



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ANTHONYHO MICHAELA COLLINSE
přednesené dne 26. ledna 2023¹

Věc C-817/21

R. I.
proti
Inspectia Judiciară,
N. L.

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Právní stát – Článek 2 SEU – Článek 19 odst. 1 SEU – Rozhodnutí 2006/928/ES – Účinná soudní ochrana – Nezávislost soudnictví – Kárné vyšetřování a řízení – Inspectia Judiciară (soudní inspekce) – Pravomoci vrchního inspektora – Vedení kárného řízení proti vrchnímu inspektorovi – Úloha zástupce vrchního inspektora“

I. Úvod

1. Inspectia Judiciară (soudní inspekce, Rumunsko) je soudním orgánem odpovědným za vedení kárných vyšetřování a zahajování kárných řízení proti soudcům a státním zástupcům v Rumunsku. Podle pravidel, která upravují soudní inspekci, jmenuje vrchní inspektor zástupce vrchního inspektora na základě svého vlastního uvážení; funkční období zástupce vrchního inspektora závisí na funkčním období vrchního inspektora a shoduje se s ním; všichni soudní inspektoři jsou podřízeni vrchnímu inspektorovi, na němž závisí jejich kariérní postup.

2. R. I. (dále jen „žalobkyně“) podala k soudní inspekci několik oznámení na soudce a státní zástupce vystupující v trestním řízení vedeném proti její osobě. Soudní inspekce její oznámení zamítla. Vrchní inspektor potvrdil rozhodnutí soudní inspekce. Žalobkyně napadla uvedená rozhodnutí u rumunských soudů. V rámci těchto řízení si Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko) klade otázku, zda orgán, jako je soudní inspekce, musí poskytovat stejné záruky nezávislosti a nestrannosti, jaké jsou podle unijního práva vyžadovány od soudů². Konkrétně se táže, zda s ohledem na výše popsaná pravidla brání unijní právo takové vnitrostátní

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – Záruky nezávislosti a nestrannosti soudu vyžadují na základě unijního práva existenci pravidel, zejména pokud jde o jeho složení, jmenování, funkční období, jakož i důvody pro zdržení se hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů, která umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců o neovlivnitelnosti uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitě ve vztahu k zájmům vzájemně se střetávajícím ve věci [rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 53)].

právní úpravě nebo předpisům, které svěřují zástupci vrchního inspektora soudní inspekce odpovědnost za dohled nad vyšetřováním oznámení podaných proti vrchnímu inspektorovi soudní inspekce a nad případným kárným vyšetřováním a řízením, které z něj může vyplynout.

II. Právní rámec

A. Unijní právo – rozhodnutí 2006/928/ES

3. Rozhodnutí Komise 2006/928/ES 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 korupci³, má původ ve dvou vnímaných rizicích. První z nich se týkalo vážného narušení fungování vnitřního trhu v důsledku nedodržení závazků přijatých Rumunskem v souvislosti s jeho přistoupením k Evropské unii. Druhé riziko spočívalo v závažných nedostacích na straně Rumunska, pokud jde o dodržování unijního práva v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. Za účelem odstranění těchto nedostatků stanovila příloha rozhodnutí 2006/928 referenční cíle pro reformu soudního systému a boj proti korupci. Cílem těchto referenčních cílů je zajistit, aby Rumunsko dodržovalo hodnotu právního státu, která je zakotvena v článku 2 SEU. Rumunsko je povinno přijmout vhodná opatření k dosažení těchto referenčních cílů a náležitě při tom s ohledem na zásadu loajální spolupráce uvedenou v čl. 4 odst. 3 SEU zohlednit zprávy vypracované Evropskou komisí na základě rozhodnutí 2006/928 a zejména doporučení obsažená v uvedených zprávách⁴.

4. Článek 1 rozhodnutí 2006/928 tedy stanoví, že Rumunsko počínaje rokem 2007 každoročně do 31. března předloží Komisi zprávu o pokroku při dosahování jednotlivých referenčních cílů uvedených v příloze k uvedenému rozhodnutí. Komise může kdykoli poskytnout odbornou pomoc prostřednictvím různých činností anebo zabezpečovat získávání a výměnu informací o dosahování těchto referenčních cílů a může do Rumunska vyslat odborníky za tímto účelem. Rumunské orgány musí v této souvislosti poskytnout Komisi veškerou potřebnou podporu. Příloha rozhodnutí 2006/928 zahrnuje mezi referenční cíle, které uvádí článek 1, tyto:

„1. Zajistit transparentnější a účinnější soudní řízení, zejména posílením kapacit a odpovědnosti Consiliul Superior al Magistraturii [(Vrchní rada soudců a státních zástupců)]. Informovat o účincích nového občanského a trestního řádu a tyto účinky monitorovat.

[...]

3. Prohlubovat již dosažený pokrok, pokračovat v profesionálním a nestranném vyšetřování případů obvinění z korupce na vyšších pozicích.

4. Přijmout další opatření k předcházení a k boji proti korupci, zejména v rámci místní samosprávy.“

³ – Úř. věst. 2006, L 354, s. 56.

⁴ – Rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, body 158 a 178). Viz také rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, body 155 až 175). V bodě 223 posledně uvedeného rozsudku Soudní dvůr uvedl, že mimo jiné z dotčených referenčních cílů vyplývá, že existence nestranného, nezávislého a účinného soudního systému má zvláštní význam pro boj proti korupci, zejména na vyšších pozicích. Soudní dvůr konstatoval, že referenční cíle mají přímý účinek. Rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 249).

B. Rumunské právo

1. Zákon č. 317/2004

5. Článek 44 legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (zákon č. 317/2004 o Vrchní radě soudců a státních zástupců) ze dne 1. července 2004⁵, ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen „zákon č. 317/2004“), stanoví:

„(1) Vrchní rada soudců a státních zástupců plní funkci soudního orgánu prostřednictvím svých sekcí v oblasti kárné odpovědnosti soudců a státních zástupců za činy stanovené v zákoně č. 303/2004, znovu zveřejněném, ve znění pozdějších změn a doplňků.

[...]

(3) Kárná řízení ve věcech provinění soudců, státních zástupců a asistentů soudců zahajuje soudní inspekce prostřednictvím soudních inspektorů.

[...]

(6) Pro zahájení kárného řízení je nezbytné, aby soudní inspekce nejprve provedla kárné vyšetřování.“

6. Článek 45 zákona č. 317/2004 stanoví:

„(1) Soudní inspekce může zahájit řízení z vlastního podnětu nebo na základě písemného a odůvodněného oznámení podaného jakýmkoliv dotčeným subjektem, včetně Vrchní rady soudců a státních zástupců, pokud jde o kárná provinění soudců a státních zástupců.

[...]

(4) Pokud předběžné šetření ukáže, že neexistují žádné důkazy o spáchání kárného provinění, nepřijímají se ohledně oznámení žádná další opatření a výsledek se sdělí přímo subjektu, který oznámení podal, a osobě, které se oznámení týká. Rozhodnutí o zastavení řízení musí potvrdit vrchní inspektor. Rozhodnutí může být zrušeno pouze jednou vrchním inspektorem, který může písemným a odůvodněným rozhodnutím nařídít doplňující šetření.

[...]“

7. Článek 45¹ odst. 1 zákona č. 317/2004 stanoví:

„Osoba, která podala oznámení, může proti rozhodnutí o zastavení řízení uvedenému v čl. 45 odst. 4 podat námitku k vrchnímu inspektorovi do 15 dnů od doručení tohoto rozhodnutí. Námitka bude vyřízena do 20 dnů ode dne jejího zápisu do evidence soudní inspekce“.

⁵ – *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 628 ze dne 1. září 2012.

8. Článek 47 zákona č. 317/2004 stanoví, že:

„(1) Po ukončení kárného vyšetřování může soudní inspektor písemným a odůvodněným rozhodnutím nařídit:

- (a) vyhovění oznámení, a to zahájením kárného řízení a postoupením věci příslušné sekci Vrchní rady soudců a státních zástupců;
- (b) zamítnutí oznámení, pokud inspektor na základě kárného vyšetřování zjistí, že nebyly splněny podmínky pro zahájení řízení.

[...]

(3) Rozhodnutí soudního inspektora musí být potvrzeno vrchním inspektorem. Vrchní inspektor může soudnímu inspektorovi nařídit doplnění kárného vyšetřování. Toto doplňující vyšetřování provede soudní inspektor do 30 dnů od jeho nařízení vrchním inspektorem.

(4) Rozhodnutí soudního inspektora může být zrušeno pouze jednou, a to písemně a s uvedením důvodů vrchním inspektorem, který může písemným a odůvodněným rozhodnutím nařídit provedení doplňujícího kárného vyšetřování. Po ukončení kárného vyšetřování může vrchní inspektor písemně a s uvedením důvodů nařídit provedení jednoho z postupů uvedených v odst. 1 písm. a) nebo b).

[...]“

9. Článek 65 odst. 2 až 4 zákona č. 317/2004 stanoví, že:

„(2) Soudní inspekci vede vrchní inspektor-soudce, jmenovaný na základě výběrového řízení organizovaného [Vrchní radou soudců a státních zástupců, Rumunsko], jemuž je nápomocen zástupce vrchního inspektora-státní zástupce, kterého určí vrchní inspektor.

(3) Soudní inspekce jedná v souladu se zásadou funkční nezávislosti ve vztahu k Vrchní radě soudců a státních zástupců, soudům, státním zastupitelstvím působícím při nich a ostatním orgánům veřejné moci, přičemž vykonává své analytické, vyšetřovací a dohledové pravomoci ve specifických oblastech činnosti na základě zákona a za účelem zajištění jeho dodržování.

(4) Pravidla pro výkon kontrolní činnosti schvaluje vrchní inspektor formou nařízení“.

10. Ustanovení čl. 66 odst. 3 zákona č. 317/2004 stanoví, že:

„Organizaci a fungování soudní inspekce, jakož i organizační strukturu a funkce jejích útvarů stanoví nařízení schválené rozhodnutím vrchního inspektora [...]"

11. Článek 69 odst. 1 a 4 zákona č. 317/2004 stanoví:

„(1) Vrchní inspektor má následující hlavní povinnosti:

(a) jmenuje z řad soudních inspektorů řídicí tým – zástupce vrchního inspektora a vedoucí ředitelství – na základě postupu, který zahrnuje posouzení plánů řízení specifických pro každou funkci, a to tak, aby byla zajištěna řídicí soudržnost, odborná způsobilost a účinná komunikace. Jejich funkční období končí současně s funkčním obdobím vrchního inspektora;

(a¹) vykonává povinnosti spojené s řízením a organizací činnosti soudní inspekce;

(a²) přijímá opatření s cílem koordinovat práci ostatních zaměstnanců soudní inspekce, kteří nejsou soudními inspektory;

[...]

(g) jmenuje v souladu se zákonem soudní inspektory a další kategorie zaměstnanců soudní inspekce a nařizuje změnu, pozastavení a ukončení jejich pracovního nebo služebního poměru;

(h) určuje jednotlivé povinnosti a úkoly zaměstnanců, kteří jsou mu podřízeni, tím, že schvaluje jejich náplň práce;

(i) v souladu se zákonem provádí hodnocení zaměstnanců, kteří jsou mu podřízeni;

[...]

(4) Zástupce vrchního inspektora zastupuje z moci úřední vrchního inspektora; je mu nápomocen při přezkumu a vydávání stanovisek k aktům a rozhodnutím přijatým soudními inspektory a plní všechny další povinnosti stanovené vrchním inspektorem“.

12. Článek 70 zákona č. 317/2004 stanoví:

„(1) Inspektory soudní inspekce jmenuje vrchní inspektor na základě výběrového řízení organizovaného soudní inspekcí [...].

(2) Toto výběrové řízení se skládá z písemného testu a pohovoru [...] Nařízení o organizaci a průběhu výběrového řízení schvaluje rozhodnutím vrchní inspektor a je zveřejněno v Monitorul Oficial al României, část I.“

13. Článek 71 odst. 2 zákona č. 317/2004 stanoví:

„Ustanovení o sankcích, kárných proviněních a kárných řízeních se přiměřeně použijí i na soudní inspektory“.

14. Článek 72 zákona č. 317/2004 stanoví:

„(1) Soudní inspektoři vykonávají svou činnost nezávisle a nestranně.

[...]“

15. Článek 77 zákona č. 317/2004 stanoví:

„(1) Odbornou činnost soudních inspektorů každoročně hodnotí komise složená z vrchního inspektora a dalších dvou členů volených shromážděním soudních inspektorů, a to prostřednictvím hodnocení: ‚velmi dobrá‘, ‚dobrá‘, ‚uspokojivá‘ nebo ‚neuspokojivá‘.

[...]

(5) Soudní inspektor, který obdrží hodnocení ‚neuspokojivá‘ nebo dvě po sobě jdoucí hodnocení ‚uspokojivá‘, je z funkce soudního inspektora odvolán.

(6) Kritéria pro hodnocení odborné činnosti soudních inspektorů a postup hodnocení stanoví nařízení o organizaci a fungování soudní inspekce.“

2. Nařízení přijatá vrchním inspektorem soudní inspekce

16. V roce 2018 přijal vrchní inspektor soudní inspekce v rámci výkonu pravomoci, kterou mu svěruje čl. 66 odst. 3 zákona č. 317/2004, tři nařízení⁶.

17. Podle Ordinul nr. 131/2018 al inspectorului-șef al Inșpecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și desfășurare a concursului pentru numirea în funcție a inspectorilor judiciari (rozhodnutí vrchního inspektora soudní inspekce č. 131/2018, kterým se schvaluje nařízení o organizaci a průběhu výběrového řízení na jmenování soudních inspektorů)⁷ vrchní inspektor jmenuje soudní inspektory na základě výběrového řízení vedeného formou písemného testu a pohovoru. Vrchní inspektor předsedá komisi pro pohovory, jejímž je členem spolu s ředitelem ředitelství soudní inspekce a psychologem, kterého jmenuje vrchní inspektor a jež vykonává poradní funkci.

18. Na základě Ordinul nr. 134/2018 al inspectorului-șef al Inșpecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inșpecției Judiciare (rozhodnutí vrchního inspektora soudní inspekce č. 134/2018, kterým se schvaluje nařízení o organizaci a fungování soudní inspekce)⁸ jmenuje vrchní inspektor z řad soudních inspektorů řídicí tým soudní inspekce. Tento je složen ze zástupce vrchního inspektora a ředitelů ředitelství soudní inspekce. Jmenovací řízení na tyto funkce spočívá v tom, že vrchní inspektor vede pohovory s uchazeči, přičemž vychází z projektu řízení. Komise složená z vrchního inspektora a dvou soudních inspektorů volených shromážděním soudních inspektorů provádí hodnocení výkonnosti zaměstnanců soudní inspekce. Kritéria pro toto hodnocení zahrnují posuzování chování uchazečů a jejich komunikace s vrchním inspektorem.

19. Ordinul nr. 136/2018 al inspectorului-șef al Inșpecției Judiciare de aprobare a Regulamentului privind normele de efectuare a lucrărilor de inșpecție (rozhodnutí vrchního inspektora soudní inspekce č. 136/2018, kterým se schvaluje nařízení o pravidlech pro výkon kontrolní činnosti) ze dne 11. prosince 2018⁹ stanoví metodiku analýzy, ověřování a dohledu nad kárnými

⁶ – Souhrnně nazývaná také jako „nařízení z roku 2018“.

⁷ – *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 1038 ze dne 6. prosince 2018.

⁸ – *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 1049 ze dne 11. prosince 2018.

⁹ – Nezveřejněno. Viz také čl. 65 odst. 4 zákona č. 317/2004. Nařízení č. 131/2018 a nařízení č. 134/2018 byla zrušena a nahrazena v roce 2021. Předkládající soud uvádí, že původní nařízení se v projednávané věci použijí *ratione temporis*.

vyšetřováními soudců a státních zástupců. Upravuje mimo jiné postup při vyřizování oznámení, jmenování inspektorů, stanovování, počítání a prodlužování lhůt a doručování některých procesních písemností.

III. Spor v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

20. Žalobkyně je účastníkem několika trestních řízení vedených před rumunskými soudy. Podala u soudní inspekce řadu kárných oznámení proti určitým soudcům a státním zástupcům působícím v těchto řízeních. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vyplynula z řízení vedeného před Judecătoria Bolintin-Vale (soud prvního stupně v Bolintin-Vale, Rumunsko) a Tribunalul Giurgiu (krajský soud v Giurgiu, Rumunsko). Soudní inspekce přijala v návaznosti na oznámení žalobkyně několik rozhodnutí¹⁰, přičemž některá vrchní inspektor potvrdil.

21. Žalobkyně podala proti rozhodnutí soudní inspekce ze dne 2. července 2018, které vrchní inspektor potvrdil, žalobu¹¹. Dne 27. září 2019 Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) zrušil rozhodnutí ze dne 2. července 2018 z důvodu, že soudní inspekce řádně nepřezkoumala argumenty žalobkyně. Vrátil spis soudní inspekci zpět k dalšímu posouzení¹². Dne 29. září 2020 prohlásil Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr, Rumunsko) opravný prostředek soudní inspekce proti tomuto rozsudku za nepřijatelný.

22. Dne 11. března 2021 přijala soudní inspekce nové rozhodnutí, kterým opět zamítla kárné oznámení žalobkyně¹³. Dne 31. května 2021 vrchní inspektor zamítl opravný prostředek žalobkyně podaný proti uvedenému rozhodnutí. Žalobkyně podala žalobu na zrušení rozhodnutí vrchního inspektora, která je projednávána u Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti)¹⁴.

23. Žalobkyně ve svých stížnostech podaných k soudní inspekci a v projednávané věci tvrdila, že oznámení týkající se věci č. 6172/2/2018 bylo řešeno liknavě. Proto uplynula zákonná lhůta, v níž mohlo být zahájeno kárné řízení proti osobě, vůči níž podala oznámení. Tvrdila, že za tyto průtahy je odpovědný vrchní inspektor.

24. Dne 29. listopadu 2019 podala žalobkyně k Ministerului Justiției (ministr spravedlnosti, Rumunsko) oznámení týkající se porušení jejích ústavních práv. Poukázala na „skupinu“ osob, včetně vrchního inspektora, „s důležitými funkcemi, které údajně přispěly k trestnímu vyšetřování vedenému proti ní nebo k porušení jejích procesních práv“. Žalobkyně mimo jiné tvrdila, že vrchní inspektor „je soudce [...], který žije ve městě Giurgiu a po celou dobu své kariéry vykonával své povinnosti způsobem, jenž měl významný dopad na výkon spravedlnosti v regionu Giurgiu a na vnitrostátní úrovni“. Po výčtu těchto povinností žalobkyně uvedla, že v jejím případě „rozhodnutí [soudní inspekce] vedla k zakrytí zneužívání a nezákonností spáchaných státním zastupitelstvím v Bolintin-Vale, oddělení Giurgiu“. Žalobkyně rovněž tvrdila, že „[vrchní inspektor soudní inspekce] musí být nést odpovědnost za vážné narušení důvěry v soudní systém, neboť jako vedoucí a nadřízený [...] tohoto orgánu, který hraje klíčovou roli v soudním systému, byl povinen zajistit, aby kontroly prováděné [tímto orgánem byly plně v souladu] s právními předpisy.“

¹⁰ – Ačkoliv to z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce není zcela zřejmé, jeví se, že soudní inspekce oznámení žalobkyně zamítla.

¹¹ – Rozhodnutí č. 3935/IJ/1000/DIP/2018.

¹² – Věc č. 6172/2/2018.

¹³ – Rozhodnutí č. 654.

¹⁴ – Věc č. 4402/2/2021.

25. Ministr spravedlnosti měl za to, že nemá pravomoc rozhodovat o kárných věcech takové povahy, a postoupil oznámení žalobkyně soudní inspekci¹⁵.

26. Dne 16. února 2021 podala žalobkyně samostatné oznámení k soudní inspekci, ve kterém se zaměřila výhradně na údajné jednání vrchního inspektora. Žalobkyně vytýkala mimo jiné neprovedení žádného skutečného vyšetřování jejího oznámení, pozdní prošetření jejího oznámení ze dne 29. listopadu 2019 podaného na soudní inspekci a jejího vrchního inspektora, skutečnost, že vrchní inspektor neprošetřil toto oznámení, přestože se ho týkalo, a skutečnost, že soudní inspekce nedodržela rozsudek Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) ze dne 27. září 2019. Soudní inspekce uvedené oznámení zamítla dne 17. března 2021¹⁶. Vrchní inspektor zamítl opravný prostředek podaný proti uvedenému rozhodnutí dne 11. května 2021¹⁷.

27. Dne 31. května 2021 podala žalobkyně u předkládajícího soudu žalobu, kterou se mimo jiné domáhala zrušení rozhodnutí ze dne 17. března 2021 a 11. května 2021 a náhrady škody, jež jí uvedenými rozhodnutími měla být způsobena. Tvrdila, že zástupkyně vrchního inspektora P. M. nesplnila povinnosti vyplývající z rozsudku Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) ze dne 27. září 2019, neboť neprovedla vyšetřování, které tento rozsudek nařizoval. Žalobkyně rovněž uvádí, že soudní inspekce a její vrchní inspektor N. L. systematicky nereagovali na její oznámení podaná na některé soudce. Žalobkyně si stěžuje na nejméně tři systémové nesrovnalosti v organizaci a fungování soudní inspekce, které zabezpečily, že její oznámení nebyla řešena nestranně. Zaprvé vrchní inspektor jmenoval, hodnotil a nakonec mohl odvolat soudní inspektory odpovědné za vedení kárných vyšetřování týkajících se jeho jednání. Zadruhé vrchní inspektor jmenuje svého zástupce, který potvrdil rozhodnutí o zamítnutí oznámení žalobkyně a rovněž zastává funkci, jež je spojena s funkčním obdobím vrchního inspektora a je na něm závislá. Zatřetí vrchní inspektor přijímá vnitřní předpisy upravující organizaci a fungování soudní inspekce.

28. Vzhledem k pochybnostem vzneseným ohledně organizace a fungování soudní inspekce a odpovědnosti jejího vrchního inspektora v rámci kárných vyšetřování a řízení rozhodl Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) o přerušení řízení a o předložení následující předběžné otázky Soudnímu dvoru:

„Musí být článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec [SEU], rozhodnutí 2006/928 [...], jakož i záruky nezávislosti a nestrannosti stanovené unijním právem vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje [vrchnímu inspektorovi soudní inspekce] vydávat správní akty normativní (podzákonné) nebo individuální povahy, jimiž autonomně rozhoduje o organizaci institucionálního rámce soudní inspekce pro výběr soudních inspektorů a hodnocení jejich činnosti, výkonu kontrolní činnosti, jakož i jmenování zástupce vrchního inspektora, a to v případě, že podle organického zákona jsou tyto osoby jediné, které mohou provádět, schvalovat nebo zamítnat úkony kárného vyšetřování vůči vrchnímu inspektorovi?“

29. Předkládající soud požádal o urychlené vyřízení své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce mimo jiné na základě článku 23a statutu Soudního dvora Evropské unie. Rozhodnutím ze dne 1. února 2022 předseda Soudního dvora tento návrh zamítl.

30. Žalobkyně, soudní inspekce¹⁸ a Komise předložily písemná vyjádření.

¹⁵ – Soudní inspekce zapsala oznámení do evidence dne 29. ledna 2020.

¹⁶ – Rozhodnutí č. 728/2021.

¹⁷ – Rozhodnutí č. C21-723.

¹⁸ – Soudní inspekci zastupoval její vrchní inspektor N. L.

IV. Posouzení předběžné otázky

A. K přípustnosti

31. Soudní inspekce tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřijatelná. Zprv má za to, že předkládající soud žádá o výklad zákona č. 317/2004, a nikoli o rozhodnutí o výkladu smluv nebo o platnosti či výkladu aktu přijatého unijním orgánem podle článku 267 SFEU. Zadrž se soudní inspekce domnívá, že pokud není konstatováno, že ustanovení vnitrostátního práva je v rozporu s unijním právem, je tvrzení, že pravomoci vrchního inspektora porušují nezávislost soudních inspektorů, neopodstatněné.

32. Navrhují, aby Soudní dvůr zamítl první námitku soudní inspekce týkající se přípustnosti otázky položené předkládajícím soudem. Ze znění otázky předkládajícího soudu je zřejmé, že je pokládána ohledně výkladu unijního, nikoli rumunského práva. Druhá námitka nepřijatelnosti uplatněná soudní inspekcí se týká podstaty položené otázky. Tato námitka nemůže ze své podstaty odůvodnit závěr o nepřijatelnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce¹⁹.

B. K věci samé

1. Úvodní poznámky

33. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se zaměřuje na organizaci a fungování soudní inspekce, rozsáhlé pravomoci svěřené jejímu vrchnímu inspektorovi²⁰ a údajnou nedostatečnou odpovědnost tohoto inspektora při kárných vyšetřováních a v řízeních vedených proti němu²¹. Předkládající soud uvádí, že vnitřní předpisy, které přijímá vrchní inspektor²², upravují organizaci a fungování soudní inspekce. Rozhodnutí soudních inspektorů o vyhovění kárným opatřením nebo o jejich zamítnutí a o zahájení kárného vyšetřování a řízení rovněž musí být potvrzena vrchním inspektorem²³. Předkládající soud si klade otázku, zda lze oznámení podaná vůči vrchnímu inspektorovi posuzovat objektivně a nestranně, když je vyšetřují soudní inspektoři, které jmenuje, hodnotí a může odvolat právě vrchní inspektor²⁴. Zástupce vrchního inspektora, jenž je přímo jmenován vrchním inspektorem a je mu nápomocen a jehož funkční období končí současně s funkčním obdobím vrchního inspektora, je navíc odpovědný za přezkum rozhodnutí o oznámeních podaných proti vrchnímu inspektorovi.

¹⁹ – Viz rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 33 a citovaná judikatura).

²⁰ – „Hlavní inspektor má klíčové pravomoci [...]: jmenuje inspektory ve vedoucích funkcích; řídí činnost inspekce a kárná řízení; organizuje přidělování spisů; stanoví konkrétní oblasti činnosti, v nichž jsou prováděny úkony přezkumu; je hlavní osobou vydávající pokyny a může sám zahajovat kárná řízení.“: Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 a C-355/19, EU:C:2020:746, bod 267).

²¹ – Projednávaná věc nezakládá možnost zahájit občanskoprávní nebo trestní řízení proti soudní inspekcí ani proti jejímu vrchnímu inspektorovi.

²² – Viz například čl. 66 odst. 3 zákona č. 317/2004.

²³ – Viz například čl. 45 odst. 4 a čl. 47 odst. 3 zákona č. 317/2004.

²⁴ – Viz čl. 69 odst. 1 písm. g), článek 70 a článek 77 zákona č. 317/2004. Bez ohledu na úplnou pravomoc svěřenou vrchnímu inspektorovi soudní inspekce, čl. 72 odst. 1 zákona č. 317/2004 vyžaduje, aby soudní inspektoři jednali nezávisle a nestranně.

34. Soudní inspekce je nezávislý soudní orgán se samostatnou právní subjektivitou v rámci Vrchní rady soudců a státních zástupců²⁵. Zatímco Vrchní rada soudců a státních zástupců působí jako „soudce“ v kárných věcech²⁶, soudní inspekce je odpovědná za vedení kárných vyšetřování a zahajování kárných řízení proti soudcům a státním zástupcům. Soudní inspekce tak vykonává široké vyšetřovací pravomoci v rámci kárných řízení vedených proti příslušníkům soudcovského stavu²⁷.

35. Zprávy Komise vypracované podle článku 2 rozhodnutí 2006/928 se týkají institucionální struktury a činnosti soudní inspekce²⁸. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě z roku 2021 o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování²⁹ uvádí, že „soudní orgány, včetně samotné [Vrchní rady soudců a státních zástupců], v posledních letech zdůraznily obavy ohledně nedostatečné odpovědnosti soudní [inspekce] a poukázaly na vysoký podíl případů, které [soudní inspekce] nakonec u soudu zamítla, na koncentraci veškerého rozhodování u vrchního inspektora a na omezení pravomocí [Vrchní rady soudců a státních zástupců] v oblasti dohledu.“ V tomto ohledu „[může být] vrchní inspektor [...] podroben pouze externímu auditu, který si objednala samotná [soudní inspekce], a poté je zpráva o auditu přezkoumána pouze několika vybranými členy [rady].“

36. I přes znepokojení Komise ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nikterak nevyplývá, že by uvedený orgán zahájil proti Rumunsku řízení o nesplnění povinnosti, pokud jde o organizaci a fungování soudní inspekce. Nic ani nenasvědčuje tomu, že by Rumunsko přijalo opatření k odstranění pochybností, které Komise vyjádřila ve výše uvedených zprávách.

37. Předkládající soud jen okrajově poukazuje na závažná obvinění, která žalobkyně vznesla vůči soudní inspekci, jejímu vrchnímu inspektorovi a některým soudcům a státním zástupcům a jež by v případě jejich potvrzení vzbudila pochybnosti o dodržování čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a rozhodnutí 2006/928 z jejich strany³⁰. Namísto toho vznáší obavy systémové povahy ohledně institucionální struktury soudní inspekce a její nedostatečné odpovědnosti. Konkrétně má pochybnosti ohledně neomezené pravomoci vrchního inspektora přijímat veškerá rozhodnutí týkající se organizace a fungování soudní inspekce, výběru, hodnocení a odvolávání soudních inspektorů, včetně zástupce vrchního inspektora, a schvalovat a vetovat všechna jednotlivá rozhodnutí, která soudní inspekce přijímá.

2. Analýza

38. Ačkoliv organizace soudnictví, včetně pravidel upravujících kárná řízení vedená proti soudcům, spadá do pravomoci členských států, výkon této pravomoci musí být v souladu s unijním právem. Požadavek nezávislého soudnictví podle unijního práva znamená, že kárný režim vztahující se na soudce musí poskytovat nezbytné záruky, aby se zabránilo jakémukoli

²⁵ – Viz čl. 65 odst. 1 a 3 zákona č. 317/2004.

²⁶ – V souladu s čl. 133 odst. 1 Constituția României (rumunská ústava) je Vrchní rada soudců a státních zástupců garantem nezávislosti soudnictví. Článek 134 odst. 2 rumunské ústavy stanoví, že Vrchní rada soudců a státních zástupců plní „funkci soudního orgánu v oblasti kárné odpovědnosti soudců a státních zástupců.“ Viz také čl. 44 odst. 1 zákona č. 317/2004. Proti rozhodnutím Vrchní rady soudců a státních zástupců v kárných věcech lze podat opravný prostředek k pětičlennému senátu Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr). Příloha rozhodnutí 2006/928 výslovně odkazuje na kapacitu a odpovědnost Vrchní rady soudců a státních zástupců v souvislosti se zajištěním transparentnějšího a účinnějšího soudního řízení.

²⁷ – Viz čl. 44 odst. 6 zákona č. 317/2004. Viz také rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 182).

²⁸ – Především zprávy přijaté v letech 2010, 2011, 2017 až 2019 a 2021.

²⁹ – COM (2021) 370 final.

³⁰ – Viz například bod 24 tohoto stanoviska.

riziku použití takového režimu jakožto systému politické kontroly jejich činnosti. Pravidla, která vymezují jednání představující kárné provinění a použitelné sankce, která dále stanoví zásah nezávislého orgánu v souladu s postupem, jenž v plné míře zaručuje práva zakotvená v článcích 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie, zejména práva na obhajobu, a která zakotvují možnost napadnout rozhodnutí kárných orgánů, jsou základní zárukou nezávislosti soudní moci³¹.

39. Soudní dvůr rovněž konstatoval, že vzhledem k tomu, že perspektiva zahájení kárného vyšetřování může vyvíjet nátlak na ty, kteří mají rozhodovat, je nutné, aby orgán příslušný k vedení vyšetřování a podání kárné žaloby jednal při výkonu svých úkolů objektivně a nestranně. Za tímto účelem musí být chráněn před jakýmkoli přímým či nepřímým vnějším vlivem³². Kárný režim nesmí být odkloněn od svého legitimního cíle³³.

40. Judikatura Soudního dvora klade za účelem zajištění nezávislosti soudnictví důraz na záruky poskytované soudcům, proti kterým je vedeno kárné vyšetřování a řízení. Tytéž záruky objektivnosti a nestrannosti platí bez ohledu na to, zda je proti soudci vedeno kárné řízení, nebo, jako je tomu ve věci projednávané předkládajícím soudem, zda jsou oznámení podaná proti soudcům či státním zástupcům zamítnuta a kárná vyšetřování a řízení nejsou zahájena. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že tyto záruky zajišťují, aby veřejnost i nadále vnímala soudní moc jako nezávislou a nestrannou, což je v demokratické společnosti zásadní. Narušení důvěry veřejnosti v důsledku neodborného nebo neobjektivního vedení kárných vyšetřování a řízení, jak tvrdí žalobkyně, může mít za následek faktické odepření účinné právní ochrany v oblastech, na které se vztahuje unijní právo podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU³⁴.

41. V rozsudku ve věci Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ Soudní dvůr uvedl, že rumunská právní úprava jmenování ad interim na vedoucí pozice u soudní inspekce spadá do působnosti rozhodnutí 2006/928 a musí být v souladu s požadavky vyplývajícími z unijního práva, zejména ze zásady právního státu³⁵. Vzhledem k rozsahu pravomocí soudní inspekce provádět kárná vyšetřování a podávat kárné žaloby proti soudcům a státním zástupcům se tyto požadavky vztahují i na dočasné jmenování vrchního inspektora soudní inspekce a na její organizaci a fungování. Jelikož zákon navíc svěřuje rozsáhlé pravomoci a výsady i vrchnímu inspektorovi³⁶, je tento také povinen splňovat tytéž požadavky.

³¹ – Rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 198).

³² – Rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 199).

³³ – Rozsudek ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozhodnutí ústavního soudu) (C-430/21, EU:C:2022:99, bod 84).

³⁴ – Obdobně viz rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, body 196, 197 a 216). V bodě 216 tohoto rozsudku Soudní dvůr konstatoval, že útvar v rámci státního zastupitelství, který je pověřen vyšetřováním trestných činů spáchaných soudci a státními zástupci, je způsobilý narušit důvěru, kterou musí justice v demokratické společnosti a v právním státě vzbuzovat u jednotlivců, jelikož by na základě pravidel upravujících pravomoci, složení a fungování takového útvaru, jakož i relevantního vnitrostátního kontextu mohla být autonomní struktura tohoto útvaru vnímána tak, že jí má být zaveden nástroj nátlaku na soudce a jejich zastrašování, a vést tak k dojmu, že tito soudci nejsou nezávislí nebo nestranní. Viz také rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 226).

³⁵ – Rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, body 182 a 184). Vnitrostátní právní předpisy dotčené v projednávané věci se vztahují na rumunské soudnictví jako celek, a tedy i na obecné soudy, které mají rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva. Jelikož tyto obecné soudy jakožto „soudy“ ve smyslu unijního práva jednají v rámci rumunského soudního systému „v oblastech pokrytých právem Unie“ podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, musí splňovat požadavky kladené na účinnou právní ochranu.

³⁶ – Soudní inspekce nepopírá, že vrchní inspektor disponuje tak rozsáhlými pravomocemi. Naopak zdůrazňuje, že zákon č. 317/2004 tyto pravomoci vrchnímu inspektorovi výslovně svěřuje a že jejich výkon je přesně vymezen. Soudní inspekce tvrdí, že žalobkyně ve skutečnosti napadá institucionální posílení soudní inspekce zákonem č. 317/2004 a její větší nezávislost vůči Vrchní radě soudců a státních zástupců.

42. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že proti rozhodnutím soudní inspekce o zamítnutí oznámení podaného proti soudci nebo státnímu zástupci lze podat opravný prostředek ke Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) a následně k Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr)³⁷. Dostupnost takových řízení je nezbytná³⁸ pro zachování důvěry veřejnosti v kárný režim. Soudní řízení vedené stěžovateli za účelem napadení rozhodnutí kárného orgánu však může být nedostatečné pro řešení systémových problémů, které se vyskytly v souvislosti s fungováním tohoto kárného režimu. Stěžovatelka před předkládajícím soudem tvrdila, že v důsledku uplynutí lhůt, v rámci nichž mohla být přijata účinná kárná opatření, jí průtahy a nedostatky při vyřizování jejích oznámení znemožnily dosáhnout jakéhokoli prospěchu z kárného režimu a využít jakékoliv opravné prostředky z něj plynoucí. Předkládající soud zdůrazňuje, že v této fázi řízení ve věci, kterou projednává, není povinen o této otázce rozhodnout. Poukazuje pouze na příčinnou souvislost mezi tvrzeními žalobkyně a výkladem unijního práva, jenž požaduje od Soudního dvora³⁹.

43. Žalobkyně a Komise mají za to, že dočasné prodloužení jmenování vrchního inspektora rumunskou vládou v roce 2018⁴⁰ provedené v rozporu s řádným postupem jmenování vyvolalo pochybnosti o tom, zda pravomoci a funkce soudní inspekce nemohou být využívány k vyvíjení nátlaku na činnost soudců a státních zástupců nebo k jejich politické kontrole⁴¹. V projednávané věci by tak mělo být uvedené prodloužení zohledněno.

44. Plénium Vrchní rady soudců a státních zástupců jmenovalo ode dne 1. září 2015 N. L. vrchním inspektorem soudní inspekce. Bez ohledu na to, že dne 31. srpna 2018 skončilo jeho tříleté funkční období, rumunská vláda prodloužila jeho jmenování na přechodnou dobu od 1. září 2018 do 14. května 2019. V době podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, tj. dne 10. prosince 2021, setrval vrchní inspektor ve funkci v návaznosti na své opětovné jmenování na druhé funkční období Vrchní radou soudců a státních zástupců⁴². Dne 7. prosince 2021 Curtea de Apel Craiova (odvolací soud v Craiově, Rumunsko) navíc v konečném rozsudku⁴³ konstatoval, že dočasné prodloužení jmenování vrchního inspektora nezakládá pochybnosti o tom, že by na soudce a státní zástupce měl být vyvíjen politický nátlak⁴⁴. Lze tedy jen obtížně dovodit, jaký význam má způsob prodloužení jmenování vrchního inspektora na přechodnou dobu od 1. září 2018 do 14. května 2019 pro projednávanou věc.

45. Žalobkyně tvrdí, že nařízení z roku 2018 jsou z hlediska unijního práva neplatná, neboť je vrchní inspektor N. L. přijal v době, kdy bylo jeho jmenování do funkce dočasně prodlouženo v rozporu s právními předpisy. Soudní inspekce tvrdí, že v rozsudku Soudního dvora ve věci

³⁷ – Tyto soudy mohou potvrdit nebo zrušit rozhodnutí soudní inspekce o zamítnutí oznámení.

³⁸ – A je vyžadována unijním právem. Viz bod 38 tohoto stanoviska.

³⁹ – Jak je uvedeno v bodě 22 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

⁴⁰ – Právním základem tohoto dočasného prodloužení bylo Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 (mimořádné nařízení vlády č. 77/2018) ze dne 5. září 2018 (*Monitorul Oficial al României*, část I, č. 767, 5. září 2018) (dále jen „nařízení č. 77/2018“).

⁴¹ – V rozsudku ze dne 18. května 2021 ve věci Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, body 206 a 207) Soudní dvůr zdůraznil, že tuto otázku musí v konečném důsledku ověřit předkládající soud.

⁴² – S výhradou ověření předkládajícím soudem se jeví, že vrchní inspektor N. L. odešel do důchodu a že on a jeho zástupkyně P. M. byli po doručení této předběžné otázky kanceláři Soudního dvora nahrazeni.

⁴³ – Tento soud byl příslušný k rozhodnutí ve věci v původním řízení, která byla předmětem předběžné otázky ve věci C-83/19. Viz rozsudek č. 3014/2021 (k dispozici na <http://rolii.ro/hotarari/61d2683fe4900928170001a5>).

⁴⁴ – Přesné znění tohoto rozsudku, který byl vydán po podání projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, nemá Soudní dvůr k dispozici, a je tak na předkládajícím soudu, aby jej ověřil.

Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další⁴⁵ nebylo rozhodováno o platnosti uvedených nařízení. Dále uvádí, že za účelem zajištění právní jistoty je třeba na nařízení z roku 2018 nahlížet jako na platná.

46. Tvrzení, že nařízení z roku 2018 jsou neplatná, neboť je vrchní inspektor N. L. přijal v době svého dočasného jmenování, nemůže s ohledem na znění rozsudku č. 3014/2021 Curtea de Apel Craiova (odvolací soud v Craiově), na který odkazuje bod 44 tohoto stanoviska, obstát.

47. Kromě toho je třeba zdůraznit, že čl. 66 odst. 3 zákona č. 317/2004 jasně stanoví, že vrchní inspektor soudní inspekce přijímá nařízení upravující organizaci a fungování tohoto orgánu. Článek 45 a čl. 45¹ odst. 1 písm. a) zákona č. 317/2004 rovněž přiznávají vrchnímu inspektorovi soudní inspekce rozsáhlé pravomoci schvalovat a vetovat jednotlivá rozhodnutí tohoto orgánu přijatá v souvislosti s kárnými vyšetřováními a řízeními⁴⁶.

48. Skutečnost, že vrchní inspektor hraje rozhodující úlohu v řízení a organizaci soudní inspekce a že může přijímat vnitřní předpisy a schvalovat a vetovat všechna jednotlivá rozhodnutí soudní inspekce, nezakládá při neexistenci dalších faktorů nutně důvodné pochybnosti o tom, že pravomoci a funkce soudní inspekce jsou ve skutečnosti využívány jako nástroj k vyvíjení nátlaku na soudní činnost či k její politické kontrole nebo k narušování, byť nepřímou, důvěry veřejnosti v soudnictví⁴⁷.

49. Vzhledem k rozsáhlým pravomocem vrchního inspektora, jeho rozhodující úloze v rámci soudní inspekce a neexistenci jakéhokoli vnitřního mechanismu⁴⁸, který by bránil nevhodnému využívání těchto pravomocí, musí soudní inspekce⁴⁹ přistupovat ke kárným oznámením podaným proti vrchnímu inspektorovi s nejvyšší odbornou péčí a nestranností, aby zajistila důvěru veřejnosti v tento orgán a v celé soudnictví.

50. Jak uvádí soudní inspekce, není zapotřebí zřizovat samostatný orgán pro vyřizování kárných oznámení podaných na vrchního inspektora soudní inspekce⁵⁰. Toto tvrzení je podmíněno předpokladem, že existují účinné a transparentní postupy pro nestranné projednávání všech takových oznámení⁵¹. V této souvislosti může skutečnost, že vrchní inspektor soudní inspekce jmenuje svého zástupce na základě svého vlastního uvážení⁵², vyvolávat znepokojení, neboť tento zástupce je pověřen rozhodováním, zda provádět vyšetřování oznámení a zahajovat kárné řízení proti vrchnímu inspektorovi.

⁴⁵ – Rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393).

⁴⁶ – Viz článek 69 zákona č. 317/2004.

⁴⁷ – Soudní inspekce tvrdí, že nařízení z roku 2018 jsou nezbytná k zajištění její nezávislosti a důsledného fungování. Dále uvádí, že kapitola VII zákona č. 317/2004 obsahuje podrobná pravidla týkající se fungování soudní inspekce, jmenování vrchního inspektora a jeho funkčního období, jakož i jmenování pracovníků na vedoucích pozicích v soudní inspekci.

⁴⁸ – S výhradou ověření předkládajícím soudem se jeví, že podle čl. 67 odst. 5 zákona č. 317/2004 může plénum Vrchní rady soudců a státních zástupců odvolat vrchního inspektora z funkce, pokud neplní své řídicí povinnosti nebo je plní nevhodným způsobem.

⁴⁹ – Ministr spravedlnosti má podle všeho za to, že soudní inspekce je příslušná k projednávání kárných oznámení podaných na svého vrchního inspektora: k tomuto bod 25 tohoto stanoviska.

⁵⁰ – Neexistence takového samostatného orgánu může posilovat nezávislost vrchního inspektora soudní inspekce.

⁵¹ – Předkládající soud má za to, že je třeba přijmout právní rámec „na úrovni organického zákona“, „který poskytuje objektivní záruky nezávislosti a nestrannosti soudních inspektorů ve vztahu k vrchnímu inspektorovi, je-li tento předmětem kárného oznámení“. S ohledem na zásadu subsidiarity stanovenou v článku 5 SEU se domnívám, že členský stát může určit povahu opatření, která přijme v souvislosti s kárným vyšetřováním a řízením vedeným proti soudcům a státním zástupcům, včetně soudních inspektorů, aby splnil požadavky čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a rozhodnutí 2006/928, pokud tato opatření dodržují zásady rovnocennosti a účinnosti.

⁵² – Viz Ordinul nr. 134/2018.

51. Před přijetím Legea nr. 234/2018 (zákon č. 234/2018) ze dne 4. října 2018⁵³ (dále jen „zákon č. 234/2018“) jmenovala Vrchní rada soudců a státních zástupců vrchního inspektora i zástupce vrchního inspektora podobným postupem a funkční období zástupce vrchního inspektora bylo nezávislé na funkčním období vrchního inspektora. S výhradou ověření předkládajícím soudem se jeví, že od přijetí zákona č. 234/2018 je zástupce vrchního inspektora soudní inspekce jmenován na základě vlastního uvážení vrchního inspektora a že jeho funkční období závisí na funkčním období vrchního inspektora a shoduje se s ním⁵⁴. Zákony a předpisy, kterými se řídí soudní inspekce, nestanoví žádný vnitřní mechanismus pro přezkum tvrzení o nevhodném využívání rozsáhlých pravomocí vrchního inspektora, kromě kárného řízení. S přihlédnutím ke všem těmto okolnostem mám za to, že zákon č. 234/2018 může značně narušit vnímání veřejnosti, že zástupce vrchního inspektora může objektivně a nestranně dohlížet na kárná vyšetřování a řízení týkajících se oznámení podaných na vrchního inspektora. Přijetí zákona č. 234/2018 se tak jeví jako snížení ochrany právního státu v Rumunsku.

52. Zákon č. 234/2018 prolíná profesní dráhy vrchního inspektora a zástupce vrchního inspektora soudní inspekce. Zástupce vrchního inspektora může být navzdory své povinnosti jednat nezávisle a nestranně vnímán jako člověk, který má osobní zájem na výsledku případného kárného vyšetřování nebo řízení vedeného proti vrchnímu inspektorovi. Kromě toho je zřejmé, že všichni soudní inspektoři působící v rámci soudní inspekce jsou podřízeni vrchnímu inspektorovi a že jejich kariérní postup závisí na tom, kdo tuto funkci zastává⁵⁵. Tato skutečnost může rovněž narušovat vnímání veřejnosti, že soudní inspektoři vyšetřují oznámení podaná na vrchního inspektora profesionálně a nestranně.

V. Závěry

53. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko) odpověděl následovně:

„Článek 2 SEU, čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a rozhodnutí Komise 2006/928/ES 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,

musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví:

dohled nad kárnými vyšetřováními a řízeními vedenými proti vrchnímu inspektorovi Inșpectia Judiciară (soudní inspekce, Rumunsko) ze strany zástupce vrchního inspektora a vyšetřování takových oznámení soudními inspektory uvedeného orgánu za okolností, kdy je tento zástupce vrchního inspektora jmenován na základě vlastního uvážení vrchního inspektora; že funkční období zástupce vrchního inspektora závisí na funkčním období vrchního inspektora a shoduje se s ním; a že všichni soudní inspektoři jsou podřízeni vrchnímu inspektorovi, na němž závisí jejich kariérní postup.“

⁵³ – *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 850 ze dne 8. října 2018.

⁵⁴ – Viz čl. 69 odst. 1 písm. a) zákona č. 317/2004. V souladu s tímto ustanovením jmenuje vrchní inspektor rovněž ředitele soudní inspekce na funkční období závislé na funkčním období vrchního inspektora.

⁵⁵ – Vrchní inspektor se podílí na jmenování, hodnocení a odvolávání soudních inspektorů. Viz mimo jiné nařízení č. 131/2018. Zdá se, že neexistuje žádný mechanismus, který by bránil vrchnímu inspektorovi zahájit vyšetřování a kárné řízení proti soudním inspektorům, kteří proti němu vedou nebo vedli kárné vyšetřování.