



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc C-896/19

Repubblica

v.

Il-Primu Ministru

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali)

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 20. dubna 2021

„Řízení o předběžné otázce – Článek 2 SEU – Hodnoty Evropské unie – Právní stát – Článek 49 SEU – Přistoupení k Unii – Nesnižování úrovně ochrany unijních hodnot – Účinná soudní ochrana – Článek 19 SEU – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Rozsah působnosti – Nezávislost soudců členského státu – Postup jmenování – Pravomoc předsedy vlády – Účast výboru pro jmenování soudců“

1. *Předběžné otázky – Předložení věci Soudnímu dvoru – Otázky položené za tím účelem, aby vnitrostátní soud přezkoumal soulad ustanovení vnitrostátního práva s unijním právem – Přezkum vyhrazený Soudnímu dvoru v rámci řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti – Neexistence*
(Články 258, 259 a 267 SFEU)

(viz body 29, 31)

2. *Předběžné otázky – Pravomoc Soudního dvora – Otázky týkající se aktů unijního práva v případě, že v původním řízení je zpochybňována jeho použitelnost – Zahrnutí – Podmínka – Sporná otázka neoddělitelně spjatá s tím, jak bude třeba odpovědět na předběžné otázky*
(Článek 267 SFEU)

(viz bod 33)

3. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Uplatnění v rámci žaloby týkající se souladu vnitrostátních ustanovení upravujících postup jmenování soudců s unijním právem*
(Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU; Listina základních práv Evropské unie, článek 47)

(viz body 36-39, 46, výrok 1)

4. *Základní práva – Právo na účinnou právní ochranu – Právo na účinné prostředky nápravy – Uplatnitelnost*
(Listina základních práv Evropské unie, článek 47 a čl. 51 odst. 1)

(viz body 41, 42, 44)

5. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Dodržování zásady nezávislosti soudců – Rozsah*
(Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU; Listina základních práv Evropské unie, článek 47)

(viz body 50-57)

6. *Právo Evropské unie – Unijní hodnoty a cíle – Hodnoty – Dodržování právního státu – Rozsah – Přistoupení k Unii – Nesnižování úrovně ochrany unijních hodnot*
(Článek 2, čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec a článek 49 SEU)

(viz body 60-64)

7. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Dodržování zásady nezávislosti soudců – Vnitrostátní ústava svěřující předsedovi vlády rozhodující pravomoc v postupu jmenování soudců – Účast nezávislého orgánu pověřeného hodnocením uchazečů a předkládáním doporučení – Přípustnost*
(Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU)

(viz body 66, 69-73, výrok 2)

Shrnutí

Vnitrostátní ustanovení určitého členského státu, která svěřují předsedovi vlády rozhodující pravomoc při jmenování soudců, přičemž zároveň stanoví, že se postupu jmenování účastní nezávislý orgán pověřený hodnocením uchazečů a předkládáním doporučení, nejsou v rozporu s unijním právem

Repubblika je sdružení, jehož předmětem činnosti je podpora ochrany soudnictví a právního státu na Maltě. Po jmenování nových soudců v dubnu 2019 podalo sdružení Repubblika žalobu ve veřejném zájmu k Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (první senát soudu pro občanskoprávní věci zasedající jako ústavní soud, Malta), kterou napadalo mimo jiné postup jmenování maltských soudců upravený Ústavou¹. Příslušná ustanovení Ústavy, která zůstala od jejich přijetí v roce 1964 až do ústavní reformy v roce 2016 nezměněna, svěřují Il-Prim Ministru (předseda vlády, Malta) pravomoc navrhnout prezidentovi republiky jmenování uchazeče o takové místo. V praxi tak má předseda vlády rozhodující pravomoc při jmenování maltských soudců, která podle sdružení Repubblika vyvolává pochybnosti o nezávislosti těchto soudců. Uchazeči musí nicméně splňovat určité podmínky, které jsou rovněž upraveny Ústavou, a v rámci reformy z roku 2016 byl zřízen výbor pro jmenování soudců pověřený hodnocením uchazečů a předkládáním doporučení předsedovi vlády.

¹ – Články 96, 96A a 100 maltské ústavy.

V tomto kontextu se soud, jemuž byla žaloba podána, rozhodl dotázat se Soudního dvora na soulad maltského systému jmenování soudců s unijním právem a konkrétně s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU a článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Pro připomenutí, čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ukládá členským státům povinnost stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie a článek 47 Listiny zakotvuje právo na účinnou právní ochranu každého jednotlivce uplatňujícího v určité věci právo, které pro něj vyplývá z unijního práva.

Soudní dvůr zasedající ve velkém senátu rozhodl, že unijní právo takovým vnitrostátním ústavněprávním ustanovením, jako jsou ustanovení maltského práva týkající se jmenování soudců, nebrání. Nic totiž nenasvědčuje tomu, že by tato ustanovení mohla vést k tomu, že se soudci nebudou jevit jako nezávislí nebo nestranní, což by mohlo narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti a právním státě musí justice u jednotlivců vzbuzovat.

Závěry Soudního dvora

Soudní dvůr zaprvé rozhodl, že je čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU určen k tomu, aby se v projednávané věci použil, neboť žalobou je zpochybňován soulad ustanovení vnitrostátního práva, která upravují postup jmenování soudců způsobilých rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva a o nichž je tvrzeno, že mohou mít vliv na jejich nezávislost, s unijním právem. Pokud jde o článek 47 Listiny, Soudní dvůr uvedl, že se sice jako takový nepoužije², neboť se sdružení Repubblika nedovolává subjektivního práva, které by pro ně vyplývalo z unijního práva, ale musí být pro účely výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU zohledněn.

Zadruhé Soudní dvůr rozhodl, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU nebrání vnitrostátním ustanovením, která svěřují předsedovi vlády rozhodující pravomoc v postupu jmenování soudců, přičemž zároveň stanoví, že se tohoto postupu účastní nezávislý orgán pověřený zejména hodnocením uchazečů o místo soudce a předkládáním doporučení předsedovi vlády.

Před vyslovením tohoto závěru Soudní dvůr nejprve obecně zdůraznil, že v rámci požadavků na účinnou právní ochranu, jež musí splňovat vnitrostátní soudy způsobilé rozhodovat o uplatňování nebo výkladu unijního práva, má mimo jiné pro unijní právní řád zásadní význam nezávislost soudců, a to z několika důvodů. Je totiž klíčová pro řádné fungování mechanismu řízení o předběžné otázce stanoveného v článku 267 SFEU, který může být aktivován pouze nezávislým orgánem. Nezávislost soudců je rovněž součástí podstaty základního práva na účinnou právní ochranu a na spravedlivý proces podle článku 47 Listiny.

Následně Soudní dvůr připomněl svou nedávnou judikaturu³, v níž podal upřesnění k zárukám nezávislosti a nestrannosti soudců na základě unijního práva. Tyto záruky předpokládají mimo jiné existenci pravidel, která umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců o neovlivnitelnosti soudců ve vztahu k vnějším skutečnostem, zejména přímým nebo nepřímým vlivům zákonodárné a výkonné moci, a o jejich neutralitě ve vztahu ke střetávajícím se zájmům.

² – V souladu s čl. 51 odst. 1 Listiny.

³ – Viz například rozsudky ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982), a ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Prostředek nápravy) (C-824/18, EU:C:2021:153).

Soudní dvůr konečně zdůraznil, že podle článku 49 SEU sdružuje Unie státy, které svobodně a dobrovolně přistoupily ke společným hodnotám uvedeným v článku 2 SEU, jako je právní stát, tyto hodnoty uznávají a zavázaly se k jejich podpoře. Členský stát tedy nemůže změnit své právní předpisy, zejména v oblasti organizace soudnictví, tak, aby to vedlo ke snížení úrovně ochrany hodnoty právního státu vyjádřené zejména v článku 19 SEU. Z tohoto hlediska se musí členské státy zdržet přijímání pravidel, která by ohrozila nezávislost soudců.

Po podání těchto upřesnění dospěl Soudní dvůr k názoru, že zřízení výboru pro jmenování soudců v roce 2016 naopak posiluje záruku nezávislosti maltských soudců oproti stavu, který vyplýval z ústavněprávních ustanovení platných v okamžiku přistoupení Malty k Evropské unii. Soudní dvůr v tomto ohledu uvedl, že účast takového orgánu může v zásadě přispět ke zobjektivnění postupu jmenování soudců tím, že je omezen rozhodovací prostor předsedy vlády v této oblasti, to však za podmínky, že je tento orgán sám o sobě dostatečně nezávislý. V projednávaném případě konstatoval Soudní dvůr existenci řady pravidel, u nichž je patrné, že jimi lze tuto nezávislost zaručit.

Soudní dvůr dále zdůraznil, že i když má předseda vlády při jmenování soudců nepochybnou pravomoc, je výkon této pravomoci ohraničen podmínkami týkajícími se odborné praxe stanovenými Ústavou, které musí uchazeči o soudcovská místa splňovat. Mimoto se sice předseda vlády může rozhodnout, že prezidentovi republiky navrhne jmenování uchazeče, který nebyl navržen výborem pro jmenování soudců, avšak v takovém případě je povinen sdělit své důvody mimo jiné orgánu moci zákonodárné. Soudní dvůr uvedl, že pokud předseda vlády vykonává tuto pravomoc pouze výjimečně a drží se striktního a účinného plnění povinnosti uvést odůvodnění, nemůže tato pravomoc vyvolat legitimní pochybnosti o nezávislosti vybraných uchazečů.