



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 23. září 2020¹

Věc C-397/19

**AX
proti**

Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunalul București (městský soud v Bukurešti, Rumunsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Smlouva o přistoupení Rumunska a Bulharska k Evropské unii – Rozhodnutí Komise 2006/928/ES, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Druhý pododstavec čl. 19 odst. 1 SEU – Právní stát – Nezávislost soudů – Odpovědnost státu – Občanskoprávní odpovědnost členů justičního orgánu za justiční omyl“

I. Úvod

1. Žalobce v původním řízení byl v řízení v prvním stupni odsouzen za trestný čin, avšak následně byl odvolacím soudem zproštěn obžaloby. Nyní se u předkládajícího soudu, který je civilním soudem, domáhá odškodnění vůči rumunskému státu za újmu, která mu údajně vznikla v důsledku jeho odsouzení v trestním řízení, včetně vzetí do vazby.
2. V této souvislosti předkládající soud vyslovuje pochybnosti o slučitelnosti několika aspektů definice a řízení o odpovědnosti státu za justiční omyl v Rumunsku, které byly nedávno změněny, s požadavky právního státu. Projednávaná věc se týká žaloby na určení odpovědnosti státu podané proti rumunskému státu. Předkládající soud však také vyjadřuje pochybnosti ohledně vnitrostátních ustanovení, která upravují jakoukoliv následující fázi: jestliže by měl stát skutečně vyplatit náhradu újmy, pak je možné, aby stát požadoval regresní úhradu od soudu (soudce či státního zástupce). V takovém případě by se Ministerul Finanțelor Publice (ministerstvo veřejných financí, Rumunsko) obrátil k civilnímu soudu a podal žalobu na určení občanskoprávní odpovědnosti soudce nebo státního zástupce, který omyl zavinil, pokud k justičnímu omylu a újmě, která byla způsobena v důsledku omylu, došlo ve zlé víře nebo z hrubé nedbalosti.
3. Projednávaná věc se řadí do série žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se změn různých aspektů rumunského právního řádu v rámci reformy tzv. „justičních zákonů“. Ve všech těchto věcech předkládající soudy vyslovují pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátních ustanovení s unijním právem, přičemž usilují o vyjasnění významu a právní hodnoty „mechanismu pro

¹ – Původní jazyk: angličtina.

spolupráci a ověřování“ (dále jen „MSO“) zavedeného rozhodnutím Komise 2006/928/ES². Touto průřezovou otázkou jsem se zabýval v dalším stanovisku předneseném dnešního dne, ve spojených věcech Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor, a PJ a ve věcech SO a Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další³.

4. V tomto stanovisku se tedy zaměřím na výklad čl. 47 druhého pododstavce Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ve vztahu k vnitrostátním ustanovením týkajícím se odpovědnosti státu a občanskoprávní odpovědnosti soudců za justiční omyl, jakož i jejich slučitelnost se zásadou nezávislosti soudnictví zakotvenou v těchto ustanoveních.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Relevantní ustanovení unijního práva jsou uvedena v bodech 5 až 12 mého stanoviska ve věci Asociația Forumul Judecătorilor din România a další.

B. Rumunské právo

6. Článek 1381 Codul civil (občanský soudní řád) stanoví, že jakákoli újma zakládá nárok na její náhradu.

7. Článek 539 odst. 1 Codul de procedură penală (rumunský trestní řád) stanoví, že osoba, která je protiprávně zbavena osobní svobody, má nárok na náhradu újmy. Podle čl. 539 odst. 2 tohoto řádu platí, že o nezákonném zbavení osobní svobody je v závislosti na okolnostech rozhodnuto usnesením státního zástupce, konečným usnesením soudce odpovědného za věci týkající se práv a svobod nebo vyšetřujícího soudce, nebo konečným usnesením nebo rozsudkem soudu, u něhož bylo řízení zahájeno.

8. Článek 541 trestního řádu stanoví:

„1. Žalobu na náhradu újmy může podat osoba, která je k tomu oprávněna podle článků 538 a 539, a po smrti této osoby mohou v řízení pokračovat či takovou žalobu podat osoby, které byly závislé na zemřelém v okamžiku jeho smrti.

2. Žalobu lze podat ve lhůtě 6 měsíců ode dne, kdy se rozhodnutí soudu, usnesení státního zástupce nebo usnesení soudních orgánů, které konstatovaly justiční omyl nebo nezákonné zbavení osobní svobody, staly konečnými.

² – Rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci (Úř. věst. 2006, L 354, s. 56) (dále jen „rozhodnutí o MSO“).

³ – Stanovisko ze dne 23. září 2020 ve spojených věcech C-83/19, C-127/19, C-195/19, ve věci C-291/19 a ve věci C-355/19 (EU:C.), „stanovisko ve věci Asociația Forumul Judecătorilor din România a další“, pro účely odkazů zkráceně jako „stanovisko AFJR“.

3. Za účelem získání náhrady za utrpěnou újmu může osoba oprávněná k tomuto odškodnění podat občanskoprávní žalobu proti státu k Tribunalul [soud prvního stupně], v jehož obvodu má tato osoba bydliště; nárok uspokojuje stát prostřednictvím ministerstva veřejných financí.

[...]“

9. Režim občanskoprávní odpovědnosti soudců původně stanovený v Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zákon č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců) byl změněn Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și competarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zákon č. 242/2018, kterým se mění a doplňuje zákon č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců)⁴.

10. Článek 96 zákona č. 303/2004, ve znění zákona č. 242/2018, stanoví:

„1. Stát odpovídá za újmu plynoucí z justičních omylů svým majetkem.

2. Odpovědnost státu je stanovena zákonem a nevylučuje odpovědnost soudců a státních zástupců, kteří i když již nevykonávají funkci, vykonávali své povinnosti ve zlé víře nebo s hrubou nedbalostí za účelem článku 99¹.

3. O justiční omyl se jedná v případě, že:

a) v rámci soudního řízení byly prováděny procesní úkony ve zjevném rozporu s normami hmotného a procesního práva, což vedlo k vážnému porušení práv, svobod a oprávněných zájmů jednotlivců a byla tím způsobena újma, kterou nebylo možné napravit prostřednictvím řádného nebo mimořádného opravného prostředku;

b) byl vydán konečný rozsudek, který je zjevně v rozporu se zákonem nebo odporuje skutkovému stavu vyplývajícímu z důkazů získaných v řízení, a který vážně porušuje práva, svobody a oprávněné zájmy jednotlivců tak, že je již není možné napravit prostřednictvím řádného nebo mimořádného opravného prostředku.

4. Občanský soudní řád, trestní řád a další zvláštní zákony mohou stanovit zvláštní případy justičního omylu.

5. Poškozený může za účelem získání náhrady za způsobenou újmu jednat pouze vůči státu zastoupenému ministerstvem veřejných financí. Soudem příslušným k rozhodnutí o občanskoprávní žalobě je soud, v jehož obvodu má žalobce bydliště.

6. Jakékoliv částky splatné jako odškodnění zaplatí stát nejpozději do jednoho roku ode dne oznámení konečného soudního rozhodnutí.

7. Ministerstvo veřejných financí do dvou měsíců od data oznámení konečného soudního rozhodnutí v řízení uvedeném v odstavci 6 postoupí věc soudní inspekci, aby zjistila, zda byl justiční omyl způsoben soudcem nebo státním zástupcem v důsledku toho, že své funkce vykonávali ve zlé víře nebo s hrubou nedbalostí, v souladu s postupem stanoveným v článku 74¹ zákona č. 317/2004, znovu vyhlášeného ve znění pozdějších změn.

⁴ – *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 868 ze dne 15. října 2018.

8. Stát prostřednictvím ministerstva veřejných financí uplatní regresní nárok vůči soudci nebo státnímu zástupci, jestliže má v návaznosti na poradní zprávu soudní inspekce ve smyslu odstavce 7 a své posouzení za to, že justiční omyl byl způsoben výkonem funkce ze strany soudce nebo státního zástupce ve zlé víře nebo s hrubou nedbalostí. Lhůta pro uplatnění regresního nároku činí 6 měsíců ode dne oznámení zprávy soudní inspekce.

9. Civilní senát Curtea de Apel (odvolací soud) v obvodu, kde má žalovaný bydliště, je příslušný o regresním nároku jednat a rozhodovat v prvním stupni. Vykonává-li soudce nebo státní zástupce, vůči kterému je nárok uplatňován, své funkce u uvedeného odvolacího soudu nebo u státního zastupitelství přiřčeného k uvedenému odvolacímu soudu, uplatní se regresní nárok u sousedního odvolacího soudu, který si zvolí žalobce.

10. Proti rozhodnutí vydanému v řízení popsaném v odstavci 9 lze podat odvolání k příslušnému senátu Înalta Curte de Casație i Justiție [Nejvyšší kasační a soudní dvůr, Rumunsko].

11. Nejvyšší rada soudců stanoví do šesti měsíců od vstupu tohoto zákona v platnost podmínky, lhůty a postupy pro povinné profesní pojištění soudců a státních zástupců. Pojištění plně hradí soudce nebo státní zástupce a nesjednání pojištění nemůže zpozdít, snížit nebo vyloučit občanskoprávní odpovědnost soudce nebo státního zástupce za jakýkoliv justiční omyl způsobený výkonem jeho funkce ve zlé víře nebo s hrubou nedbalostí.“

11. A konečně článek 99¹ zákona č. 303/2004, ve znění pozdějších předpisů, definuje zlou víru a hrubou nedbalost následovně:

„1) Má se za to, že soudce nebo státní zástupce jedná ve zlé víře, pokud vědomě poruší hmotněprávní nebo procesní předpisy a má v úmyslu poškodit jinou osobu, nebo si je vědom toho, že porušení způsobí újmu jiné osobě.

2) Soudce nebo státní zástupce se dopustí hrubé nedbalosti, pokud závažným, nevyvratitelným a neomluvitelným způsobem z nedbalosti pomine předpisy hmotného nebo procesního práva.“

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

12. V období od 21. ledna 2015 do 21. října 2015 byl žalobce zatčen, držen ve vazbě a poté umístěn do domácího vězení. Tato opatření nařídil a poté prodloužil první trestní senát Tribunalul București (městský soud v Bukurešti, Rumunsko), a později je potvrdil Curtea de Apel București (Odvolací soud, Bukurešť, Rumunsko).

13. Rozsudkem ze dne 13. června 2017 odsoudil Tribunalul București (městský soud v Bukurešti) žalobce k trestu odnětí svobody v délce čtyř let s podmíněným odkladem pro trestný čin pokračujícího vyhýbání se daňovým povinnostem. Žalobci byla rovněž uložena povinnost uhradit újmu poškozenému.

14. V odvolacím řízení zprostil Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) žalobce obžaloby a konstatoval, že se nedopustil trestného činu, za který byl odsouzen v prvním stupni. Předkládající soud uvádí, že rozsudek neobsahoval žádné vyjádření týkající se zákonnosti preventivních opatření přijatých vůči žalobci.

15. Návrhem došlým dne 3. ledna 2019 k třetímu civilnímu senátu Tribunalul București (městský soud v Bukurešti) podal žalobce proti rumunskému státu zastoupenému Ministerul Finanțelor Publice (ministerstvo veřejných financí, Rumunsko) (dále jen „žalovaný“) žalobu, kterou se domáhal, aby bylo žalovanému uloženo zaplatit částku 50 000 eur jako náhradu majetkové újmy a částku 1 000 000 eur jako náhradu nemajetkové újmy. Žalobce tvrdí, že se stal obětí omylu, jehož se dopustil první trestní senát Tribunalul București (městský soud v Bukurešti) a který spočívá v nespravedlivém odsouzení, zbavení osobní svobody a nezákonném omezení jeho osobní svobody v průběhu trestního řízení.

16. Ministerstvo veřejných financí jednající na účet státu zejména tvrdilo, že žaloba je nepřijatelná a v každém případě neopodstatněná, jelikož podmínky pro určení občanskoprávní odpovědnosti státu nejsou splněny. Žalobce podle názoru žalovaného neprokázal nezákonnost preventivních opatření a opatření omezujících jeho svobodu.

17. Za těchto okolností se Tribunalul București (městský soud v Bukurešti) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být [MSO], zřízený rozhodnutím [o MSO], považován za akt přijatý orgánem Evropské unie ve smyslu článku 267 SFEU, který tudíž může podléhat výkladu [Soudního dvora]?
- 2) Tvoří [MSO], zřízený rozhodnutím [o MSO], nedílnou součástí [smlouvy o přistoupení] a musí být vykládán a uplatňován s ohledem na ustanovení této smlouvy? Jsou požadavky stanovené ve zprávách vypracovaných v rámci uvedeného mechanismu závazné pro Rumunsko, a pokud ano, je vnitrostátní soud, který je pověřen uplatňováním právních předpisů unijního práva v rámci svých pravomocí, povinen zajistit uplatňování těchto norem a případně odmítnout z vlastního podnětu uplatnit ustanovení vnitrostátního práva, která jsou v rozporu s požadavky stanovenými ve zprávách vypracovaných podle tohoto mechanismu?
- 3) Musí být článek 2 [SEU] vykládán ve spojení s čl. 4 odst. 3 této Smlouvy vykládán v tom smyslu, že povinnost Rumunska dodržovat požadavky uložené ve zprávách vypracovaných v rámci [MSO], zřízeného rozhodnutím [o MSO], je součástí povinnosti členského státu dodržovat zásady právního státu?
- 4) Brání článek 2 [SEU], vykládán ve spojení s čl. 4 odst. 3 této Smlouvy, a zejména povinnost dodržovat hodnoty právního státu, takovému ustanovení ve vnitrostátní právní úpravě, jako je čl. 96 odst. 3 písm. a) zákona č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců, které lapidárně a abstraktně definuje ‚justiční omyl‘ jako provádění procesních úkonů ve zjevném rozporu s ustanoveními hmotného a procesního práva, aniž upřesňuje povahu porušených právních ustanovení, rozsah působnosti *ratione materiae* a *ratione temporis* těchto ustanovení v řízení, způsoby, lhůty a postupy pro stanovení porušení právních předpisů, nebo orgán příslušný ke stanovení porušení těchto právních ustanovení, a vytváří tak riziko nepřímého tlaku na soudní moc?
- 5) Brání článek 2 [SEU], vykládán ve spojení s čl. 4 odst. 3 této Smlouvy, a zejména povinnost dodržovat hodnoty právního státu, takovému ustanovení ve vnitrostátní právní úpravě, jako je čl. 96 odst. 3 písm. b) zákona č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců, které definuje ‚justiční omyl‘ jako vydání konečného rozsudku, který je zjevně v rozporu se zákonem nebo odporuje skutkovému stavu vyplývajícím z důkazů získaných v řízení, aniž uvádí postup pro stanovení výše uvedeného rozporu a aniž konkrétně definuje význam

tohoto rozporu soudního rozhodnutí ve vztahu k použitelným právním předpisům a skutkovému stavu, a vytváří tak riziko, že bude zamezeno výkladu práva a důkazů ze strany justičního orgánu (soudce a státního zástupce)?

- 6) Brání článek 2 [SEU], vykládaný ve spojení s čl. 4 odst. 3 této Smlouvy, a zejména povinnost dodržovat hodnoty právního státu, takovému ustanovení ve vnitrostátní právní úpravě, jako je čl. 96 odst. 3 zákona č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců, podle kterého je občanskoprávní odpovědnost člena justičního orgánu (soudce nebo státního zástupce) vůči státu stanovena pouze na základě posouzení tohoto státu a případně poradní zprávy [soudního inspektorátu] ohledně toho, zda se soudce nebo státní zástupce dopustil věcného omylu úmyslně nebo z hrubé nedbalosti, aniž takový soudce nebo státní zástupce může plně uplatnit své právo na obhajobu, a vytváří tak riziko, že postup pro určení odpovědnosti soudce nebo státního zástupce vůči státu bude zahájen a ukončen svévolně?
- 7) Brání článek 2 [SEU], a zejména povinnost dodržovat hodnoty právního státu, takovému ustanovení ve vnitrostátní právní úpravě, jako je čl. 539 odst. 2 poslední věta, ve spojení s čl. 541 odst. 2 a 3 trestního řádu, která poskytuje obžalovanému, který byl zproštěn obžaloby, implicitně a *sine die* mimořádný opravný prostředek *sui generis* proti konečnému soudnímu rozhodnutí o zákonnosti vyšetřovací vazby, a sice opravný prostředek, který se projednává pouze u občanskoprávního soudu, v případě, že nezákonnost vyšetřovací vazby nebyla stanovena rozsudkem trestního soudu, a to v rozporu se zásadou předvídatelnosti a dostupnosti právních předpisů, zásadou specializace soudu a zásadou právní jistoty?“

18. Předkládající soud v předkládacím rozhodnutí požádal o projednání věci ve zrychleném řízení. Tato žádost byla zamítnuta rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 26. června 2019. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 19. září 2019 bylo rozhodnuto o přednostním projednání věci.

19. Vyjádření předložily polská a rumunská vláda, a Evropská komise. Společné jednání ve věcech C-83/19, C-127/19 a C-195/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další; C-291/19 SO a C-355/19 Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další se konalo ve dnech 20. a 21. ledna 2020, na kterém byly vyslechnuty řeči následující zúčastněných: Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (dále jen „sdržení Fórum soudců“), Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“ (dále jen „sdržení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“), Nejvyšší rady soudců, OL, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (dále jen „nejvyšší státní zástupce“), vlád Belgie, Dánska, Nizozemska, Rumunska a Švédska, jakož i Komise. Nizozemská a rumunská vláda, jakož i Komise, byly vyslechnuty konkrétně ve vztahu k projednávané věci.

IV. Analýza

20. Odpověď na první, druhou a třetí otázku předkládajícího soudu jsem navrhl v bodech 120 až 172 mého souběžného stanoviska předneseného dnešního dne ve věci Asociația Forumul Judecătorilor din România a další, na které mohu pouze odkázat. Z tohoto důvodu se v tomto stanovisku nebudu zabývat ani přípustností, ani meritem první, druhé a třetí otázky. V následujících úvahách se zaměřím na čtvrtou až sedmou otázku, a sice na otázky týkající se odpovědnosti státu a občanskoprávní odpovědnosti soudců.

21. Právě k tomu lze dodat, pokud jde o projednávanou věc, že jak tomu bylo v případě vnitrostátních ustanovení dotčených ve věci *Asociația Forumul Judecătorilor din România* a další⁵, v projednávané věci se také jedná o vnitrostátní ustanovení, na která se vztahuje příloha rozhodnutí o MSO. Systém odpovědnosti státu a možná následná občanskoprávní odpovědnost soudců za justiční omyl se nacházejí na hranici mezi nezávislostí soudců a jejich odpovědností. Tímto způsobem mohou být jistě podřazeny, stejně jako skutečnosti, kterými jsem se zabýval v mém stanovisku ve výše uvedených věcech, pod povinnost „zajistit transparentnější a účinnější soudní řízení [...]“, která je uvedena v příloze rozhodnutí o MSO.

22. Toto stanovisko je členěno následovně. Nejprve posoudím přípustnost a navrhuu přeformulování předběžných otázek (A). Poté se budu zabývat meritem věci (B), přičemž nejprve uvedu celkový kontext (1), a poté se budu zabývat tím, co jsou podle všeho kritizované prvky systému, abych posoudil jejich slučitelnost především s čl. 47 druhým pododstavcem Listiny (2).

23. V neposlední řadě se toto stanovisko omezuje na odpovědnost státu a občanskoprávní odpovědnost *soudců*. I když se vnitrostátní právní úprava, jakož i otázky vznesené předkládajícím soudem týkají občanskoprávní odpovědnosti jak *soudců*, tak *státních zástupců*, projednávaná věc se, pokud jde o skutkové okolnosti, týká výlučně justičního omylu, který lze přičítat soudnímu rozhodnutí.

A. Přípustnost předběžných otázek a jejich přeformulování

1. Přípustnost

24. Rumunská vláda ve svém vyjádření uvedla, že všechny předběžné otázky v projednávané věci jsou nepřipustné. Pokud jde o přípustnost čtvrté až šesté otázky, ustanovení unijního práva, jichž se dovolává předkládající soud – článek 2 a čl. 4 odst. 3 SEU – jsou podle rumunské vlády pro původní řízení irelevantní. Tato ustanovení, jakož i Listina jsou podle názoru rumunské vlády relevantní pouze v rozsahu, v němž členské státy uplatňují unijní právo. Kromě toho šestá otázka, která se ve skutečnosti týká čl. 96 odst. 8 zákona č. 303/2004, jde podle rumunské vlády nad rámec předmětu sporu v původním řízení. Toto ustanovení se podle jejího názoru týká žaloby, kterou se usiluje o založení osobní odpovědnosti soudců, která není předmětem věci v původním řízení. Konečně sedmá otázka obsahuje podle rumunské vlády neopodstatněné úvahy a vznáší otázku hypotetického výkladu, která nemá žádný vliv na výsledek sporu v původním řízení.

25. Komise rovněž tvrdí, že všechny předběžné otázky jsou nepřipustné. Zdůrazňuje, že řízení upravené v článku 96 zákona č. 303/2004 se skládá ze dvou fází. První fáze se týká odpovědnosti státu. Pokud byl v první fázi stát shledán odpovědným, může ministerstvo veřejných financí podle názoru Komise ve druhé fázi podat žalobu za účelem založení osobní odpovědnosti dotčeného soudce za justiční omyl. Úspěšná žaloba proti státu však podle Komise automaticky nevede k zahájení řízení proti soudci. Ve světle těchto prvků Komise tvrdí, že první až šestá otázka jsou nepřipustné, neboť ustanovení unijního práva, jejichž výklad je požadován, se týkají druhé fáze tohoto řízení, zatímco projednávaná věc se zabývá první fází týkající se odpovědnosti státu. Komise proto tvrdí, že požadovaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení. V neposlední řadě Komise tvrdí, že sedmá otázka je rovněž nepřipustná, protože předkládající soud neposkytl Soudnímu dvoru informace nezbytné k tomu, aby mu poskytl užitečnou odpověď.

⁵ – Viz body 173 až 182 stanoviska AFJR.

26. Polská vláda předložila vyjádření pouze ke čtvrté až sedmé otázce. Podle této vlády jsou tyto otázky nepřijatelné, protože unijní právo není použitelné na právní problémy dotčené v původním řízení. Výklad ustanovení unijního práva požadovaný předkládajícím soudem není podle polské vlády nezbytný pro účely rozhodnutí ve věci. Tyto otázky byly podle polské vlády položeny ve věci, která má čistě vnitrostátní povahu a týká se vnitrostátních ustanovení přijatých členským státem v oblasti jeho výlučné pravomoci. Ve věci v původním řízení se žalobce podle názoru polské vlády nedomáhá odškodnění v souvislosti s porušením unijního práva. Unijní právo podle polské vlády neukládá žádné povinnosti s ohledem na řízení směřující k získání náhrady za porušení vnitrostátního práva.

27. Rozumím pochybnostem vyjádřeným zejména Komisí a částečně je sdílím, pokud jde o přípustnost šesté otázky. Po důkladné úvaze však Soudnímu dvoru i tak navrhuji, aby čtvrtou, pátou a šestou otázku prohlásil za přípustné. Sedmá otázka je naproti tomu vskutku nepřijatelná.

28. Zaprvé, jak jsem uvedl ve stanovisku ve věci *Asociația Forumul Judecătorilor din România a další*⁶, argumenty týkající se nedostatku pravomocí Evropské unie v oblasti odpovědnosti státu za justiční omyl nesouvisí ani tak s přípustností otázek, ale s pravomocí Soudního dvora. Ze stejných důvodů uvedených ve zmíněném stanovisku předložím názor, že tyto otázky spadají do pravomoci Soudního dvora podle článku 267 SFEU⁷.

29. Zadruhé souhlasím s tím, že se předkládající soud nedovolával relevantních ustanovení tím, že odkázal na článek 2 a čl. 4 odst. 3 SEU za účelem posouzení, zda tato ustanovení brání dotčené vnitrostátní právní úpravě. Pokud by však tato ustanovení měla být nahrazena rozhodnutím o MSO ve spojení s Listinou nebo s čl. 19 odst. 1 SEU, bylo by jen stěží možné tvrdit, že zejména čtvrtá a pátá otázka nejsou pro věc, kterou projednává předkládající soud, relevantní.

30. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, se tak *čtvrtá a pátá otázka* týkají právě definice justičního omylu obsažené v čl. 96 odst. 3 písm. a) a b) zákona č. 303/2004 pro účely jeho použití ve stadiu řízení o založení odpovědnosti státu, což je právě kontext řízení před předkládajícím soudem. Za těchto podmínek otázky týkající se dopadů unijní zásady nezávislosti soudů na posouzení režimu odpovědnosti státu za justiční omyl se podle všeho vskutku týkají merita věci.

31. Je pravda, že situace je odlišná, pokud jde o *šestou otázku*. Tato otázka, i když cituje čl. 96 odst. 3 zákona č. 303/2004, se ve skutečnosti týká (následně) občanskoprávní odpovědnosti členů justičního orgánu upravené v čl. 96 odst. 7 až 10 tohoto zákona. Tímto způsobem totiž tvrzení, že ministerstvo veřejných financí možná jednoho dne v případě, že žaloba na určení odpovědnosti státu, kterou projednává, bude v první fázi úspěšná, bude moci uplatnit regresní nárok vůči soudci, který se údajně dopustil justičního omylu, zůstává v rámci řízení, které v současnosti probíhá u předkládajícího soudu, pouhou hypotézou.

32. Ve světle nedávného rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Miasto Łowicz*, však lze rovněž předložit návrh, že odpověď na šestou otázku není v kontextu projednávané věci nezbytná k tomu, aby předkládající soud mohl rozhodnout⁸. Pokud jde o odůvodnění *a fortiori*, je totiž třeba uvést, že skutečnost, že proti několika soudcům je vedeno kárné řízení a tito soudci, kteří současně podali konkrétní žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v dotčených věcech, jsou šetřeni v rámci

⁶ – Viz bod 78 stanoviska AFJR.

⁷ – Viz bod 79 stanoviska AFJR.

⁸ – Rozsudek ze dne 26. března 2020, *Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Kárný režim soudců) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 45).

řízení, která jsou podle všeho předběžnými kárnými šetřeními⁹, nepostačuje k tomu, aby takový případ dosáhl prahu přípustnosti, je opravdu obtížné si vůbec představit, že by šestá otázka mohla někdy vůbec tohoto prahu dosáhnout.

33. Tvrzení Soudního dvora ve věci *Miasto Łowicz* však chápu jako vyjádření problému nesouladu mezi mimořádně obecnými předběžnými otázkami a konkrétními případy, ve kterých byly tyto otázky vzneseny. Je vskutku nemožné, aby jakýkoliv soud, včetně Soudního dvora, prováděl *in abstracto* analýzu údajného politického zneužití kárných řízení, nemá-li dostatek informací. Soudní dvůr není mezinárodním poradním orgánem, který se může volně vyjadřovat k politické situaci a doporučovat osvědčené postupy. Soudní dvůr může rozhodnout o porušení konkrétních předpisů nebo zásad. Za tímto účelem mu však musí být předloženy konkrétní argumenty, neřku-li důkazy. Tak je tomu zejména v situaci, kdy je v podstatě tvrzeno, že určité předpisy nebo postupy fungují jinak, než jak jsou formálně upraveny¹⁰.

34. Mám tak za to, že věc *Miasto Łowicz* není třeba chápat jako zákaz toho, co by se dalo nejlépe nazvat „sebeobranou justice“, to znamená jako zákaz situace, kdy soudce, kterému byla předložena určitá věc z meritorního hlediska pevně vymezená v oblasti působnosti unijního práva v klasickém slova smyslu, vznese obecnější strukturální otázky související s vnitrostátními postupy nebo institucemi, neboť má za to, že tyto otázky mohou vyvolat problémy z hlediska jeho soudní nezávislosti¹¹. To by bylo vskutku spíše radikální odchylení se od praxe Soudního dvora, který byl vždy spíše shovívavý, pokud jde o uznávání přípustnosti takových obecných otázek, které překračují rámec konkrétního případu, přičemž se tradičně opírá domněnky relevance otázek položených svými partnery z členských států¹².

35. Po výše uvedených upřesněních navrhuji prohlásit šestou otázkou předkládajícího soudu za přípustnou, a to v zásadě ze tří důvodů.

36. Zaprvé tu existuje úzká souvislost. První fáze, která se týká řízení vedeného proti státu – včetně definice justičního omylu – je bránou a podmínkou *sine qua non* pro druhou fázi, která s sebou nese možnou osobní odpovědnost soudce. Kromě toho je definice justičního omylu obsažená v čl. 96 odst. 3 zákona č. 303/2004 podle všeho i nadále relevantní pro obě fáze řízení. Případná druhá fáze řízení je poté jednoduše doplněna o nezbytnost prokázat subjektivní prvky na straně dotčeného soudce, které zakládají buď zlou víru, nebo hrubou nedbalost podle článku 99¹ zákona č. 303/2004.

37. Zadruhé kromě tohoto podstatného překryvu použitého klíčového pojmu jsou podle všeho obavy vyjádřené předkládajícím soudem odůvodněny právě vazbou mezi řízením o odpovědnosti státu a možným následným uplatněním regresního nároku ministerstva veřejných financí vůči soudci, který nese odpovědnost za justiční omyl. „Automaticnost“ nebo neexistence tohoto překryvu úspěšné žaloby na určení odpovědnosti státu se spuštěním uplatnění nároku vůči soudci je kromě toho otázkou, která byla projednána mezi účastníky řízení a která je podle všeho nevyřešená.

⁹ – Tamtéž, body 20, 21 a 54.

¹⁰ – Pro představení jednotlivých scénářů spolu s návrhem toho, jakým způsobem je třeba argumentovat a co je třeba určit v každém jednotlivém případě, viz body 240 až 248 stanoviska AFJR.

¹¹ – Což je svým způsobem jen o tom, jak formálně položit otázku: i) je vnitrostátní systém kárného řízení slučitelný s unijními požadavky v oblasti nezávislosti soudců, jelikož se soudce X obává, že mu hrozí kárná sankce, může být snadno přeformulováno jako ii) není právo žalobce A na spravedlivý proces ve věci zahrnující unijní právo ohroženo tím, že o této věci rozhoduje soudce X, kterému hrozí kárné řízení v případě, že nerozhodne určitým způsobem?

¹² – Pro ilustraci viz rozsudek ze dne 14. března 2013, *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, bod 32 a násl.) nebo ze dne 9. listopadu 2017, *Ispas* (C-298/16, EU:C:2017:843, bod 20 a násl.).

38. Zatřetí právě tato věcná hmotněprávní a procesní spojitost mezi oběma fázemi je klíčem k celkovému posouzení věci. Koneckonců tím, co může být předmětem diskuse v intencích nezávislosti soudnictví, je právě možnost, že dojde k uplatnění nároku na regresní úhradu státem proti konkrétnímu soudci. Naproti tomu není okamžitě zřejmé s ohledem na judikaturu Soudního dvora v oblasti odpovědnosti státu (z důvodu porušení unijního práva), jak by strukturální problém existence možnosti jednotlivce dovolávat se odpovědnosti státu za justiční omyly bezprostředně vedl k možným ohrožením nezávislosti konkrétního soudce¹³.

39. V neposlední řadě však souhlasím s Komisí a rumunskou vládou, že *sedmá otázka* musí být prohlášena za nepřipustnou.

40. V rámci sedmé otázky se předkládající soud táže, zda unijní právo brání takovému ustanovení, jako je čl. 539 odst. 2 trestního řádu ve spojení s čl. 541 odst. 2 a 3 tohoto řádu, které podle předkládajícího soudu umožňuje osobě, která byla zproštěna obžaloby podat mimořádný a *sine die* opravný prostředek týkající se zákonnosti vyšetřovací vazby k civilním soudům, přičemž nezákonnost vyšetřovací vazby není konstatována rozhodnutím trestního soudu. Předkládající soud má za to, že toto je v rozporu se zásadou předvídatelnosti a přístupnosti právních norem, zásadou specializace soudců a zásadou právní jistoty.

41. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce však neobsahuje žádné vysvětlení, pokud jde o konkrétní důvody, které předkládající soud vedly k položení této otázky, nebo proč ji považuje za nezbytnou pro původní řízení. Předkládací rozhodnutí se omezuje na citaci čl. 539 odst. 2 a čl. 541 odst. 2 a 3 trestního řádu. Předběžná otázka, aniž poskytuje vysvětlení či kontext týkající se těchto ustanovení, obsahuje jejich hodnotící výklad. Tento výklad je spíše nejasný a nevyplývá ze znění relevantních vnitrostátních ustanovení. Tato otázka tedy vyzývá Soudní dvůr, aby přistoupil k určitému výkladu vnitrostátního práva¹⁴, aniž mu poskytuje nezbytná vodítka ohledně relevance dotčených ustanovení ve sporu v původním řízení.

42. Sedmá otázka tedy nespĺňuje podmínky stanovené v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora.

2. *Přeformulování předběžných otázek*

43. Podstatou čtvrté až šesté otázky je výklad článku 2 a čl. 4 odst. 3 SEU za účelem posouzení, zda tato ustanovení brání dotčené vnitrostátní právní úpravě. Zatímco čtvrtá a pátá otázka se týkají jednotlivých prvků definice justičního omylu pro účely řízení o odpovědnosti státu, šestá otázka se týká regresní nároku, který může uplatnit ministerstvo veřejných financí u civilního soudu, aby byla založena občanskoprávní odpovědnost soudce, který tento omyl způsobil.

44. Zaprvé tyto otázky musí být podle mého názoru zkoumány společně. Týkají se různých aspektů a fází režimu, který v konečném důsledku může vést k založení občanskoprávní odpovědnosti z důvodu justičního omylu, kterého se dopustil konkrétní soudce. Tato poslední uvedená otázka je totiž otázkou, která by mohla být z důvodů obdobných těm, které již byly načrtnuty výše v části týkající se přípustnosti¹⁵, považována z hlediska nezávislosti soudců za potenciálně problematickou.

¹³ – Soudní dvůr, jak bude uvedeno dále v bodě 93 týkajícím se merita předběžných otázek, vyloučil, že podmínka týkající se systému odpovědnosti státu za justiční omyly představuje otázku ohrožení nezávislosti konkrétního soudce.

¹⁴ – Obdobně viz mé nedávné stanovisko ve věci Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, bod 36).

¹⁵ – Viz výše body 35 až 38 tohoto stanoviska.

45. Zadruhé, aby však bylo možné poskytnout užitečnou odpověď na tyto otázky, považuji za nezbytné je přeformulovat. Na úrovni použitelného unijního práva tyto otázky odkazují výlučně na článek 2 a čl. 4 odst. 3 SEU. Podle mého názoru je třeba je chápat tak, že odkazují na čl. 47 druhý pododstavec Listiny, možná ve spojení s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU.

46. Předkládací rozhodnutí, i když to nezahrnuje ve znění otázek, ve svém odůvodnění obecně odkazuje na čl. 19 odst. 1 SEU. Kromě toho obavy, které jsou základem všech předběžných otázek, jsou odůvodněny dopady, které může mít řízení o odpovědnosti státu, pokud po něm následuje uplatnění regresního nároku proti konkrétnímu soudci, na nezávislost soudní moci. Tato zásada je zakotvena jak v čl. 47 druhém pododstavci Listiny, tak v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU. Obě tato ustanovení tak představují konkrétnější právní odkaz, který tedy přesně vyjadřuje hodnotu právního státu zakotvenou v článku 2 SEU¹⁶.

47. Pokud jde o vztah mezi čl. 47 druhým pododstavcem Listiny a čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU v takovém případě, o jaký se jedná v projednávané věci, již jsem podrobně vysvětlil, proč se domnívám, že je především čl. 47 druhý pododstavec Listiny, který je na základě rozhodnutí o MSO a aktu o přistoupení aktivován a je použitelný na některé organizační prvky rumunského soudního systému, vhodným kritériem pro posouzení¹⁷. Tyto úvahy lze podle mého názoru stejně tak přenést na projednávanou věc. Ve zvláštních oblastech, na které se vztahují referenční cíle MSO, má totiž Rumunsko uplatňovat unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, takže se čl. 47 druhý pododstavec Listiny použije¹⁸.

48. Kromě toho se předběžné otázky týkají nezávislosti soudní moci „jako celku“. Jasně tak nastolují průřezovou otázku, která bude relevantní z hlediska nezávislosti soudů, které mohou být povolány vyjádřit se k použití unijního práva nebo jeho výkladu¹⁹. I když si můžeme opět klást otázku, jakou přidanou hodnotu z hlediska právního základu či analytické přesnosti by současné, ne-li výlučné uplatnění čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU mohlo přinést v takovém případě, jako je projednávaná věc²⁰, nelze popřít, že se toto ustanovení vztahuje i na projednávanou věc, bezesporu pokud jde o čtvrtou a pátou otázku²¹.

49. V této souvislosti je třeba mít na paměti, že úkolem Soudního dvora je vyložit všechna ustanovení unijního práva, která vnitrostátní soudy potřebují pro rozhodnutí o sporech, které projednávají, i pokud nejsou tato ustanovení výslovně zmíněna v položených otázkách²².

50. Navrhuji tedy, aby předběžné otázky byly přeformulovány v tom smyslu, že se týkají toho, zda čl. 47 druhý pododstavec Listiny a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU musí být vykládány tak, že brání takovým vnitrostátním ustanovením týkajícím se sporů o odpovědnosti státu za justiční omyl, jako je čl. 96 odst. 3 zákona č. 303/2004, s přihlédnutím ke znění definice justičního omylu pro účely řízení o odpovědnosti státu a k jejich případným důsledkům v následném občanskoprávním řízení, ve kterém stát může uplatnit regresní nárok proti soudci, který je odpovědný za justiční omyl.

¹⁶ – Viz bod 220 stanoviska AFJR.

¹⁷ – Viz body 186 až 225 stanoviska AFJR.

¹⁸ – Viz výše bod 21 tohoto stanoviska.

¹⁹ – Za tímto účelem viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 51); ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného senátu Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 83); a ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Kárný režim soudců) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 34).

²⁰ – Podrobně viz body 212 až 225 stanoviska AFJR.

²¹ – Viz výše bod 30 tohoto stanoviska.

²² – Pro nedávný příklad viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, I. N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, bod 43).

B. K věci samé

51. Nejprve uvedu právní a v současné době do značné míry neznámý pracovní kontext dotčených vnitrostátních ustanovení (1). Poté se budu zabývat podle všeho kontroverzními prvky nového právního rámce (2), zejména kritizovanou neurčitostí v definici znaků zakládajících justiční omyl pro účely odpovědnosti státu (a), a poté se zaměřím na údajné mezery v procesním rámci následného řízení na založení občanskoprávní odpovědnosti soudců (b).

1. Souvislosti

52. Je třeba zmínit tři prvky: celkový legislativní kontext, ve kterém byly sporné změny přijaty (a), jejich posouzení a problémy zdůrazněné různými mezinárodními orgány a povahu doporučení těchto orgánů (b) a neexistenci faktického uplatňování nového postupu a systému na vnitrostátní úrovni (c).

a) Celkový legislativní kontext

53. V roce 2018 zákon č. 242/2018 novelizoval článek 96 zákona č. 303/2004, což je vnitrostátní ustanovení, k němuž se vztahují předběžné otázky.

54. Nicméně, jak Komise a rumunská vláda vysvětlily ve svých vyjádřeních, stávající znění definice justičního omylu vyplývá z úprav původního návrhu textu, který byl změněn v návaznosti na dvě po sobě jdoucí rozhodnutí Curtea Constituțională României (Ústavní soud, Rumunsko) konstatující protiústavnost předchozích návrhů dotčeného ustanovení²³. Rumunská vláda uvedla, že na rozdíl od svých dvou předchozích verzí toto třetí znění zákona obstálo při přezkumu ústavnosti ze strany Curtea Constituțională (Ústavní soud)²⁴.

55. Kromě výše uvedených změn zákona č. 303/2004 zákon č. 234/2018²⁵ změnil zákon č. 317/2004 o Consiliul Superior al Magistraturii (Nejvyšší rada soudců) tak, že do něj doplnil nový článek – článek 74¹ – který upravuje řízení, ve kterém soudní inspekce posuzuje na žádost Ministerstva veřejných financí, zda soudce nebo státní zástupce, kteří se dopustili justičního omylu, jednali ve zlé víře nebo s hrubou nedbalostí²⁶.

²³ – Rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 45/2018 ze dne 30. ledna 2018, *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 199 ze dne 5. března 2018 a č. 252/2018 ze dne 19. dubna 2018, *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 399 ze dne 9. května 2018.

²⁴ – Rozhodnutí č. 417/2018 ze dne 19. června 2018, *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 534 ze dne 27. června 2018.

²⁵ – *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 850 ze dne 8. října 2018.

²⁶ – V kostce lze o tomto ustanovení říci, že posuzování soudní inspekce provádí komise složená ze tří soudců nebo tří státních zástupců v závislosti na postavení posuzované osoby. Posuzování je ukončeno ve lhůtě 30 dnů od podání žádosti s možností prodloužení o maximálně 30 dnů nařízeného hlavním inspektorem. Takové posouzení je možno provést, i když dotyčná osoba již nevykonává funkci soudce nebo státního zástupce (odstavce 1, 2, 3 a 6). Výslech dotyčného soudce je povinný, ale odmítnutí posuzovaného soudce učinit prohlášení nebo se zúčastnit slyšení se zaznamenává do zápisu a nebrání dokončení posouzení. Dotyčný soudce má právo seznámit se se všemi akty posuzovacího postupu a vyžadovat důkazy na svou obranu. Posouzení se zakončuje zprávou, kterou schvaluje hlavní inspektor, (odstavce 4, 5 a 8). Konečně se zpráva předává ministerstvu veřejných financí a dotyčnému soudci (odstavec 7).

56. Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, mohla být před změnou z roku 2018 odpovědnost státu za justiční omyl podle všeho prokázána podle ustanovení zákona č. 303/2004 pouze tehdy, pokud byla v konečném rozhodnutí předtím konstatována trestní nebo kárná odpovědnost soudce²⁷. Následně bylo připuštěno, že stát může uplatnit regresní nárok proti soudci v případech hrubé nedbalosti nebo zlé víry, aniž byl dále upřesněn příslušný orgán či postup²⁸.

57. Zákon č. 303/2004 tedy přinesl dvě významné strukturální změny dřívějšího přístupu k odpovědnosti soudců. Zaprvé změnil podmínky pro podání žalob na odpovědnost státu z důvodu justičního omylu. Již není nutné mít k dispozici konečné trestní nebo kárné rozhodnutí konstatující justiční omyl před tím, než je možné podat žalobu na odpovědnost státu. Existence justičního omylu může být zjištěna přímo v rámci řízení proti státu na základě nově stanovených kritérií v čl. 96 odst. 3 zákona č. 303/2004.

58. Zadruhé možnosti státu uplatnit regresní nárok proti soudci, jehož rozhodnutí založilo odpovědnost státu, již nejsou ponechány pouze na uvážení státu bez dalšího upřesnění, jak tomu zjevně bylo dříve. Nové řízení bylo zavedeno v čl. 96 odst. 7 až 10, podle kterého je ministerstvo veřejných financí určeno jako příslušný orgán. Toto ministerstvo *postoupí* ve lhůtě dvou měsíců věc soudní inspekci, která pak musí posoudit, zda byl justiční omyl způsoben soudcem v důsledku zlé víry nebo hrubé nedbalosti na straně soudce při výkonu jeho funkce. V návaznosti na tuto poradní zprávu a na základě vlastního posouzení uplatní ministerstvo veřejných financí, pokud má za to, že k justičnímu omylu došlo v důsledku zlé víry nebo hrubé nedbalosti, regresní nárok proti soudci u civilního senátu odvolacího soudu v soudním obvodu, ve kterém má žalovaný soudce bydliště (nebo k sousednímu odvolacímu soudu, pokud žalovaný soudí u odvolacího soudu v místě svého bydliště).

59. Rumunská vláda na jednání tvrdila, že cílem změn zákona č. 303/2004 bylo zajistit účinnou soudní ochranu jednotlivců. Po přezkumu předcházejícího procesního nastavení, by totiž bylo možné klást si otázku, zda by jednotlivci byla v takovém systému poskytnuta spravedlivá a účinná ochrana jeho práv. Jestliže rozumím předchozímu systému správně, aby jednotlivec vůbec mohl mít možnost zahájit řízení na určení odpovědnosti státu (což je nyní první fáze), musel být dotyčný soudce na prvním místě pravomocně odsouzen v trestním či kárném řízení. Pokud tomu tak skutečně bylo, bylo by potom značně překvapivé, kdyby byl jakýkoliv jednotlivec vůbec schopen získat od státu odškodění. Předchozí odsouzení soudce, které přirozeně vyžaduje také důkaz o subjektivních prvcích podvodu nebo hrubé nedbalosti, představuje velmi vysoký práh odpovědnosti státu. Tento práh, který tvoří část celkového systému odpovědnosti státu za pochybení přičitatelná výkonu veřejné moci, se mnohem více podobá objektivní odpovědnosti za určitý výsledek²⁹. Kromě toho je rovněž vcelku zřejmé, že dostupnost jakékoliv takové žaloby

²⁷ – Podle předchozího znění čl. 96 odst. 4 zákona č. 303/2004 před jeho změnou, jak bylo převzato v dokumentu CDL-REF (2018) 023 připojeném ke stanovisku Benátské komise 924/2018, „může být právo poškozené osoby na náhradu majetkové újmy způsobené justičními omyly, k nimž došlo v jiných řízeních než v trestních řízeních, vykonáno pouze tehdy, pokud byla již v konečném rozhodnutí konstatována trestní nebo kárná odpovědnost soudce či státního zástupce za skutek, který byl spáchán v průběhu soudního řízení a pokud je možné, že tento skutek vedl k justičnímu omylu“.

²⁸ – Podle předchozího znění čl. 96 odst. 7 zákona č. 303/2004, před jeho změnou, jak je uvedeno v dokumentu CDL-REF (2018) 023 připojeném ke stanovisku Benátské komise 924/2018, „může stát poté, co bylo odškodnění vyplaceno státem na základě nezrušitelného rozhodnutí vydaného podle odstavce 6, uplatnit nárok na náhradu újmy proti soudci nebo státnímu zástupci, který se ve zlé víře nebo z hrubé nedbalosti dopustil justičního omylu, který způsobil újmu“.

²⁹ – Pokud jde o odpovědnost za soudní rozhodnutí v oblasti unijního práva, viz například Martín Rodríguez, P., „State Liability for Judicial Acts in European Community Law: the Conceptual Weaknesses of the Functional Approach“, *Columbia Journal of European Law*, Svazek 11, díl 3, 2005, s. 605 až 621, na str. 614 a násl. Ovečně viz například Fairgrieve, D., *State Liability in Tort: a Comparative Law Study*, Oxford University Press, 2003 nebo Oliphant, K., (ed.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Intersentia, 2016.

(trestní nebo kárné), její podání a úkony s ní související, budou jen velmi nepravděpodobně dosažitelné pro každou osobu, která byla údajně poškozena a jejíž přístup k opravným prostředkům je zcela podmíněn jednáním státních orgánů.

60. Ve stejném duchu možnost státu uplatnit regresní nárok proti jednotlivci byla podle všeho vždy součástí platného práva. Domnívám se však, že stejně jako u mnoha dalších členských států se jednalo o jaksi zaprášené podkroví vnitrostátního ústavního práva, jen zřídka prozkoumávané a prakticky nikdy nepoužívané. Jedinou změnou je podle všeho skutečnost, že na rozdíl od předchozího systému, ve kterém existovala možnost pro uplatnění takového nároku, avšak bez úpravy příslušného postupu, je v současném systému postup již stanoven.

b) Hodnocení systému ze strany mezinárodních organizací a jejich doporučení

61. Zprávy Komise v rámci MSO, aniž obsahovaly zvláštní doporučení v tomto ohledu, zahrnuly nová ustanovení týkající se majetkové odpovědnosti soudců mezi problematické prvky reformou justičních zákonů³⁰, které odrážely obavy Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (dále jen „Benátská komise“) a skupiny států proti korupci (dále jen „GRECO“)³¹. Ustanovení týkající se občanskoprávní odpovědnosti soudců a státních zástupců zavedená zákonem č. 242/2018 byla totiž předmětem kritiky ze strany Benátské komise, GRECO a Poradní rady evropských soudců Rady Evropy (dále jen „CCJE“).

62. Benátská komise dospěla k závěru, že hlavní podmínky pro uspokojivou definici justičního omylu byly splněny v aktuálním znění čl. 96 odst. 3 zákona č. 303/2004³². Za problematické však považovala, že plenární zasedání Nejvyšší rady soudců je vyloučeno z řízení³³ a že hlavní roli zastává ministerstvo veřejných financí. K tomu závěru dospěla proto, že ministerstvo veřejných financí je osobou stojící mimo soudní moc, a proto, že neexistují kritéria pro „vlastní posouzení“, o která by se toto ministerstvo stejně jako zpráva o soudní inspekci mohly opírat při uplatnění regresního nároku vůči soudci. I když tedy Benátská komise tvrdí, že „vzhledem k tomu, že dochází k výdajům k tíži veřejných prostředků státu, ministerstvo veřejných financí může být vskutku aktivním žalobcem“, zdůrazňuje nicméně, že by „nemělo mít žádnou roli při posuzování existence nebo příčin justičního omylu“³⁴.

63. Benátská komise rovněž uvedla, že vyloučení Nejvyšší rady soudců musí být chápáno v kontextu jiných ustanovení, jako je založení Sectia pentru investigarea infracțiunilor din justiție (útvary pro vyšetřování protiprávních jednání spáchaných v rámci soudní moci) (dále jen „SIOJ“). Celkově vzato Benátská komise měla za to, že tyto jednotlivé skutečnosti mohly vést k tlaku na soudce a mohly narušit nezávislost soudní moci³⁵. Benátská komise tedy uvedla, že je vhodnější, aby regresní nárok směřující k založení občanskoprávní odpovědnosti soudce byl uplatněn až poté, co byla ukončena kárná řízení před Nejvyšší radou soudců³⁶.

³⁰ – Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování, COM(2018) 851 ze dne 13. listopadu 2018, (Zpráva Komise MSO 2018), bod 3.1, s. 3. V této zprávě Komise doporučuje „ihned pozastavit provádění justičních zákonů a následných mimořádných nařízení“ a „zrevidovat justiční zákony, aby v plném rozsahu zohledňovaly doporučení v rámci [MSO] a doporučení vydaná Benátskou komisí a skupinou GRECO.“

³¹ – Pracovní dokument útvarů Komise. Rumunsko: Technická zpráva přiložená ke zprávě Komise MSO 2018, SWD (2018) 551, s. 6.

³² – Benátská komise, stanovisko č. 924/2018 o změnách zákona č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců, zákona č. 304/2004 o soudní organizaci a zákona č. 317/2004 o Nejvyšší radě soudců, přijaté Komisí na jejím 116. plenárním zasedání (Benátky, 19. až 20. října 2018), CDL-AD (2018)017 (dále jen „stanovisko Benátské komise č. 924/2018“), bod 115.

³³ – Tamtéž, bod 116.

³⁴ – Tamtéž, bod 117.

³⁵ – Tamtéž, bod 121.

³⁶ – Tamtéž, body 118 a 122.

64. V první zprávě skupina GRECO doporučila, aby změny dotýkající se odpovědnosti soudců za justiční omyly „byly kontrolovány způsobem, který zajistí dostatečnou jasnost a předvídatelnost dotyčné právní úpravy a zabrání tomu, aby se staly ohrožením nezávislosti soudní moci“³⁷. Při hodnocení konečného znění článku 96 zákona č. 303/2004 v monitorovací zprávě měla skupina GRECO za to, že toto doporučení nebylo provedeno. Skupina GRECO uvedla, že systém osobní odpovědnosti zavedený tímto ustanovením je zpochybnitelný z důvodu jeho účinku zabraňujícímu nezávislosti soudců na moci výkonné. Skupina GRECO připomněla své stanovisko k „funkční imunitě“, která má svědčit členům justičního orgánu, a uvedla, že justiční omyly musí být přednostně řešeny v odvolacím řízení před vyšším soudem nebo jako kárná věc, kterou je třeba řešit v rámci soudní moci. Jako znepokojivé prvky skupina GRECO identifikovala to, že uplatnění regresního nároku ze strany státu je obligatorní; že orgány nezavedly dodatečné záruky proti riziku nátlaku na soudce; že je z tohoto řízení vyloučena Nejvyšší rada soudců a prvořadou úlohu při posuzování existence a příčin justičního omylu má Ministerstvo veřejných financí³⁸.

65. Konečně kromě bodů již uvedených Benátskou komisí a skupinou GRECO, CCJE zdůraznila, že podporuje úplnou funkční imunitu soudců. Podle názoru této poradní rady má být odpovědnost soudců za jakékoliv justiční omyly založena pouze zlou vírou s tím, že CCJE odmítla hrubou nedbalost jako základ pro majetkovou odpovědnost soudců z důvodu praktických výkladových a aplikačních obtíží tohoto pojmu³⁹. CCJE doporučila doplnit definici justičního omylu doplněním o jednoznačné prohlášení, že odpovědnost soudců je založena pouze tehdy, pokud jejich zlá víra nebo hrubá nedbalost byla prokázána v rámci řádného řízení.

c) (Skutečné) fungování systému?

66. Vcelku podrobně jsem popsal vnitrostátní kontext a mezinárodní kontext za účelem zdůraznění dvou důležitých skutečností a doplnění jedné další.

67. Zaprvé vnitrostátní kontext: ke změnám zákona č. 303/2004 došlo v průběhu období, které bylo podle všeho celkově spíše obtížným obdobím pro rumunskou soudní moc⁴⁰. Avšak je vždy nezbytné podrobně zanalyzovat, co bylo přesně změněno a proč, ledaže by měl Soudní dvůr v úmyslu vydat rozsudek s odkazem na určité časové období. Zaměříme-li se na detail, podle všeho vychází najevo, že první byl záměr oddělit odpovědnost státu od nezbytnosti předchozího odsouzení soudce, ať už trestního, či kárného. To je, s ohledem na různé cíle a účely obou řízení, spíše pochopitelné, zejména pokud se má za to, že jednotlivci mohou, přinejmenším možná příležitostně, získat určitou náhradu z titulu odpovědnosti státu. Zadruhé byl dán předvídatelný rámec možnosti uplatnit regresní nárok, která existovala vždy, avšak předtím zjevně bez jakéhokoliv řízení, a tedy kontroly.

68. Zadruhé, jaké problémy představují takové změny? Pečlivé studium cenných doporučení různých mezinárodních orgánů uvedených v předchozí části ukazuje, že v nich obsažená doporučení jsou normativní, zaměřená do budoucnosti a v tomto smyslu politická. Zejména CCJE má podle všeho jednoznačně vyhraněnou normativní představu o tom, co mají obsahovat

³⁷ – *Ad hoc* zpráva skupiny GRECO o Rumunsku (Článek 34), 23. března 2018, Greco-AdHocRep(2018)2, (dále jen „zpráva GRECO z roku 2018“), bod 47.

³⁸ – Monitorovací zpráva k *ad hoc* zprávě o Rumunsku (Článek 34), 21. června 2019, Greco-AdHocRep(2019)1, (dále jen „monitorovací zpráva GRECO z roku 2019“), body 45 až 52.

³⁹ – Stanovisko kanceláře CCJE v návaznosti na žádost rumunského sdružení Forum soudců, pokud jde o nezávislost soudní moci v Rumunsku, 25. dubna 2019, CCJE-BU (2019)4 (dále jen „stanovisko CCJE z roku 2019“), body 34 až 44.

⁴⁰ – Viz body 250 až 256 stanoviska AFJR.

zákony, které mají být přijaty státy v této oblasti. V těchto zprávách je tak stát kárán v podstatě za to, že model, který přijal, nenaplnuje naděje a očekávání mezinárodního orgánu, což je doprovázeno označením možného zneužití.

69. Tímto jistě nechci nijak znevažovat cennou pomoc, kterou takové zprávy mohou poskytnout státu hledajícímu vhodné modely. Spíše je třeba zdůraznit odlišnou povahu posouzení, které má provést Soudní dvůr a které nemůže být založeno na *ex ante* obhajovaných *normativních* představách, které by si měl vzít za své právní řád členského státu. Posouzení Soudního dvora se může opírat pouze o *ex post* zjištěné *skutečnosti* nebo přinejmenším dostatečně pravděpodobné argumenty o skutečném fungování a úloze systému, které pak může vést k abstraktnímu, avšak stále jasně podloženému, vyjádření o *právní neslučitelnosti* založené na porušení právní povinnosti.

70. Avšak právě pokud jde o poskytnutí konkrétních podrobností o tom, co přesně je špatné na takovém modelu odpovědnosti státu, na kterou může navazovat uplatnění regresního nároku vůči konkrétnímu soudci, jsou citované zprávy mezinárodních orgánů pozoruhodně málo vypovídající. Spíše z těchto zpráv vyplývá to, co je podle všeho nejlépe zachyceno v doporučení CCJE, které v podstatě uvádí, že jakýkoli model, který nezahrnuje úplnou „funkční imunitu“ členů justičního orgánu, je problematický. Je to jasně vyjádřená normativní představa toho, kde by se měla nacházet rovnováha mezi nezávislostí a odpovědností⁴¹. Toto doporučení však jen stěží dokazuje, jak přesně je takový model, jako je model dotčeného členského státu, za předpokladu, že výchozí zásada vnitrostátní procesní a institucionální autonomie se ve skutečnosti nezmění v prázdné zaklínadlo, neslučitelný s požadavky na soudní nezávislost.

71. Konečně zatřetí je třeba rovněž uvést, jak potvrdila rumunská vláda na jednání, že napadená vnitrostátní ustanovení dosud nebyla uplatněna. Rozumím tomu tak, že totiž neexistují žádné případy, které by pokročily do druhé fáze, kdy poté, co jednotlivec úspěšně získal od státu náhradu z titulu odpovědnosti státu, by ministerstvo veřejných financí uplatnilo regresní nárok vůči konkrétnímu soudci v návaznosti na zprávu soudní inspekce.

72. Pro systém zavedený v roce 2018 je to pochopitelné. Z toho nicméně vyplývají dva další důsledky. Na jedné straně pro meritorní posouzení, které bude provedeno v následující části, zůstává několik prvků systému na úrovni dohadů, neboť neexistuje žádné praktické uplatnění.

73. Na druhé straně tato okolnost omezuje ze strukturálního hlediska druh kontroly slučitelnosti, která může být v projednávané věci provedena. To ponechává Soudnímu dvoru prostor pouze k tomu, aby se podíval na abstraktní model – teoretický model. Jak jsem navrhl v mém souběžném stanovisku⁴², soud může při provádění toho, co se v podstatě rovná abstraktnímu přezkumu slučitelnosti, provést tři typy posouzení: (i) posouzení abstraktního nebo „teoretického“ modelu, (ii) posouzení teoretického modelu v kombinaci s tím, jak je uplatňován v praxi, korigující chápání určitých prvků abstraktního modelu, je-li spojen s dalšími problematickými ustanoveními právního řádu členských států nebo je-li upřesněn aplikační praxí, nebo konečně (iii) posouzení pouze praxe.

⁴¹ – Nebo možná toho, kde by se nacházet neměla: vzhledem k množství shromážděných empirických důkazů, zejména ve středoevropských a východoevropských zemích od 90. let, se začíná ukazovat, že institucionální modely a návrhy, které byly řadu let doporučovány různými evropskými hráči, nemusí být nutně ideální, pokud jde o jejich dopad na odpovědnost a účinnost soudního řízení. Viz zejména například Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, 2016.

⁴² – Viz body 240 až 243 stanoviska AFJR.

74. Vzhledem k neexistenci (iii) a velmi omezeným informacím o (ii) může posouzení, ke kterému nyní přikročím, spočívat pouze v i), s přesahem v omezené míře do ii), pokud jsou možné prvky abstraktního modelu zkombinovány s dalšími prvky vnitrostátní právní úpravy nebo řízení. Je však nutno konstatovat, že bez jakékoli aplikační praxe nebo argumentace ve vztahu k ní, která nevyplývá ani z předkládacího rozhodnutí vnitrostátního soudu v projednávané věci, v podstatě neexistuje žádný hmatatelný kontext, který by mohl vyvrátit fungování „teoretického“ modelu.

2. Posouzení

75. Aniž je dotčena zásada, že musí existovat odpovědnost státu za újmu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení unijního práva ze strany soudu, jakož i účinná harmonizace podmínek pro vznik této odpovědnosti⁴³, unijní právo neobsahuje žádná další pravidla týkající se odpovědnosti státu za justiční omyly obecně ani pravidla týkající se občanskoprávní odpovědnosti soudců.

76. Výchozím bodem je tedy zásada procesní autonomie členských států a skutečnost, že organizace jejich soudních systémů, včetně pravidel upravujících odpovědnost za justiční omyl, spadá do jejich pravomoci. To však nevyklučuje povinnost členských států dodržovat své povinnosti vyplývající z unijního práva, zejména povinnosti vyplývající z čl. 47 druhého pododstavce Listiny (pokud jednájí v oblasti jeho působnosti) a v každém případě z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU⁴⁴.

77. S ohledem na tyto úvahy se budu nejprve věnovat problémům vyplývajícím z definice justičního omylu v řízeních o odpovědnosti státu (a). Poté přezkoumám dopady zjištění takového justičního omylu na jakákoliv následující řízení umožňující státu zastoupenému ministerstvem veřejných financí podat žalobu na určení občanskoprávní odpovědnosti konkrétního soudce v případě zlé víry nebo hrubé nedbalosti (b).

a) Definice justičního omylu pro účely odpovědnosti státu

78. Článek 96 zákona č. 303/2004 ve znění pozdějších změn v odstavci 1 stanoví jako výchozí bod zásadu odpovědnosti státu za justiční omyl. Dále je v odstavci 2 uvedeno, že odpovědnost státu nevyklučuje (následnou) odpovědnost soudců, kteří vykonávali svou funkci ve zlé víře nebo s hrubou nedbalostí, i když již svoji funkci nevykonávají. Podle odstavce 5 tohoto ustanovení musí poškození podat žalobu *vylučně* proti státu zastoupenému ministerstvem veřejných financí.

79. Mimoto odstavec 3 článku 96 zákona č. 303/2004 definuje justiční omyl, ke kterému může dojít ve dvou různých situacích: a) při procesních úkonech v průběhu soudního řízení a b) při vydávání konečného rozsudku. V obou případech je justiční omyl charakterizován třemi prvky: i) procesní úkon byl proveden *ve zjevném rozporu* s ustanoveními hmotného nebo procesního práva, nebo konečný rozsudek je *zjevně v rozporu* s právem nebo je v rozporu se skutkovou situací zjištěnou důkazy shromážděnými v průběhu řízení ii) takový procesní úkon nebo konečný rozsudek má za následek *vážné porušení* práv, svobod nebo oprávněných zájmů jednotlivce, a iii) způsobuje újmu, kterou *není možné napravit* řádným nebo mimořádným opravným prostředkem.

⁴³ – Viz například rozsudky ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); ze dne 13. června 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391); ze dne 9. září 2015, Ferreira da Silva e Brito a další (C-160/14, EU:C:2015:565).

⁴⁴ – Pro tyto účely viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 52).

80. Z této definice podle všeho vyplývá, že k odpovědnost státu za justiční omyl může dojít nejen v důsledku procesních úkonů, ale také z důvodu obsahu konečných soudních rozhodnutí, včetně výkladu práva a hodnocení důkazů. Kromě toho, jak vysvětlila rumunská vláda ve svém vyjádření, které odkazuje na judikaturu Curtea Constituțională (Ústavní soud), režim odpovědnosti státu může být kvalifikován jako „přímý a objektivní“, nezávislý na jednání (subjektivní prvky) soudce (zlá víra nebo hrubá nedbalost).

81. Právě v tomto kontextu a v první fázi týkající se odpovědnosti státu má předkládající soud pochyby o slučitelnosti definice „justičního omylu“ uvedené výše s unijním právem. I když předkládací rozhodnutí nepředkládá důvody pro vysvětlení pochybnosti předkládajícího soudu v tomto ohledu, ze znění čtvrté otázky vyplývá, že předkládající soud má za to, že definice stanovená v čl. 96 odst. 3 písm. a) zákona č. 303/2004 je *příliš stručná a abstraktní*. Předkládající soud v této otázce konkrétně uvádí, že toto ustanovení neupřesňuje povahu ani rozsah porušených ustanovení, která vedla k takovému omylu, a že nestanoví způsoby, lhůty a postupy umožňující konstatovat porušení právních předpisů, ani orgán jako takový příslušný k tomu, aby konstatoval takové porušení. Podle předkládajícího soudu to vyvolává riziko nepřímého tlaku na soudní moc.

82. Pokud jde o čl. 96 odst. 3 písm. b) zákona č. 303/2004, obavy předkládajícího soudu uvedené ve znění páté otázky vyplývají ze skutečnosti, že toto ustanovení konkrétně nedefinuje, co je třeba rozumět odkazem na „nesoudržnost“ ve vztahu k použitelným právním ustanovením nebo ke skutkové situaci. Podle předkládajícího soudu tím vzniká nebezpečí, že interpretace zákona a důkazů soudem bude narušena.

83. Sdílím názor, který uvedla na jednání Komise, podle kterého výše uvedená definice podle všeho sama o sobě není problematická. Uvažují-li o této definici jako takové, není mi jasné, jak by taková definice justičního omylu mohla vytvořit riziko nepřímého tlaku na soudní moc. Pokud by v abstraktní definici justičního omylu formulované tímto (poněkud úzkým) způsobem *pro účely vzniku odpovědnosti státu* mohl být detekován nějaký potenciální problém, jednalo by se spíše o opak toho, co naznačuje předkládající soud.

84. Zaprvé v zásadě a navzdory vnitrostátním rozporům v této oblasti je odpovědnost státu za jednání soudů v členských státech široce uznávána⁴⁵. Unijní právo nebrání tomu, aby stát nesl odpovědnost za újmu způsobenou soudy při plnění svých úkolů⁴⁶. Unijní právo totiž *vyžaduje*, aby existovala odpovědnost státu za porušení (přínejmenším) unijního práva ze strany soudu. Jak Soudní dvůr uvedl ve věci Köbler, „existence právního prostředku umožňujícího za určitých podmínek nápravu škodlivých účinků chybného soudního rozhodnutí by mohla být rovněž považována za posílení kvality právního řádu, a nakonec tedy i autority soudní moci“⁴⁷.

⁴⁵ – Pokud jde o situaci, ke které došlo před několika lety, viz stanovisko generálního advokáta P. Légera ve věci Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, body 77 až 84). Na základě této analýzy dospěl k závěru, že „zásadu odpovědnosti státu za jednání či opomenutí nejvyšších soudů lze uznat jako obecnou zásadu práva Společenství“ (bod 85 uvedeného stanoviska). Kritéria takové odpovědnosti ve „vnitrostátních situacích“ jsou však v mnoha členských státech podle všeho podstatně přísnější. Viz například Scherr, K. M., „Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches“, ERA Forum (2012), s. 565 až 588; nebo Varga, Z. „Why is the Köbler Principle not Applied in Practice?“, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2016, s. 984 až 1008, 989 až 991.

⁴⁶ – Pokud jde o odpovědnost státu za újmy způsobené jednotlivcům soudy členských států, viz rozsudky ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), nebo ze dne 13. června 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), a neaktuálnější ze dne 29. července 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630).

⁴⁷ – Rozsudek ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 43).

85. Zadruhé definice dotčená v projednávané věci obsahuje několik prvků, které vymezují rozsah justičního omylu, který může založit odpovědnost státu⁴⁸. Jako justiční omyly podle výše uvedené definice lze podle všeho kvalifikovat pouze *zjevné omyly*, „zjevné porušení ustanovení hmotného a procesního práva“, nebo rozsudek, který je „zjevně v rozporu s právem nebo je v rozporu se skutkovou situací“. V této souvislosti Soudní dvůr v odlišném kontextu uvedl, že omezit odpovědnost státu na výjimečný případ, kdy soud zjevným způsobem porušil použitelné právo, je prvkem, který zaručuje dodržování specifičnosti soudní funkce a legitimních požadavků na právní jistotu⁴⁹. Kromě toho dotčená definice omezuje rovněž existenci justičního omylu v závislosti na *závažnosti způsobené újmy* („který má za následek závažné porušení práv, svobod nebo oprávněného zájmu“). Rovněž je vyžadována příčinná souvislost („byla tím způsobena újma“). Mimoto existuje požadavek „*ultima ratio*“ v tom smyslu, že je nezbytné, aby újmu *nebylo možné napravit* „řádým nebo mimořádným opravným prostředkem“.

86. Při výkladu kritérií čistě podle toho, jak jsou formulována, by podmínky pro odpovědnost státu byly v praxi podle všeho omezeny pouze na konečná rozhodnutí, v nichž zjevné omyly přímo způsobily vážnou újmu jednotlivci. Pokud by tomu tak skutečně bylo, bylo by nutné klást si nikoliv otázku, zda taková kritéria nejsou natolik široká, aby byla případně zneužita k vytváření tlaku na jednotlivé soudce za jejich konkrétní rozhodnutí, ale otázku, *pokud jde o odpovědnost státu*, zda takové vskutku spíše striktní podmínky pro odpovědnost státu jednotlivci nadměrně neztěžují nebo fakticky neznemožňují získání náhrady od státu.

87. Existence odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu soudní funkce je nutně spjata s přístupem k soudu a s právem na účinnou právní ochranu⁵⁰. Z tohoto hlediska se mohou kritéria pro odpovědnost státu, která jsou příliš striktní, neexistují-li možnosti přímé žaloby proti samotným soudcům na určení občanskoprávní odpovědnosti, sama o sobě stát problematickými.

88. Jak totiž Soudní dvůr uvedl ve věci *Traghetti del Mediterraneo*, „ačkoli nelze vyloučit, aby vnitrostátní právo upřesňovalo kritéria týkající se povahy nebo stupně porušení, která musí být splněna pro to, aby mohla být založena odpovědnost státu za porušení [unijního] práva přičitatelné vnitrostátnímu soudu rozhodujícímu v poslední instanci, tato kritéria v žádném případě nemohou ukládat přísnější požadavky, než které vyplývají z podmínky zjevného porušení použitelného práva“⁵¹

89. Soudní dvůr také rozhodl, že unijní zásada odpovědnosti státu za újmu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení unijního práva soudy poslední instance brání vnitrostátním ustanovením, která vylučují odpovědnost státu z důvodu, že toto porušení vyplývá z výkladu právních pravidel nebo z posouzení skutkových okolností a důkazů uskutečňovaných tímto soudem, jakož brání i vnitrostátní právním předpisům, které omezují založení takové odpovědnosti pouze na případy úmyslu nebo hrubé nedbalosti soudce, pokud by takové omezení vedlo k vyloučení odpovědnosti dotčeného členského státu v případech, kdy dojde ke zjevnému

⁴⁸ – Rumunská vláda kromě toho na jednání doplnila, že pokud jde o definici justičního omylu, judikatura Curtea Constituțională (Ústavní soud), a zejména rozhodnutí č. 417/2018 zavedly nejméně osm podmínek pro přípustnost nároků na určení odpovědnosti státu.

⁴⁹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 53).

⁵⁰ – Viz například rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. července 2003, Ernst a další v. Belgie, CE:ECHR:2003:0715JUD003340096, body 47 až 57, a ze dne 12. června 2012, Gryaznov v. Rusko, CE:ECHR:2012:0612JUD001967303, bod 76 a násl. Viz rovněž rozsudek ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 36).

⁵¹ – Rozsudek ze dne 13. června 2006 (C-173/03, EU:C:2006:391, bod 44).

porušení použitelného práva⁵². Tato zásada rovněž brání vnitrostátním právním předpisům, které vyžadují předchozí zrušení rozhodnutí, jež způsobilo újmu a které vydal tento soud, třebaže takovéto zrušení je prakticky vyloučeno⁵³.

90. Zatřetí předkládající soud kritizuje o stručnost a abstraktní povahu definice justičního omylu. Musím však přiznat, že jsem v tomto ohledu poněkud zmatený. S ohledem na jeho nekonečně proměnlivou povahu, jak jinak by bylo možné definovat justiční omyl? Stěží vyčerpávajícím seznamem jednání, která mají být jako jediná považována za justiční omyl. Jakékoli takové ustanovení by se brzy změnilo v telefonní seznam soustavně odhalující řadu nových jednání, která předtím na seznam zařazena nebyla. Obdobně jako například definice kárného provinění soudce tak může být struktura definice toho, co může být považováno za justiční omyl, vytvořena jakkoliv jinak než obecnou a poněkud abstraktní definicí odkazující na neurčité právní pojmy⁵⁴. To skutečně podtrhuje význam a znalost výkladu této definice pro příslušné vnitrostátní soudy a orgány. Taková praxe však doposud neexistuje nebo přinejmenším žádná taková praxe nebyla Soudnímu dvoru předestřena.

91. Proto se nedomnívám, že by unijní zásada nezávislosti soudů zakotvená v čl. 47 druhém pododstavci Listiny a v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU v zásadě bránila definici justičního pochybní, která se pro účely odpovědnosti státu zakládá na takových prvcích, jako jsou prvky popsány v tomto řízení.

b) Dopady na občanskoprávní odpovědnost soudců

1) Obecné úvahy

92. Oddělení režimu odpovědnosti státu na jedné straně a osobní odpovědnosti členů justičního orgánu, ať občanské či kárné, na straně druhé, je podstatné s ohledem na zásadu nezávislosti soudů. Zavedení systému odpovědnosti státu za justiční omyl představuje kompromis mezi právem na účinnou právní ochranu proti justičnímu omylu a nezávislostí soudní moci. Umožňuje, aby jednotlivci, kterým byla způsobena újma, získali odškodnění, a současně chrání soudce před přímými žalobami takových jednotlivců podávaných vůči nim.

93. Ve věci Köbler se Soudní dvůr již zabýval argumenty členských států, které tvrdily, že rozšíření zásady unijního práva týkající se odpovědnosti státu za náhradu újmy způsobené jednáním nebo opomenutím soudu může ohrozit nezávislost soudů. V odpovědi na tyto argumenty Soudní dvůr uvedl, že „uvedená zásada odpovědnosti se netýká osobní odpovědnosti soudce, ale odpovědnosti státu. Nezdá se přitom, že by možnost vzniku odpovědnosti státu za určitých podmínek za soudní rozhodnutí, které je v rozporu s [unijním] právem, přinášela zvláštní rizika zpochybnění nezávislosti soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky“⁵⁵. Jak poznamenal generální advokát P. Léger ve svém stanovisku v této věci, otázku nezávislosti soudní moci není vhodné vznášet v kontextu pravidel upravujících odpovědnost státu, ale v kontextu stanovení pravidel osobní odpovědnosti soudců⁵⁶.

⁵² – Viz rozsudky ze dne 13. června 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, bod 46) a ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Itálie (C-379/10, EU:C:2011:775, body 35 až 37).

⁵³ – Rozsudek ze dne 9. září 2015, Ferreira da Silva e Brito a další (C-160/14, EU:C:2015:565, bod 60).

⁵⁴ – V témže smyslu viz závěr Benátské komise v rámci přezkumu současného znění definice justičního omylu, v kterém je uvedeno, že „nelze justiční omyl definovat bez použití obecných pojmů, které musí být vykládány soudy“. Benátská komise, stanovisko č. 924/2018, bod 115.

⁵⁵ – Rozsudek ze dne 30. září 2003 (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 42).

⁵⁶ – Stanovisko generálního advokáta P. Légera ve věci Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, bod 90).

94. Z hlediska nezávislosti soudů je totiž rozhodující právě druhá fáze, která se týká možné osobní odpovědnosti soudců. To však neznamená, že první fáze týkající se odpovědnosti státu je zcela irelevantní. Hrozba je však vzdálenější. Při posuzování druhé fáze vyžaduje vnější aspekt unijní zásady nezávislosti soudů, aby pravidla týkající se občanskoprávní odpovědnosti soudců prostřednictvím možnosti státu přímo vymáhat odškodnění vyplacené poškozeným zajišťovala ochranu soudců před tlakem, který může narušit jejich nezávislé rozhodování a ovlivnit jejich rozhodnutí⁵⁷. Vzhledem k existujícímu vztahu mezi těmito dvěma řízeními, jelikož druhé řízení nemůže existovat bez prvního, je třeba rovněž zohlednit jejich stupeň provázanosti, jakož i konkrétní požadavky na hmotněprávní podmínky a procesní záruky soudců v rámci řízení o odpovědnosti státu.

95. Nezávislost soudů se v zásadě jistě nerovná zbavení soudce odpovědnosti, ať již občanské či kárné. Zásada nezávislosti soudů podle mého názoru nebrání možnosti, aby v konkrétních případech stát regresní úhradu požadoval. Taková možnost znovu nastoluje prvek odpovědnosti na straně soudní moci, který je rovněž podstatný pro zachování důvěry veřejnosti v soudní systém.

96. Tato teze má pevnou oporu ve srovnávacím právu. S výjimkou členských států, které patří k tradici „common law“, kde skutečně existuje zavedená tradice soudní imunity jako záruky nezávislosti soudů⁵⁸, je odpovědnost státu za újmy způsobené soudní mocí poměrně rozšířená, jak bylo uvedeno výše. Konkrétně, pokud taková odpovědnost státu existuje, několik členských států (i když ne všechny) umožňuje státu, aby se domáhal úhrady zaplacených částek od dotyčného soudce, v případech, kdy jsou dány přitěžující okolnosti, jako je zlá víra nebo hrubá nedbalost.

97. Vnitrostátní řešení v oblasti občanskoprávní a osobní odpovědnosti soudců se v tomto ohledu značně liší. Některé (kontinentální) jurisdikce uplatňují obecný režim, ve kterém je úhrada vymáhána od úředníků po soudce. Další ukládají dodatečné požadavky a záruky, jako je předchozí trestní nebo kárný rozsudek, nebo stanoví maximální výši odškodnění, které soudce ponese. Ve více jurisdikcích však může být částečné vymáhání odškodnění uhrazeného státem provedeno v samostatném trestním nebo kárném řízení⁵⁹. Tyto rozdíly ukazují, že rovnováha mezi odpovědností a soudní nezávislostí je v různých jurisdikcích chápána spíše odlišně, v závislosti na soudních tradicích a ústavních pojetích zásady oddělení pravomocí a rozdílného uspořádání brzd a protivah mezi těmito pravomocemi. Jediným společným jmenovatelem je podle všeho to, že v praxi k takovým případům nedochází často a že vnitrostátní předpisy týkající se osobní odpovědnosti soudců jsou skutečně zaprášeným podkrovím ústavního práva.

98. Ve světle této poměrně široké škály navrhlo několik mezinárodních orgánů určité standardy v tomto ohledu. V závislosti na povaze a typu mezinárodního orgánu se však taková doporučení podle všeho ve skutečnosti liší. Dělicí čára se, s určitým zjednodušením, podle všeho nachází mezi normami vypracovanými samotnými soudci na mezinárodní úrovni a normami navrženými institucemi nebo orgány složenými z členů s různorodějšími profesními zkušenostmi. Na jedné straně existuje například jasné stanovisko CCJE, které podporuje širokou, nebo dokonce úplnou

⁵⁷ – Za tímto účelem viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného senátu Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 121 a citovaná judikatura).

⁵⁸ – Viz například, Frau, M., „The Doctrine of Judicial Immunity from Civil Liability in a Comparative Perspective“ v Cygan, A. a Spadacini, L., (eds.) *Constitutional Implications of the Traghetti Judgment*, biblioFabbrica, Brescia, 2010, s. 163 až 179; pro kritický pohled, Toner, H., „Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III)“, *Yearbook of European Law* 1997, s. 165 až 189.

⁵⁹ – Viz například Canivet, G., a Joly-Hurard, J., „La responsabilité des juges, ici et ailleurs“, *Revue internationale de droit comparé*, 2006, sv. 58, č. 4, s. 1049 až 1093, s. 1074 a násl. Pro starší pohled viz stanovisko CCJE č. 3 (2002) k zásadám a pravidlům upravujícím profesní chování soudců, zejména etiku, neslučitelné chování a nestrannost.

funkční imunitu⁶⁰. Na druhé straně Benátská komise shrnula svůj postoj ve stanovisku č. 924/2018 následovně: „obecně by vůči soudcům nemělo být možné uplatnit regresní nároky, pokud vykonávají svou soudní funkci podle profesních standardů stanovených zákonem (funkční imunita)“ a že „odpovědnost soudců je připuštěna, pokud existuje úmysl nebo hrubá nedbalost na straně soudce“⁶¹.

99. V tomto konkrétním bodě je však třeba postoj některých mezinárodních orgánů, zejména těch, které nejsou kontrolovány politickými procesy, v jejichž rámci by byly na mezinárodní úrovni zastoupeny jiné státní moci a měly by účinné slovo při rozhodování, brát se (spíše větší) rezervou. Spravedlivá rovnováha mezi nezávislostí soudců a odpovědností soudců se může spíše vyjevit v často bolestném a dlouhém dialogu nebo „multilogu“ v rámci dělby moci, kde jsou někdy jednostranné myšlenky určité moci ve skutečnosti vzájemně brzděny a vyvažovány těmi ostatními.

100. Stručně řečeno, unijní zásada nezávislosti soudů podle mého názoru sama o sobě nebrání tomu, aby v případě založení odpovědnosti státu za újmy způsobené při výkonu soudní funkce stát usiloval v případech zlé víry nebo hrubé nedbalosti o úhradu částek, které vyplatil, od dotyčného soudce. Kromě toho s ohledem na rozmanitost vnitrostátních modelů přítomných v členských státech nelze pouze tvrdit, že unijní zásada nezávislosti soudů ukládá určitý režim odpovědnosti spojený například s předchozím odsouzením pro trestný čin nebo předtím uloženou kárnou sankcí, nebo dokonce že by stanovila, že jakoukoliv odpovědnost soudce lze založit pouze v podobě sankce v rámci těchto řízení.

101. Důležitá je kvalita zvoleného rámce a záruky, které nabízí. Bez ohledu na model musí pravidla tohoto modelu, jako jsou pravidla občanskoprávní odpovědnosti soudců založená prostřednictvím možnosti státu požadovat náhradu odškodnění vyplaceného poškozeným osobám, zajistit ochranu soudců před tlaky, které by mohly narušit jejich nezávislost rozhodování a ovlivnit jejich rozhodnutí. Z výše uvedených důvodů se při neexistenci jakékoli aplikační praxe na vnitrostátní úrovni, která by naznačovala jakékoliv skutečné zneužití, nyní zaměřím pouze na *abstraktní kontrolu návrhu*, ve spojení s navrhovaným možným vzájemným působením předpisů o odpovědnosti soudců s dalšími předpisy nedávno přijatými v oblasti reformy justičních zákonů v roce 2018⁶².

2) Kritizované prvky systému

102. Jak bylo uvedeno v rámci přezkumu přípustnosti předběžných otázek v projednávané věci, předkládací rozhodnutí je neúplné, pokud jde o důvody, které vedly předkládající soud k položení otázek. Konkrétně, i když se věc v původním řízení týká odpovědnosti státu za údajné protiprávní

⁶⁰ – Stanovisko č. 3 (2002) CCJE pro Výbor ministrů Rady Evropy k zásadám a pravidlům upravujícím profesní etiku soudců, zejména etiku, neslučitelné chování a nestrannost. V tomto stanovisku měla CCJE za to, že „není namístě, aby soudce za tvrzený výkon soudních funkcí nesl jakoukoli osobní odpovědnost, a to i prostřednictvím úhrady výdajů státu, s výjimkou případu úmyslného selhání“. Obdobně v Magna Chartě soudců, kterou navrhla CCJE, ve Štrasburku, dne 17. listopadu 2010 se v bodě 22 uvádí, že „není namístě, aby soudce za tvrzený výkon soudních funkcí nesl jakoukoli osobní odpovědnost, a to ani prostřednictvím úhrady výdajů státu, s výjimkou případu úmyslného selhání“. Tento postoj je zdůrazněn s ohledem na ustanovení dotčená v projednávané věci ve stanovisku CCJE z roku 2019, bodu 39.

⁶¹ – Viz stanovisko Benátské komise, stanovisko č. 924/2018, bod 113, odkazující na CDL-AD (2016) 015, zprávu *Amicus Curiae* pro Ústavní soud o regresním nároku státu vůči soudcům, body 77 až 80. Viz také např. doporučení Výboru ministrů Rady Evropy při členských státech CM/Rec(2010)12 o soudcích: nezávislost, účinnost a odpovědnost, přijaté dne 17. listopadu 2010, na 1098. zasedání náměstků ministrů, body 66 a 67 „výklad práva, posouzení skutečností nebo vážení důkazů prováděných soudci za účelem rozhodování o případech by nemělo vést k občanskoprávní nebo kárné odpovědnosti, s výjimkou případů zlého úmyslu a hrubé nedbalosti [...] Pouze stát může usilovat o stanovení občanskoprávní odpovědnosti soudce soudní cestou v případě, že musel přiznat náhradu“.

⁶² – Viz body 53 až 60, jakož i body 66 až 74 tohoto stanoviska.

zbavení svobody, předkládající soud neposkytl žádné vysvětlení, pokud jde o vztah mezi obecnou definicí justičního omylu stanovenou v čl. 96 odst. 3 zákona č. 303/2004 a zvláštními ustanoveními týkajícími se odpovědnosti státu v trestních řízeních upravených v člancích 539 a 541 trestního řádu.

103. Tato skutečnost mne vedla k tomu, abych prohlásil sedmou otázku za nepřijatelnou. Uvedené je rovněž relevantní v kontextu odpovědi na čtvrtou až šestou otázku. Moje níže uvedená analýza je proto založena na předpokladu, že čl. 96 odst. 3 zákona č. 303/2004 je pro účely sporu v původním řízení skutečně relevantní.

104. Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu existují tři různé problémy, které je třeba zvážit a které vyplývají z návrhů jak účastníků řízení, tak ze soudního jednání: zda subjektivní prvky umožňující založit občanskoprávní odpovědnost soudců mohou být legitimně svázány s případy zlé víry nebo hrubé nedbalosti (i), zda řízení týkající se rozhodnutí uplatnit regresní nárok podléhá konkrétním zárukám (ii) a zda toto řízení vzhledem k úzké souvislosti se sporem týkajícím se určení odpovědnosti státu za justiční omyl respektuje právo dotyčných soudců na obranu (iii).

i) Zlá víra nebo hrubá nedbalost

105. Článek 96 odst. 7 zákona č. 303/2004 stanoví, že regresní nárok státu vůči soudci, který je odpovědný za justiční omyl, je omezen na případy zlé víry nebo hrubé nedbalosti. Tyto pojmy jsou definovány v článku 99¹ zákona č. 303/2004, což je ustanovení, které se nachází v části tohoto zákona věnované kárné odpovědnosti soudců a státních zástupců. Rozumím tomu tak, že k tomu, aby byla odpovědnost státu založena v rámci první fáze, musí existovat justiční omyl splňující všechna kritéria stanovená buď v čl. 96 odst. 3 písm. a), nebo v čl. 96 odst. 3 písm. b) zákona č. 303/2004. Dále k tomu, aby bylo regresnímu nároku uplatněnému vůči soudci vyhověno v rámci druhé fáze, musí být ještě kromě těchto podmínek dotyčnému konkrétnímu soudci prokázán subjektivní prvek v podobě zlé víry nebo hrubé nedbalosti.

106. Je-li tomu skutečně tak, pak se musím se ztotožnit s návrhy Komise a rumunské vlády k tomuto bodu. Znovu uvádím, že skutečnost, že regresní nárok lze uplatnit v případech zlé víry nebo hrubé nedbalosti, není sama o sobě problematická. Tyto pojmy jsou zákonem definovány způsobem, který se podle všeho neodchyluje od obecně uznávaných definic těchto pojmů. Podle čl. 99¹ odst. 1 zákona č. 303/2004, soudce jedná ve zlé víře tehdy, pokud „vědomě poruší hmotněprávní nebo procesní normy a buď má v úmyslu poškodit jinou osobu, nebo si je vědom toho, že porušení způsobí újmu jiné osobě.“ Podle čl. 99¹ odst. 2 zákona č. 303/2004, se soudce dopustí hrubé nedbalosti, pokud „závažným, nevyvratitelným a neomluvitelným způsobem vědomě poruší normy hmotného nebo procesního práva.“ Kromě toho výkon funkce ve zlé víře nebo s hrubou nedbalostí bez ohledu na možnou trestní odpovědnost může podle všeho rovněž představovat kárný přestupek podle článku 99 písm. t) tohoto zákona, a to i v případě, že skutek nenaplnuje základní znaky trestného činu.

107. Soudnímu dvoru nebyl předložen žádný argument, který by vysvětloval, co přesně je v takové definici špatně, ani nebylo prokázáno, že by soudní výklad těchto pojmů zpochybňoval jejich praktické použití nebo že by naznačoval zneužití. Opět, pokud nepřijmeme argument, že „skutečná nezávislost soudců“ vyžaduje úplnou funkční imunitu, pak uznání odpovědnosti za újmy způsobené ve zlé víře nebo z hrubé nedbalosti je v souladu s tím, co je podle všeho obecnou

normou, jak rovněž zdůraznila Benátská komise⁶³.

108. Rovněž nevidím důvod, proč by se požadavky stanovené unijní zásadou nezávislosti soudů měly snažit od této rovnováhy odchýlit. Jakmile jsou soudci účinně chráněni před veškerými přímými žalobami na odpovědnost stanovením odpovědnosti státu jakožto jediného možného způsobu, jakým se mohou jednotlivci domáhat odškodnění, existence užší možnosti vymáhání ze strany státu v opravdu závažných případech skutečného zneužití pravomoci soudce⁶⁴ a hrubé nedbalosti, činí soudní funkci odpovědnou na úrovni péče, s níž je jednáno, na níž mohou vést k založení občanskoprávní odpovědnosti soudce pouze závažná porušení.

109. Celkově však sporným bodem v tomto případě nejsou podle všeho ani tak hmotněprávní podmínky pro založení občanskoprávní odpovědnosti členů justičního orgánu, ale spíše postup, který umožňuje ministerstvu veřejných financí, aby jako žalobce zahájilo řízení ve druhé fázi. A právě tímto prvkem se nyní budu zabývat.

ii) Ministerstvo veřejných financí jako žalobce?

110. Předkládající soud poznamenal, že ve druhé fázi, v níž má být zjištěno, zda se omylu dopustil člen justičního orgánu ve zlé víře nebo z hrubé nedbalosti, jsou pravidla stanovená v čl. 96 odst. 3 zákona č. 303/2004 zjevně svévolná, protože odpovědnost člena justičního orgánu je ponechána výlučně na uvážení státu.

111. Nizozemská vláda na jednání tvrdila, že nový systém občanskoprávní odpovědnosti členů justičního orgánu je problematický, pokud má výkonná moc diskreční a rozhodující úlohu při spuštění uplatnění regresního nároku. Tato vláda rovněž připomíná potřebu uvažovat o tomto systému ve světle celkového posouzení reforem justičního systému v Rumunsku.

112. Komise tvrdí, že i když odpovědnost soudců v případě zlé víry nebo hrubé nedbalosti není sama o sobě problematická, je nicméně nezbytné, aby byly poskytnuty určité procesní záruky. Podle jejího názoru již skutečnost, že uplatnění regresního nároku je posuzováno nezávislou jurisdikcí, představuje procesní záruku. Dále je podle Komise nutné, aby podmínky, za kterých je regresní nárok uplatňován, skýtaly zvláštní záruky. V tomto ohledu Komise zdůrazňuje, že existují různé možnosti. Požadování regresního nároku může být omezeno na případy, kdy byla trestní nebo kárná odpovědnost soudce již stanovena konečným rozhodnutím. Jinou možnou zárukou by mohlo být to, že uplatnění regresního nároku bude svěřeno takové samostatné soudní struktuře, jako je Nejvyšší rada soudců. Komise tvrdí, že tyto záruky nejsou zajištěny ustanoveními dotčenými v projednávané věci, protože ministerstvo veřejných financí může rozhodnout o uplatnění regresního nároku podle vlastního uvážení a protože stanovisko soudní inspekce má čistě poradní povahu. V tomto ohledu je stanovisko Komise v souladu s některými vyjádřeními skupiny GRECO a Benátské komise⁶⁵.

⁶³ – Viz výše bod 98 tohoto stanoviska.

⁶⁴ – Je vhodné uvést, že čl. 99¹ odst. 1 zákona č. 303/2004 vyžaduje dvojí subjektivní úmysl (*mens rea*): nejen že soudce vědomě poruší použitelnou právní úpravu (úmysl, pokud jde o nezákonnost), ale také tím sleduje či přijímá újmu určité osoby (úmysl ve formě *dolus directus* nebo *indirectus*) ve vztahu ke sledovanému konkrétnímu protiprávnímu důsledku. Při zběžném pohledu se podle všeho jedná o kritérium trestného činu zneužití pravomocí úřední osoby.

⁶⁵ – Viz body 62 až 64 tohoto stanoviska.

113. Z těchto úvah podle všeho vyplývá, že hlavní obavy týkající se nových ustanovení upravujících občanskoprávní odpovědnost soudců se točí kolem účasti dvou orgánů v řízení, které vede k rozhodnutí státu o uplatnění regresního nároku: ministerstva veřejných financí a soudní inspekce.

114. Podle čl. 96 odst. 7 zákona č. 303/2004 *předá* ministerstvo veřejných financí věc soudní inspekci ve lhůtě dvou měsíců od doručení konečného rozsudku o odpovědnosti státu za justiční omyl. Soudní inspekce může podle postupu upraveného v článku 74¹ zákona č. 317/2004 určit, zda soudce způsobil justiční omyl jednáním ve zlé víře nebo s hrubou nedbalostí. Ve lhůtě šesti měsíců od doručení této zprávy podle čl. 96 odst. 8 zákona č. 303/2004 stát zastoupený ministerstvem veřejných financí *uplatní* regresní nárok, pokud v návaznosti na výše uvedenou poradní zprávu soudní inspekce a „své vlastní posouzení“ má za to, že justiční omyl byl způsoben soudcem jednajícím ve zlé víře nebo s hrubou nedbalostí.

115. Podle mého názoru je třeba rovnou zdůraznit jednu ze skutečností: pokud rozumím vnitrostátním pravidlům správně, je role ministerstva veřejných financí omezena na rozhodnutí o tom, zda bude uplatněn regresní nárok a tím zahájena druhá fáze řízení. Toto ministerstvo je tedy z praktických důvodů pouze potenciálním žalobcem v řízení, které má proběhnout před nezávislým soudem. Kromě toho uvedené ministerstvo může jednat pouze tehdy, pokud na základě jiného řízení před jiným nezávislým soudem bylo vydáno konečné soudní rozhodnutí, které potvrdilo existenci justičního omylu a odpovědnost státu.

116. Prostor ministerstva veřejných financí pro uvážení při rozhodování je tak z praktických důvodů podle všeho „vmáčknutý“ mezi dva stupně nezávislých civilních soudů. V této souvislosti mám opět určité potíže s pochopením toho, co je samo o sobě neslučitelné s řešením, které poskytuje státní pokladně, ze které musí být na základě nezávislého posouzení jednoho civilního soudu vyplaceny peníze poškozené osobě a která má postavení žalobce, možnost domáhat se náhrady od soudce, který tuto újmu mohl způsobit ve zlé víře nebo z hrubé nedbalosti⁶⁶. Kromě toho ministerstvo nemůže samo rozhodovat ve věci občanskoprávní odpovědnosti – rozhoduje pouze o tom, zda je třeba se obrátit na jiný (nezávislý) soud.

117. Jaké další záruky proti případnému zneužití veřejné moci, které spočívá ve vyvinutí tlaku na soudce, jsou v takovém systému nezbytné? Předně návrh, podle kterého musí existovat nějaké dodatečné záruky, znamená, že v tomto členském státě nestačí dvě úrovně nezávislých soudů se všemi dostupnými procesními prostředky⁶⁷ k tomu, aby bylo zabráněno strukturálnímu zneužívání. Pokud však vycházíme z takové úvahy, jaká nezávislost soudců má být v rámci takového systému chráněna? Dvě úrovně soudního řízení mohou být zneužity, avšak bude-li doplněna třetí úroveň, tentokrát třeba v podobě kárného řízení, bude všechno v pořádku? Kromě toho ze strukturálního hlediska předpoklad, že první kolo řízení týkající se odpovědnosti státu může být ovlivněno, aby byl vyvíjen tlak na konkrétního soudce tím, že bude selektivně rozhodováno o uplatňování regresního nároku, rovněž vychází z poněkud zvláštního předpokladu, že se jedná o členský stát v roli „kamikaze“, který je připraven ovlivňovat vlastní soudy na svůj úkor, a sice v podstatě je navádět k tomu, aby přiznávaly individuální odškodnění k tíži státu za účelem vytvoření tlaku na jednotlivé soudce ve druhé fázi.

⁶⁶ – Jak rovněž uvedla Benátská komise, jelikož ministerstvo je odpovědné za státní pokladnu, nelze v žádném případě vyloučit, že by mohlo v tomto typu řízení vystupovat jako zástupce státu. Viz bod 62 tohoto stanoviska.

⁶⁷ – V rámci druhé fáze odvolací soud místa bydliště žalovaného, proti kterému existuje právo podat opravný prostředek k Înalta Curte de Casație i Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr, Rumunsko) – viz výše bod 10 tohoto stanoviska.

118. Ať už je to jakkoli, není mi opět zřejmé, jak v unijním právním řádu, který respektuje procesní autonomii a institucionální rozmanitost mezi svými členskými státy, vnitrostátní systém, v němž lze možnou občanskoprávní odpovědnost soudců zjistit až po dvou samostatných kolech soudních řízení před (nezávislými) civilní soudy, které jsou přezkoumatelné a opravné prostředky k nim jsou dostupné podle vnitrostátního systému, by byl sám o sobě neslučitelný s unijní zásadou nezávislosti soudů.

119. Je pravda, že si lze představit jiná vhodná institucionální nebo procesní uspořádání. Jakákoliv odpovědnost soudce, ať již občanskoprávní nebo kárná, by totiž mohla být podmíněna výlučně konečným rozhodnutím orgánu rozhodujícího v kárných řízeních v soudní moci. Za určitých okolností se může zajisté jednat o logičtější a rozumnější institucionální přístup zaručující soudržnost mezi kárným řízením a občanskoprávní odpovědností⁶⁸. Tyto úvahy, které svědčí ve prospěch podle všeho lepšího institucionálního modelu, však automaticky neznamenají, že došlo k porušení požadavků zásady nezávislosti soudů pouze z toho důvodu, že je počítáno s jinými institucionálními modely⁶⁹. S ohledem na požadavky unijní zásady nezávislosti soudů totiž není určujícím prvkem ani tak kárná, občanskoprávní nebo trestněprávní povaha pravomoci, která přijímá konečné rozhodnutí, jako spíše její nezávislost.

120. Zaměříme-li se však na konkrétní prvek úlohy ministerstva veřejných financí při rozhodování o tom, zda uplatnit regresní nárok, je však podle všeho nejasné, o jaká pravidla se jedná. Chápu, že je tomu tak zčásti proto, že v tomto ohledu neexistuje žádná aplikační praxe. Rumunská vláda zaprvé tvrdila, že uplatnění nároku *není automatické*. Na jednání však tato vláda upřesnila, že rozhodnutí o uplatnění regresního nároku *je vázáno* na zprávu soudní inspekce, ve které se stanoví, že justiční omyl byl způsoben zlou vírou nebo hrubou nedbalostí.

121. Článek 96 odst. 7 zákona č. 303/2004 spíše než uložení povinnosti ministerstvu veřejných financí rozhodnout o uplatnění nároku podle všeho stanoví systematický postup, který ministerstvo veřejných financí *musí* aktivovat tím, že věc předá k projednání soudní inspekci pokaždé, když bude uznán nárok vůči státu za justiční omyl. To znamená, že odpovědnost státu automaticky vede k šetření existence zlé víry nebo hrubé nedbalosti soudce, které následně vykrystalizuje ve zprávu.

122. Domnívám se, pokud rozhodnutí buď o odpovědnosti státu, nebo o případné následné občanskoprávní odpovědnosti soudce v případech zlé víry nebo hrubé nedbalosti může být učiněno pouze nezávislým soudem, že se samo o sobě jedná o dostatečnou záruku. Nicméně s ohledem na úmysl vnitrostátního zákonodárce jasně podmínit prostor pro uvážení žalobce před druhou fází dalšími zárukami představuje účast soudní inspekce jakožto nezávislého orgánu v rámci Nejvyšší rady soudců pověřené kárným vyšetřováním v rámci soudní moci prvek umožňující posílit záruky systému. Podléhá však dvěma podmínkám: zaprvé soudní inspekce musí být sama o sobě nezávislá. Zadruhé zpráva, kterou vydává, musí být závazná, pokud vede k negativnímu závěru, pro ministerstvo veřejných financí.

123. Pokud jde o první podmínku, jak uvádím ve stanovisku ve věci *Asociația Forumul Judecătorilor din România a další*, navzdory skutečnosti, že soudní inspekce nerozhoduje o kárných otázkách, je zcela zřejmé, že její vyšetřovací pravomoci již jsou náchylné k tomu, bez

⁶⁸ – Soudržnost a koordinace, avšak ne nezbytně více záruk strukturální nezávislosti. Pokud existuje obava z případného zneužití určitých řízení některými částmi politického spektra, či dokonce některými částmi soudní moci, svěřit veškerou rozhodovací pravomoc do rukou pouze jediného ústředního orgánu je z hlediska institucionálního pojetí velmi špatná myšlenka. Stejně jako jsem již uvedl v bodě 307 stanoviska AFJR, pokud jde o potenciál strukturální nezávislosti, pro někoho s nekalým úmyslem bude snadnější kontrolovat jeden nebo několik kárných senátů v hlavním městě než 15 odvolacích soudů rozprostřených po celé zemi.

⁶⁹ – Viz též výše bod 68 až 70 tohoto stanoviska.

ohledu na záruky poskytované orgánem, který přijímá konečné rozhodnutí v kárném řízení, vyvíjet určitý tlak na osoby, které mají za úkol rozhodovat ve sporu⁷⁰. Proto v takovém systému, jako je systém dotčený v projednávané věci, je podle mého názoru nezbytné, aby orgán odpovědný za poskytování odborného posouzení ohledně zlé víry nebo hrubé nedbalosti byl v rozumné míře sám o sobě nestranný. Ani předkládací rozhodnutí, ani účastníci řízení však nepředložili Soudnímu dvoru argumenty, které by mohly zpochybnit nestrannost soudní inspekce v tomto ohledu⁷¹.

124. Pokud jde o druhou podmínku, i když Soudní dvůr na jednání výslovně požádal o určitá upřesnění, zůstalo nevyjasněno, zda ministerstvo veřejných financí může uplatnit nárok, i když zpráva soudní inspekce dospívá k závěru o *neexistenci* zlé víry nebo hrubé nedbalosti. Rumunská vláda na jednání vysvětlila, že i když to nevyplývá ze znění ustanovení, konstatování zlé víry nebo hrubé nedbalosti ve zprávě soudní inspekce je pro ministerstvo veřejných financí podmínkou pro rozhodnutí o uplatnění regresního nároku.

125. Pokud by tomu tak skutečně bylo, což v konečném důsledku přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu, pak by systém nejen skýtal nezbytné záruky (že každé konstatování osobní odpovědnosti soudce podléhá spíše přísným podmínkám a může být zjištěno pouze nezávislým soudem), ale dokonce by poskytoval záruky nad rámec toho, co je bezpodmínečně nezbytné (například, že ministerstvo jakožto žalobce ve druhé fázi musí splnit zvláštní podmínky, aby mohlo uplatnit regresní nárok u takového nezávislého soudu).

iii) Právo na obhajobu

126. Předkládající soud v předkládacím rozhodnutí uvedl, že soudce nemá možnost plně využít svého práva na obhajobu. Zaprvé má vnitrostátní soud za to, že první fáze, která se týká výlučně poškozeného jakožto žalobce a státu jakožto žalovaného, ve skutečnosti vylučuje z řízení člena justičního orgánu. Takový postup může podle jeho názoru oslabit zásadu kontradiktornosti a právo soudce na obhajobu v rámci následného řízení, ve kterém se stát může domáhat odškodnění přímo od soudce vzhledem k tomu, že právní otázka existence justičního omylu je rozhodnuta v rámci první fáze.

127. Komise na jednání uvedla, že konstatování justičního omylu nemůže založit odpovědnost soudce, pokud tento soudce nemůže vyjádřit své stanovisko v rámci řízení vedoucího ke zjištění tohoto omylu. Soudce by měl být podle Komise rovněž vyslechnut v rámci řízení o určení odpovědnosti státu za justiční omyl.

128. Rumunská vláda na jednání upřesnila, že žalovaný soudce může v rámci řízení o jeho odpovědnosti zpochybnit veškerá tvrzení týkající se existence justičního omylu obsažená v rozsudku, kterým se rozhoduje o odpovědnosti státu. Mimoto se tento soudce může rovněž účastnit jakožto vedlejší účastník řízení proti státu.

⁷⁰ – Viz body 267 až 269 stanoviska AFJR.

⁷¹ – Je pravda, že závěr, který jsem navrhl v bodech 274 až 278 stanoviska AFJR, poukazoval na pochybnosti ohledně prozatímního jmenování hlavního soudního inspektora podle mimořádného nařízení č. 77/2018. To však nelze chápat tak, že uvádím, že samotný orgán není nestranný. Navíc prohlášení o neslučitelnosti toho či onoho strukturálního prvku soudního systému lze stěžejně chápat v tom smyslu, že cokoliv a vše, co souvisí s tímto orgánem a s tímto prvkem, je pak rovněž automaticky „závadné“. Z tohoto hlediska by mohl být celý soudní systém dříve nebo později prohlášen za neslučitelný „z důvodu spojitosti“.

129. Obávám se, že pokud jde o tuto konkrétní otázku, Soudní dvůr nedisponuje dostatkem informací. Není jasné, zda je soud, který rozhoduje o justičním omylu v první fázi, povinen přijmout jakýkoliv návrh na vstup vedlejšího účastníka do řízení. Procesní postavení soudce v rámci tohoto řízení je nejasné. Konečně proto, že se spor v původním řízení ve skutečnosti nachází v první fázi, a nikoli ve druhé fázi, je značně nejasné, jak bude jakékoliv konečné rozhodnutí civilního soudu v první fázi, pokud jde o existenci justičního omylu, zohledněno v rámci druhé fáze. Koneckonců hmotněprávní definice toho, co přesně je třeba rozumět justičním omylem, je podle všeho pro obě fáze stejná: co je doplněno ve druhé fázi, je subjektivní prvek zlé víry nebo hrubé nedbalosti, ale ve vztahu k témuž justičnímu omylu.

130. V každém případě podle mého názoru soudce, který čelí žalobě na určení občanskoprávní odpovědnosti v rámci druhé fáze, musí mít možnost zpochybnit jakékoliv a *všechny okolnosti* věci: veškeré definiční znaky, které mohou být použity pro zjištění jeho tvrzeného justičního omylu podle čl. 96 odst. 3 zákona č. 303/2004, jakož i jeho úmyslu (nebo jeho absence) ve vztahu k tomuto omylu podle článku 99¹ zákona č. 303/2004. Způsob, jakým má být plné právo na obhajobu provedeno v rámci struktury obou řízení, je vskutku věcí vnitrostátního práva. Je jasné jen to, co se *nemůže stát*, zejména že by soudce ve druhé fázi, přestože se nezúčastnil v jakkoliv užitečném postavení první fáze, čelil konstatování existence justičního omylu, o kterém již bylo rozhodnuto v rámci první fáze, což by fakticky předjímalo jeho osobní odpovědnost.

131. Je na vnitrostátním soudu, aby ověřil, zda vnitrostátní procesní ustanovení použitelná v rámci regresního nároku uplatněného státem přiznávají dotčenému soudci takové plné právo na obhajobu. Pokud by tomu tak nebylo, je na předkládajícím soudu, aby vyložil vnitrostátní procesní ustanovení v souladu s požadavky práva na obhajobu podle článku 47 Listiny, aby soudci v rámci buď řízení mezi poškozeným a státem, nebo rozhodně nejpozději v rámci řízení mezi státem a dotčným soudcem, umožnil plně vyjádřit své stanovisko ke všem tvrzeným skutečnostem.

c) Závěry a upozornění

132. Jsem toho názoru, že čl. 47 druhý pododstavec Listiny a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU nebrání takovým vnitrostátním ustanovením o odpovědnosti státu za justiční omyl, jako je čl. 96 odst. 3 zákona č. 303/2004, ani existenci možnosti státu následně vůči dotčenému soudci uplatnit regresní nárok z titulu jeho občanskoprávní odpovědnosti v případech zlé víry nebo hrubé nedbalosti ze strany tohoto soudce, pokud tato řízení poskytují dostatečné záruky zajišťující, aby na členy justičního orgánu nebyl přímo či nepřímo vytvářen tlak, který by mohl mít dopad na jejich rozhodnutí. Je na vnitrostátním soudu, aby ve světle všech relevantních poznatků, které má k dispozici, posoudil, zda článek 96 zákona č. 303/2004, další příslušné vnitrostátní předpisy a aplikační praxe tyto podmínky splňují.

133. V kontextu projednávané věci a informací poskytnutých Soudnímu dvoru v rámci tohoto řízení by se podle mého názoru jakýkoli jiný závěr nebezpečně blížil buď návrhu, že z hlediska unijního práva musí být vnitrostátním soudcům přiznána úplná funkční imunita, nebo v podstatě k zapojení Soudního dvora do přenastavení vnitrostátních orgánů a řízení tím, že by odňal určité pravomoci jedné instituci (civilním soudům), a fakticky by je převedl na jinou (kárné senáty nebo jiné orgány v rámci Nejvyšší rady soudců), aniž by k tomu měl jediný konkrétní důvod kromě utkvělé představy o určité struktuře odpovědnosti soudců. Není třeba připomínat, že by takový závěr byl nejen v rozporu se zásadou vnitrostátní institucionální a procesní autonomie, ale rovněž by vedl k neslučitelnosti několika jiných vnitrostátních řešení existujících v členských státech s unijním právem.

134. Jak je zdůrazněno v mém stanovisku ve věci Asociația Forumul Judecătorilor din România a další⁷², jakož i v nedávných rozsudcích Soudního dvora týkajících se nezávislosti polské soudní moci⁷³, posouzení pravidel týkajících se organizace soudnictví a dělby moci je úzce spjato s širším právním a skutkovým kontextem. Není-li zkoumána pouhá abstraktní slučitelnost institucionálního návrhu, nelze posouzení těchto pravidel oddělit od skutkových okolností a od příkladů jejich použití v praxi. V tomto smyslu nejsou vnitrostátní pravidla navržená k posílení odpovědnosti soudní moci, ať už se „na papíru“ jeví jakkoli dokonalá, rozhodně imunní vůči vnitřnímu nebo vnějšímu tlaku v praxi.

135. Nicméně, jak bylo opakovaně zdůrazněno v rámci tohoto stanoviska, v projednávané věci nebyla zjištěna žádná skutečnost, která by prokázala, jak přesně mohou být pravidla dotčená v projednávané věci zneužita ve spojení s jinými pravidly, nebo jakým způsobem jsou skutečně v praxi zneužívána.

136. Závěr, ke kterému jsem dospěl výše, je tedy platný v abstraktním kontextu předloženém Soudnímu dvoru, ve kterém účastníci řízení výslovně uznali, že neexistuje žádná praxe nebo údaj o praktickém (zne)užití nového systému jako prostředku k nátlaku na soudce. Tento závěr přirozeně nebrání tomu, aby vnitrostátní soud nebo i Soudní dvůr dospěly k odlišnému řešení ve světle budoucího vývoje konkrétního využívání systému, který byl právě analyzován.

V. Závěry

137. Ve světle výše uvedeného, jsem toho názoru, že by měl Soudní dvůr na předběžné otázky odpovědět následovně: čl. 47 druhý pododstavec Listiny základních práv Evropské unie a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU nebrání takovým vnitrostátním ustanovením o odpovědnosti státu za justiční omyl, jako je čl. 96 odst. 3 Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zákon č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců) ani existenci možnosti státu následně uplatnit vůči dotyčnému soudci regresní nárok z titulu jeho občanskoprávní odpovědnosti v případech zlé víry nebo hrubé nedbalosti ze strany tohoto soudce, pokud tyto postupy skýtají dostatečné záruky zajišťující, aby na členy justičního orgánu nebyl přímo či nepřímo vytvářen tlak, který by mohl mít dopad na jejich rozhodnutí. Je na vnitrostátním soudu, aby ve světle všech relevantních poznatků, které má k dispozici, posoudil, zda článek 96 zákona č. 303/2004, další příslušné vnitrostátní předpisy a aplikační praxe tyto podmínky splňují.

⁷² – Body 242 až 244 stanoviska AFIR, jakož i body 73 a 74 tohoto stanoviska.

⁷³ – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného senátu Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 142).