání a prováděcí zákon k těmto dvěma zákonům. Současně jmenoval výkonnou předsedkyni Ústavního soudu Julii Przytybskou, soudkyni nominovanou novým Sejmem. Ta umožnila třem soudcům, kteří byli nominováni novým Sejmem na základě zrušených zákonných ustanovení, aby se ujali funkce. Jejich hlasy, plus hlasy dalších třech soudců jmenovaných novým Sejmem, jí stačily na zvolení předsedkyni Ústavního soudu na narychlo svolané valné schůzi Ústavního soudu, jíž se zúčastnilo 14 soudců.

³ Čl. 83 odst. 1 uvádí, že „[u]stanovení tohoto zákona se budou týkat případů, jejichž projednávání bylo zahájeno, avšak ne dokončeno, před vstupem tohoto zákona v platnost.“ Podle čl. 83 odst. 2 „musí Ústavní soud rozhodnout v případech uvedených v odstavci 1 do jednoho roku od uvedení tohoto zákona v platnost. Tato časová lhůta v délce jednoho roku se nebude vztahovat na případy uvedené v článku 84.“ Čl. 84 odst. 1 uvádí, že „v případech žádostí podaných subjekty uvedenými v čl. 191 odst. 1 bodech 1 až 5 Ústavy projednávaných před datem vstupu tohoto zákona v platnost, musí Ústavní soud (...) pozastavit projednávání na dobu šesti měsíců a vyzvat žadatele k doplnění jejich žádostí v souladu s požadavky uvedenými v čl. 33 odst. 2 až 5.“ V čl. 84 odst. 2 se uvádí: „Pokud dojde k doplnění žádosti uvedené v odstavci 1 v souladu s požadavky uvedenými v čl. 33 odst. 2 až 5, Ústavní soud po uplynutí časové lhůty uvedené v odstavci 1 nařídí pokračování pozastaveného projednávání. V opačném případě bude projednávání ukončeno.“

Dne 21. prosince 2016 jmenoval prezident republiky soudkyni Julii Przyłębskou do funkce předsedkyně Ústavního soudu.

Dne 21. prosince 2016 vydala Evropská komise své druhé doporučení⁴ v otázce právního státu v Polsku. V něm zopakovala všechny (nevyslyšené) výtky proti postupu polských orgánů obsažené v prvním doporučení a přidala několik dalších, týkajících se zejména úpravy postavení soudců Ústavního soudu a postupu výběru předsedy a místopředsedy Ústavního soudu v nově přijatých zákonech týkajících se Ústavního soudu (zákon o právním postavení soudců Ústavního soudu, zákon o řízení před Ústavním soudem a jeho uspořádání a prováděcí zákon k těmto dvěma zákonům). Zároveň Komise označila postup jmenování předsedkyně Ústavního soudu za zásadně závadný z hlediska právního státu.

Na druhé doporučení Komise polská vláda odpověděla dne 20. února 2017. Vyjádřila nesouhlas s posouzením Komise a odmítla její doporučení.

Dne 20. ledna 2017 oznámila polská vláda komplexní reformu soudnictví. Podle názoru Komise však návrhy zákona o Národní škole soudnictví, zákona o Státní soudní radě, zákona o organizaci obecných soudů a zákona o Nejvyšším soudu obsahují řadu ustanovení, která vyvolávají vážné obavy týkající se zásad nezávislosti soudnictví a oddělení pravomocí. Svě obavy vyjádřila ve svém třetím doporučení ze dne 26. července 2017⁵, v němž konstatovala, že situace v Polsku se závažným způsobem zhoršila.

Pokud jde o Ústavní soud, byl například místopředseda Ústavního soudu 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, 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 jmenováni v rozporu se zákonem; po skončení mandátu místopředsedy byl novým místopředsedou Ústavního soudu jmenován soudce jmenovaný v rozporu se zákonem atd.

Kromě přetrvávajících nedostatků v oblasti ústavního soudnictví, identifikovala Komise řadu dalších problémů týkajících se návrhů upravujících jednak soustavu obecných soudů, jednak postavení soudců Nejvyššího soudu.

Systém obecných soudů

Asistenti soudce – jsou pověřeni úkoly soudce u okresních soudů na období čtyř let. Vzhledem k jejich krátkému mandátu je však jejich postavení citlivé na vnější vlivy, zejména ze strany ministra spravedlnosti, proto neposkytují stejné záruky nezávislosti jako soudci. Ministr spravedlnosti má významný vliv na následnou kariéru asistentů soudce, protože se podílí na procesu výběru a jmenování soudců.

Předsedové soudů – ministr spravedlnosti má pravomoc v průběhu šestiměsíčního období od vstupu novely v účinnost 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

Státní soudní rada (orgán podílející se na povyšování, překládání, disciplinárním řízení, odvolávání a předčasném odchodu do důchodu soudců) – její členové-soudci, až dosud voleni soudci, mají být nově voleni Sejmem. Politizace

⁴ Doporučení Komise (EU) 2017/146 ze dne 21. prosince 2016 v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučení (EU) 2016/1374.

⁵ 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.

Státní soudní rady je ještě prohloubena její novou vnitřní strukturou. Má se skládat ze dvou shromáždění: většinu prvního shromáždění by tvořili poslanci parlamentu, druhé shromáždění by tvořili soudci jmenovaní parlamentem.

Věk odchodu do důchodu soudců – 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 s tím, že ministr spravedlnosti má pravomoc rozhodovat o prodloužení mandátů soudců (až do věku 70 let) na základě neurčitých kritérií.

Nejvyšší soud

Odchod do důchodu – v den následující po vstupu zákona v platnost budou všichni soudci Nejvyššího soudu odvoláni a odejdou do důchodu.

Znovujmenování – na začátku zůstávají 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.

Disciplinární řízení – je zahájeno z podnětu ministra spravedlnosti, který také může 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. Disciplinární úředník jmenovaný ministrem je v některých případech vázán pokyny ministra spravedlnosti.

Zákon o Národní škole soudnictví, zákon o Státní soudní radě, zákon o organizaci obecných soudů a zákon o Nejvyšším soudu podle názoru Komise obsahují i řadu dalších citlivých ustanovení z hlediska právního státu a oddělení pravomocí, zejména pokud jde o předčasné ukončení mandátu disciplinárních úředníků u soudů, pravomoci ministra spravedlnosti posuzovat výkonnost soudů, překládání soudců, strukturu Národní školy soudnictví, prohlášení o aktivech soudců a zaměstnance Národní rady pro soudnictví a Nejvyššího soudu.

Komise ve svém třetím doporučení vyzvala polskou vládu, aby identifikované problémy vyřešila do jednoho měsíce po obdržení doporučení a aby Komisi informovala o krocích, které v tomto ohledu podnikla. 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.

Dne 31. července 2017 prezident republiky formálně vyrozuměl Sejm, že se rozhodl vetovat zákon, kterým se mění zákon o Státní soudní radě a zákon o Nejvyšším soudu. Následně, 26. září 2017, předal prezident Sejmu upravené návrhy obou zákonů. Nicméně ani tyto přepracované návrhy neodstranily pochybnosti o nezávislosti polského soudnictví. Navzdory negativním posudkům o dopadu návrhů zákonů na dodržování právního státu, zejména pokud jde o nezávislost soudnictví a zásadu oddělení pravomocí, vypracovaným jak polskými institucemi (stanovisko Nejvyššího soudu, Státní soudní rady, veřejného ochránce práv), tak mezinárodními organizacemi (stanovisko Evropské sítě pro justici, úvodní poznámky zvláštního zpravodaje OSN pro nezávislost soudů a právníků, stanovisko OBSE-ODIHR, stanovisko Rady advokátních komor a sdružení právníků v Evropě (CCBE), společné prohlášení organizace soudců „Iustitia“, Helsinské nadace pro lidská práva a Amnesty International, stanovisko Benátské komise, prohlášení komisaře Rady Evropy pro lidská práva), Sejm i Senát oba návrhy schválily v prosinci 2017.

Nejvyšší soud

Odvolání a povinný odchod stávajících soudců Nejvyššího soudu do důchodu – zákon snižuje obecnou věkovou hranici pro odchod do důchodu pro soudce Nejvyššího soudu ze 70 na 65 let. Toto opatření se vztahuje na všechny soudce, kteří jsou v současné době ve funkci. Do důchodu odejdou soudci, kteří dosáhli 65 let nebo tohoto věku dosáhnou během 3 měsíců od data vstupu zákona v platnost.

Podle údajů Nejvyššího soudu zákon by do důchodu mělo odejít 31 z 83 soudců (37 %).

Toto opatření je v důvodové zprávě k zákonu označeno za nezbytné 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.

Podle názoru Komise ohrožuje předčasný odchod nyní úřadujících soudců do důchodu nedotknutelnost jejich mandátu i nezávislost soudu obecně.

Pravomoc prodloužit mandát soudců Nejvyššího soudu - soudci Nejvyššího soudu, kterých se týká snížení věkové hranice pro odchod do důchodu a kteří si chtějí prodloužit svůj aktivní mandát, mohou podat žádost k prezidentu republiky. Pro rozhodnutí prezidenta nejsou v zákoně stanovena žádná kritéria, žádná lhůta pro přijetí rozhodnutí ani žádný soudní přezkum. O prodloužení mandátu soudce Nejvyššího soudu může prezident rozhodnout dvakrát (pokaždé o tři roky).

Podle stanoviska Komise tyto okolnosti ovlivňují nedotknutelnost mandátu soudce a dávají prezidentovi republiky možnost ovlivňovat aktivní soudce Nejvyššího soudu. Jsou v rozporu se zásadou legality a oddělení pravomocí.

Mimořádný opravný prostředek – zavádí se nová forma soudního přezkumu konečných a pravomocných rozsudků a rozhodnutí. Během tří let od vstupu zákona v platnost může Nejvyšší soud zcela nebo částečně zrušit jakýkoli pravomocný rozsudek polských soudů za posledních 20 let, s určitými výjimkami včetně rozsudků Nejvyššího soudu. Pravomoc podat opravný prostředek je mimo jiné svěřena nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv. 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.

Podle názoru Komise toto nové mimořádné odvolací řízení vzbuzuje obavy, pokud jde o zásadu právní jistoty, která je klíčovou součástí právního státu.

Jako velmi problematická se Komisi jeví i další ustanovení zákona o Nejvyšším soudu – zejména pokud jde o novou úpravu disciplinárního řízení pro soudce Nejvyššího soudu i pro soudce soudů obecných, změny vnitřní struktury Nejvyššího soudu, institut přisedících jmenovaných Senátem v některých řízeních u Nejvyššího soudu.

Státní soudní rada

Dochází k předčasnému ukončení mandátu všech soudců-členů Státní soudní rady a zavádí se zcela nový režim jmenování jejich soudců-členů.

Podle doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z roku 2010 by se nejméně polovina členů Soudních rad měla skládat ze soudců vybraných jejich kolegy ze všech úrovní soudnictví. Až do přijetí zákona o Státní soudní radě byl polský systém plně v souladu s tímto požadavkem, protože Státní soudní rada byla z větší části složena ze soudců volených soudci. Nově však stanoví, že 15 soudců-členů Státní soudní rady jmenuje Sejm. Kandidáty na tyto posty mohou navrhnout skupiny 25 soudců a skupiny nejméně 2 000 občanů. Soudci-členové budou jmenováni Sejmem tří pětinovou většinou. V případě, kdy této tří pětinové většiny nebude dosaženo, budou soudci-členové Rady jmenováni Sejmem absolutní většinou hlasů.

Organizace obecných soudů

Komise vznesla výhrady také ohledně zásahů do organizace obecných soudů, zejména pokud jde o nový režim odchodu do důchodu a jmenování a odvolávání předsedů soudů.

Zákonem o státním zastupitelství došlo ke sloučení úřadu ministra spravedlnosti a nejvyššího státního zastupitelství a k výraznému rozšíření pravomoci nejvyššího státního zástupce v řízení soustavy státních zastupitelství, včetně nových kompetencí ministra spravedlnosti, které mu umožňují přímo zasahovat v jednotlivých případech.

Vzhledem k tomu, že žádná z obav vyjádřených Komisí ve třetím doporučení nebyla polskými orgány zohledněna, konstatovala Komise, že „*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.*“ Tuto novou fázi dialogu představuje odůvodněný návrh, v němž Komise 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. Tento

odůvodněný návrh podle čl. 7 odst. 1 SEU je vydán současně se čtvrtým doporučením Komise v otázce právního státu v Polsku ze dne 20. prosince 2017.

- **Obsah a dopad:**

Po shrnutí vývoje v oblasti polské justice v uplynulých dvou letech a reakcí unijních institucí i mezinárodních organizací na tyto změny, předkládá Komise návrh na rozhodnutí Rady. Samotný návrh má dva články.

První článek obsahuje konstatování, že „*existuje zřejmé nebezpečí, že Polská republika závažně poruší zásadu právního státu.*“

Ve druhém článku je obsažen seznam návrhů doporučení, která má Polsko přijmout do tří měsíců od přijetí návrhu doporučení Radou:

- 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.
- 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.

Podle čl. 7 odst. 1 SEU bude Rada o tomto návrhu rozhodovat většinou čtyř pětín svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Před přijetím tohoto rozhodnutí musí Rada Polsko vyslechnout.

Polsko je prvním státem, proti němuž byla navržena aktivace článku 7 SEU.

Dopad na státní rozpočet a právní řád ČR:

Bez dopadů.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR uvádí, že za ideální považuje vyřešení situace ohledně právního státu v Polsku cestou dialogu, aniž by byl návrh na přijetí rozhodnutí zařazen na jednání Rady.

K situaci v Polsku vydali dne 21. července 2017 společné prohlášení „Nemůžeme mlčet“ vrcholní představitelé orgánů ochrany lidských práv v České republice - Pavel Rychetský, předseda Ústavního soudu, Pavel Šámal, předseda Nejvyššího soudu, Josef Baxa, předseda Nejvyššího správního soudu, Pavel Zeman, nejvyšší státní zástupce, a Anna Šabatová, veřejná ochránkyně práv: „Polská republika /Rzeczpospolita Polska/ a její národ jsou pro nás trvalou a

neoddělitelnou součástí společenství národů střední a východní Evropy sdílejícího po staletí společný osud. Hrdinství polského národa za 2. světové války, jeho odpor proti diktátu bývalého Sovětského svazu i domácím totalitním praktikám, stejně jako jeho úspěšné obnovení státní svrchovanosti a nastolení demokratického systému a právního státu po roce 1989 bylo pro nás významnou a trvalou inspirací. V posledním roce jsme však u našeho blízkého souseda svědky vývoje, který ohrožuje samotnou podstatu principů, na kterých stojí demokratický právní stát. Po ochromení Ústavního tribunálu a podřízení veřejnoprávních médií momentální státně stranické politice v minulém roce dochází v těchto dnech k bezprecedentnímu útoku na nezávislost polského soudnictví. Přijaté zákony o Národní radě soudnictví, o obecných soudech i projednávaný zákon o Nejvyšším soudu, které umožňují výkonné i zákonodárné moci zcela zbavit soudní moc její nezávislosti, nepohodlné soudce zbavit mandátu a podřídí soudní moc politickému řízení, představují útok na samotné základy fungování demokratického právního státu. I při vědomí suverenity polského státu a respektu k ní, nemůžeme mlčet ke krokům, které ohrožují její samotný zdroj, kterým jsou nedotknutelné hodnoty evropské civilizace, humanismu a základních práv a svobod.“

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Evropský parlament přijal k situaci v Polsku několik usnesení, naposledy dne 15. 11. 2017, v němž poslanci vyzvali polskou vládu k dodržování zásad právního státu. Výbor EP pro občanské svobody (LIBE) dne 29. 1. 2018 v souladu s listopadovým usnesením pléna Evropského parlamentu vyzval vlády členských států, aby zaujaly stanovisko k aktivaci mechanismu dle čl. 7 odst. 1 SEU proti Polsku.

Rada pro obecné záležitosti (GAC) se otázkou právního státu v Polsku zabývala dvakrát, v květnu a v září 2017. Většina států podpořila stanovisko Evropské komise a vyzvala obě strany k pokračování dialogu.

- **Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR:**

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR projednal dokument dne 15. 2. 2018 a usnesením č. 35 přijal tyto závěry:

Výbor pro evropské záležitosti

1. **bere na vědomí** návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí vážného porušení zásady právního státu Polskou republikou a rámcovou pozici vlády ČR k němu a **podporuje** řešení formou dialogu mezi orgány Evropské unie a Polskou republikou;
2. **žádá vládu ČR**, aby jej informovala o případném projednávání tohoto návrhu v Radě a o postoji, jaký při tomto projednávání zaujme.