



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

11. května 2023 *

„Řízení o předběžné otázce – Právní stát – Nezávislost soudnictví – Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU – Rozhodnutí 2006/928/ES – Nezávislost soudců – Kárné řízení – Soudní inspekce – Vrchní inspektor, který má pravomoc k přijímání právní úpravy, výběru, hodnocení, jmenování a kárnému vyšetřování“

Ve věci C-817/21,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko) ze dne 10. prosince 2021, došlým Soudnímu dvoru dne 21. prosince 2021, v řízení

R. I.

proti

Inspectia Judiciară,

N. L.,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: A. Arabadžev, předseda senátu, L. Bay Larsen (zpravodaj), místopředseda Soudního dvora, P. G. Xuereb, T. von Danwitz a I. Ziemele, soudci,

generální advokát: A. M. Collins,

za soudní kancelář: E. Callot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za R. I.: I. Roșca, jako zmocněnkyně,
- za Inspectia Judiciară: L. Netejoru, jako zmocněnec,
- za Evropskou komisi: K. Herrmann, I. Rogalski a P. Van Nuffel, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: rumunština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 26. ledna 2023,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 2 a čl. 19 odst. 1 druhé odrážky SEU, jakož i 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 (Úř. věst. 2006, L 354, s. 56).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi R. I., na jedné straně, a Inșpecția Judiciară (Soudní inspekce, Rumunsko) a N. L., na straně druhé, ve věci rozhodnutí Soudní inspekce odložit stížnost podanou R. I. proti N. L. a zamítnout žádost o prošetření podanou proti tomuto odložení stížnosti.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Článek 1 rozhodnutí 2006/928 stanoví:

„Rumunsko bude [Evropské] Komisi předkládat do 31. března každého roku, a poprvé do 31. března 2007, zprávu o pokroku při dosahování jednotlivých referenčních cílů uvedených v příloze.

Komise může kdykoli poskytnout odbornou pomoc prostřednictvím různých činností anebo zabezpečovat získávání a výměnu informací o referenčních cílech. Navíc může Komise kdykoli do Rumunska vyslat odborníky za tímto účelem. Rumunské orgány v této souvislosti poskytnou nezbytnou podporu.“

Rumunské právo

- 4 Článek 44 odst. 6 Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (zákon č. 317/2004 o Vrchní radě soudců a státních zástupců) ze dne 1. července 2004 (*Monitorul Oficial al României*, část I, č. 827 ze dne 13. září 2005), ve znění změn a doplňků (dále jen „pozměněný zákon č. 317/2004“), stanoví:

„Pro zahájení kárného řízení je nezbytné, aby Soudní inspekce nejprve provedla kárné vyšetřování.“

- 5 Článek 45 odst. 4 tohoto zákona stanoví:

„Pokud předběžné šetření ukáže, že neexistují žádné indicie o spáchání kárného provinění, stížnost je odložena a výsledek se sdělí přímo stěžovateli a osobě, které se stížnost týká. Rozhodnutí o odložení stížnosti musí potvrdit vrchní inspektor. Rozhodnutí může být zrušeno pouze jednou vrchním inspektorem, který může písemným a odůvodněným rozhodnutím nařídit doplňující šetření.“

6 Článek 45a odst. 1 uvedeného zákona zní takto:

„Osoba, která podala stížnost, může podat žádost o prošetření rozhodnutí o odložení podle čl. 45 odst. 4 k vrchnímu inspektorovi do patnácti dnů od jeho oznámení. Žádost o prošetření se vyřídí do dvaceti dnů ode dne, kdy byla zaregistrována u Soudní inspekce.“

7 Článek 47 odst. 7 tohoto zákona stanoví:

„Kárné řízení lze zahájit do 30 dnů od ukončení kárného vyšetřování, nejpozději však do dvou let ode dne, kdy došlo ke skutku.“

8 Článek 65 odst. 2 až 4 pozměněného zákona č. 317/2004 stanoví:

„2. Soudní inspekci vede vrchní inspektor-soudce, jmenovaný na základě výběrového řízení organizovaného Consiliul Superior al Magistraturii [Vrchní rada 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.“

9 Článek 66 odst. 3 tohoto zákona stanoví:

„Organizaci a fungování Soudní inspekce, jakož i organizační strukturu a funkce jejich útvarů stanoví nařízení schválené rozhodnutím vrchního inspektora [...]“

10 Článek 69 odst. 1 a 4 uvedeného zákona 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 soudržnost řízení, odborná způsobilost a efektivní 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 ze zákona zastupuje vrchního inspektora; je mu nápomocen při kontrole a vydávání stanovisek k aktům a rozhodnutím přijatým soudními inspektory a plní všechny další povinnosti stanovené vrchním inspektorem.“

11 Článek 71 odst. 2 tohoto zákona stanoví:

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

Původní řízení a předběžné otázky

12 Paní R. I. je účastnicí několika trestních řízení vedených před rumunskými soudy. K soudu podala několik stížností na kárné provinění soudců a státních zástupců přidělených k těmto soudům.

13 Tyto stížnosti byly předmětem jednotlivých rozhodnutí o odložení, která přijala Soudní inspekce. Jedno z těchto rozhodnutí ze dne 2. července 2018, které bylo potvrzeno N. L. jakožto vrchním inspektorem, bylo napadeno R. I. u Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko).

14 Rozsudkem ze dne 27. září 2019 tento soud zrušil uvedené rozhodnutí. Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr, Rumunsko) rozsudkem ze dne 29. září 2020 zamítl kasační opravný prostředek podaný Soudní inspekcí proti tomuto rozsudku.

15 V návaznosti na toto soudní řízení přijala Soudní inspekce dne 11. března 2021 nové rozhodnutí o odložení uvedené stížnosti. Dne 31. května 2021 N. L. zamítl žádost o prošetření podanou R. I. proti tomuto rozhodnutí. Paní R. I. podala proti takto přijatému rozhodnutí žalobu na neplatnost.

16 Podáním zasláným Ministerului Justiției (ministerstvo spravedlnosti, Rumunsko) dne 29. listopadu 2019 si R. I. stěžovala na porušení svých ústavních práv a oznámila jednání „seskupení“ osob, k nimž patří N. L., které přispěly k tomuto porušení a k trestnímu vyšetřování, které se jí týkalo. V tomto podání R. I. zejména tvrdila, že N. L. usiloval o zatajení zneužití a protiprávního jednání některých soudců.

17 Ministr spravedlnosti měl za to, že nemá pravomoc k přezkumu této stížnosti, a v důsledku toho jí předal Soudní inspekci. Kromě toho R. I. vyjádřila další výtku proti N. L. ve stížnosti podané Soudní inspekci dne 16. února 2021.

18 V rámci řízení vedeného před tímto orgánem R. I. upřesnila své výtky, přičemž zejména tvrdila, že neproběhlo skutečné kárné vyšetřování, rozsudek ze dne 27. září 2019 nebyl vykonán a přezkum jejích stížností byl záměrně opožděn, aby bylo umožněno uplynutí promlčecí lhůty.

19 Stížnost na N. L. byla rozhodnutím soudního inspektora určeného podle obecných pravidel stanovených vrchním inspektorem dne 17. března 2021 odložena. Žádost o prošetření, kterou podala R. I. proti tomuto rozhodnutí, byla zamítnuta rozhodnutím zástupce vrchního inspektora dne 11. května 2021.

- 20 Dne 31. května 2021 podala R. I. k předkládajícímu soudu žalobu znějící zejména na zrušení rozhodnutí ze dne 17. března a 11. května 2021, jakož i na náhradu škody, kterou jí tato rozhodnutí způsobila.
- 21 Na podporu této žaloby se R. I. mimo jiné dovolávala několika nesrovnalostí týkajících se pravomocí vrchního inspektora, pokud jde o výběr soudních inspektorů, jmenování zástupce vrchního inspektora a vydávání pravidel o organizaci Soudní inspekce, jakož i neexistence dostatečných záruk proti nedostatku nestrannosti osob pověřených šetřením stížnosti proti vrchnímu inspektorovi. Paní R. I. má za to, že unijní právo brání soustředění pravomocí v rukou vrchního inspektora, které je překážkou vedení kárných řízení proti soudcům nebo vrchnímu inspektorovi.
- 22 Předkládající soud uvádí, že R. I. se sice dovolává rozsudku 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), tento rozsudek se však týká jen aktu o jmenování vrchního inspektora, který byl analyzován ve světle nebezpečí zahájení kárného řízení proti soudcům. V projednávaném případě si R. I. naopak stěžuje na nemožnost zahájit kárné řízení z důvodu podmínek organizace a fungování Soudní inspekce.
- 23 Předkládající soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že Soudní inspekce byla v průběhu roku 2012 změněna s cílem zvýšit její operativní nezávislost na Vrchní radě soudců a státních zástupců, a zajistit tak dodržování rozhodnutí 2006/928. Jednotlivá pravidla organizace a fungování Soudní inspekce týkající se mimo jiné její struktury, funkcí jejích zaměstnanců, postupu vyřizování stížností, jmenování soudních inspektorů nebo osob zastávajících vedoucí funkce vyplývají podle tohoto soudu z pravidel přijatých vrchním inspektorem v rámci pravomocí přijímat právní úpravu, které mu byly svěřeny rumunským zákonodárcem. Na základě těchto skutečností se předkládající soud táže konkrétně na spolehlivost systému záruk vyplývajících z rumunské právní úpravy, pokud jde o kontrolu jednání vrchního inspektora.
- 24 Za těchto okolností se Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„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 jen tyto osoby mohou provádět, schvalovat nebo zamítat úkony kárného vyšetřování vůči vrchnímu inspektorovi?“

K žádosti o projednání věci ve zrychleném řízení

- 25 Předkládající soud požádal, aby byla tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce projednána ve zrychleném řízení o předběžné otázce podle článku 105 jednacího řádu Soudního dvora.

- 26 Na podporu své žádosti tento soud uvádí, že si R. I. stěžovala na nepřiměřenou délku kárných řízení, a je tudíž důležité, aby se délka řízení o předběžné otázce nejevila jako příčina nejistoty účinnosti její žaloby. Tento soud dále zdůrazňuje, že položená otázka se týká významného právního problému, jelikož souvisí s organizací a fungováním orgánu Soudní inspekce.
- 27 Článek 105 odst. 1 jednacího řádu stanoví, že k žádosti předkládajícího soudu, nebo výjimečně i bez návrhu může předseda Soudního dvora po vyslechnutí soudce zpravodaje a generálního advokáta rozhodnout o projednání předběžné otázky ve zrychleném řízení odchýlně od ustanovení tohoto jednacího řádu, pokud povaha věci vyžaduje, aby byla projednána bez zbytečného odkladu.
- 28 V projednávaném případě předseda Soudního dvora dne 1. února 2022 po vyslechnutí soudce zpravodaje a generálního advokáta rozhodl, že není namístě vyhovět žádosti uvedené v bodě 25 tohoto rozsudku.
- 29 Pokud jde zaprvé o riziko, že řízení o předběžné otázce nadměrně prodlouží délku původního řízení, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pouhý – zajiště oprávněný – zájem jednotlivců na co nejrychlejší určení rozsahu práv, která jim vyplývají z unijního práva, nemůže prokázat existenci výjimečné okolnosti ve smyslu čl. 105 odst. 1 jednacího řádu (rozsudek ze dne 11. listopadu 2021, Energieversorgungszentrum Dresden-Wilschdorf, C-938/19, EU:C:2021:908, bod 43 a citovaná judikatura).
- 30 Kromě toho, i kdyby měl předkládající soud za to, že musí věc v původním řízení projednat rychle s ohledem na její předmět, okolnost, že předkládající soud musí vynaložit veškeré úsilí k zajištění rychlého projednání věci v původním řízení, nemůže sama o sobě postačovat k odůvodnění použití zrychleného řízení podle čl. 105 odst. 1 jednacího řádu (rozsudek ze dne 6. října 2021, TOTO a Vianini Lavori, C-581/20, EU:C:2021:808, bod 29, jakož i citovaná judikatura).
- 31 Pokud jde zadruhé o okolnost, že se položená otázka týká organizace a fungování orgánu soudní inspekce, je třeba připomenout, že použití zrychleného řízení o předběžné otázce nezávisí na povaze sporu v původním řízení jako takové, ale na výjimečných okolnostech dané věci, které musí svědčit o mimořádné naléhavosti rozhodnout o těchto otázkách (rozsudek ze dne 31. ledna 2023, Puig Gordi a další, C-158/21, EU:C:2023:57, bod 27, jakož i citovaná judikatura).
- 32 Konkrétně okolnost, že se věc týká významného aspektu organizace soudnictví dotčeného členského státu, totiž sama o sobě není důvodem, který by prokazoval mimořádnou naléhavost nezbytnou k odůvodnění projednání věci ve zrychleném řízení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. dubna 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 22, a ze dne 21. prosince 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, bod 39).

K předběžné otázce

K přípustnosti

- 33 Soudní inspekce tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřijatelná.

- 34 Tato inspekce uvádí, že k posouzení legality postupu přijímání individuálních správních aktů jsou příslušné pouze vnitrostátní soudy, přičemž tato žádost se netýká výkladu ustanovení unijního práva, ale výkladu novelizovaného zákona č. 317/2004. Dále, rumunská ustanovení použitelná na spor v původním řízení jsou slučitelná s pravidly unijního práva, a v tomto řízení nemůže být tudíž nijak narušena nezávislost soudů.
- 35 I když je v tomto ohledu pravda, že Soudní dvůr nemá v řízení o předběžné otázce pravomoc vykládat vnitrostátní právo členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. ledna 2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19 a C-423/19, EU:C:2021:63, bod 31), ze znění položené otázky jasně vyplývá, že tato otázka se týká nejen výkladu rumunského práva, ale také ustanovení unijního práva, a sice článku 2 a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, jakož i rozhodnutí 2006/928.
- 36 Kromě toho, jestliže Soudní inspekce tvrdí, že taková právní úprava, jako je právní úprava, o kterou se jedná v původním řízení, je slučitelná s unijním právem, tato námitka se týká samotné působnosti ustanovení tohoto práva, kterých se týká položená otázka, a tudíž výkladu těchto ustanovení. Taková námitka, která se tedy týká podstaty této otázky, proto nemůže již z povahy věci vést k její nepřipustnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 33).
- 37 Z toho vyplývá, že položená otázka je přípustná.

K věci samé

- 38 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, jakož i rozhodnutí 2006/928 musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která přiznává řediteli orgánu příslušného k vedení vyšetřování a kárného řízení proti soudcům a státním zástupcům pravomoc přijímat normativní a individuální akty týkající se zejména organizace tohoto orgánu, výběru jeho zaměstnanců, jejich hodnocení, výkonu jejich činnosti nebo jmenování zástupce ředitele, ačkoli pouze tyto zaměstnanci a zástupce ředitele mají pravomoc provádět kárné vyšetřování proti tomuto řediteli.
- 39 Je třeba připomenout, že článek 19 SEU, který vyjadřuje hodnotu právního státu zakotvenou v článku 2 SEU, pověřuje vnitrostátní soudy a Soudní dvůr úkolem zaručit plné uplatňování unijního práva ve všech členských státech a soudní ochranu práv, která pro jednotlivce z tohoto práva vyplývají [rozsudky 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 188, jakož i ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozsudků ústavního soudu), C-430/21, EU:C:2022:99, bod 37].
- 40 Samotná existence účinného soudního přezkumu sloužícího k zajištění dodržování unijního práva je inherentní existenci právního státu. Na tomto základě, a jak je stanoveno v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, musí členské státy stanovit systém procesních prostředků a postupů nezbytných k zajištění dodržování práv jednotlivců na účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých unijním právem. Zásada účinné právní ochrany práv, která pro jednotlivce vyplývá z unijního práva, na kterou odkazuje čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, je obecnou zásadou unijního práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům, která byla zakotvena v člancích 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 a která je nyní potvrzena v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) (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 219, jakož i citovaná judikatura).

- 41 Z toho vyplývá, že každý členský stát musí zajistit, aby orgány, které jakožto „soudy“ ve smyslu vymezeném unijním právem spadají do jeho systému procesních prostředků v oblastech pokrytých unijním právem, splňovaly požadavky na účinnou právní ochranu [rozsudky 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 191, jakož i ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozsudků ústavního soudu), C-430/21, EU:C:2022:99, bod 40].
- 42 Pokud jde o použitelnost čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, je třeba v takové situaci, jako je situace, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, připomenout, že toto ustanovení se vztahuje na „oblasti pokryté právem Unie“, a to bez ohledu na situaci, ve které členské státy uplatňují toto právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny (v tomto smyslu 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, bod 192, jakož i citovaná judikatura).
- 43 Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která spadá do působnosti rozhodnutí 2006/928 musí splňovat požadavky vyplývající z unijního práva, konkrétně z článku 2 a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozsudků ústavního soudu), C-430/21, EU:C:2022:99, bod 57 a citovaná judikatura].
- 44 Tomu tak je konkrétně v případě právní úpravy upravující organizaci a fungování orgánu, který je – podobně jako Soudní inspekce – příslušný k vedení vyšetřování a kárných řízení proti veškerých rumunským soudcům, a tedy proti soudcům obecných soudů, kteří mají rozhodovat o otázkách souvisejících s uplatňováním nebo výkladem unijního práva (v tomto smyslu 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 182, 185 a 193).
- 45 Přitom k zajištění toho, aby orgány, které mohou rozhodovat o otázkách souvisejících s uplatňováním nebo výkladem unijního práva, byly schopny poskytnout účinnou právní ochranu požadovanou tímto ustanovením, je zásadní ochrana jejich nezávislosti, jak potvrzuje čl. 47 druhý pododstavec Listiny, který mezi požadavky plynoucími ze základního práva na účinný prostředek nápravy uvádí přístup k „nezávislému“ soudu (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 194, jakož i citovaná judikatura).
- 46 Požadavek nezávislosti soudů, který vyplývá z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, má dva aspekty. První, vnější aspekt předpokládá, že dotčený orgán vykonává funkce zcela samostatně, není hierarchicky na nikoho vázán ani nikomu podřízen a od nikoho nepřijímá příkazy či pokyny jakéhokoliv původu, čímž je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly narušit nezávislost rozhodování jeho členů a ovlivnit jejich rozhodnutí. Druhý, vnitřní aspekt souvisí s pojmem „neustrannost“ a týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu. Tento aspekt vyžaduje objektivitu a neexistenci jakéhokoliv zájmu na vyřešení sporu mimo striktní použití právního předpisu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozsudků ústavního soudu), C-430/21, EU:C:2022:99, bod 41 a citovaná judikatura].
- 47 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že záruky nezávislosti a neustrannosti požadované unijním právem předpokládají existenci pravidel umožňujících rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců o neovlivnitelnosti dotčených orgánů ve vztahu k vnějším skutečnostem a jejich neutralitě ve vztahu k vzájemně se střetávajícím zájmům [rozsudky 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 196, jakož i ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozsudků ústavního soudu), C-430/21, EU:C:2022:99, bod 82].

- 48 Pokud jde konkrétně o pravidla upravující kárný režim, požadavek nezávislosti ukládá, aby v souladu s ustálenou judikaturou tento režim poskytoval nezbytné záruky, aby se zabránilo jakémukoli riziku použití takového režimu jakožto systému politické kontroly obsahu soudních rozhodnutí. V tomto ohledu je stanovení pravidel – kterými jsou především definována jak jednání představující kárná provinění, tak konkrétně použitelné sankce, které stanoví zásah nezávislého orgánu v souladu s postupem, který v plné míře zaručuje dodržování práv zakotvených v člancích 47 a 48 Listiny, zejména práva na obhajobu, a která zakotvují možnost napadnout rozhodnutí kárných orgánů soudní cestou – soubor základních záruk pro účely zachování nezávislosti soudní moci (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, jakož i citovaná judikatura).
- 49 Vzhledem k tomu, že perspektiva zahájení kárného vyšetřování je s to jako taková kromě toho vyvíjet nátlak na ty, kteří mají rozhodovat, je nutné, aby orgán příslušný k vedení vyšetřování a kárného řízení jednal při výkonu svých úkolů objektivně a nestranně, a aby byl za tímto účelem chráněn před jakýmkoli vnějším vlivem [v tomto smyslu viz rozsudky 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, jakož i ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (Kárný režim soudců), C-791/19, EU:C:2021:596, bod 82].
- 50 Vzhledem k tomu, že osoby zastávající vedoucí funkce v takovém orgánu mohou mít rozhodující vliv na jeho činnost, musí být pravidla upravující postup jmenování na tato místa koncipována tak, aby nemohla u jednotlivců vyvolat žádné legitimní pochybnosti o využívání pravomocí a funkcí uvedeného orgánu jako nástroje nátlaku na soudní činnost nebo politické kontroly nad touto činností (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 200).
- 51 Takový požadavek se vztahuje nejen na pravidla upravující postup jmenování na vedoucí místa v orgánu příslušném k vedení vyšetřování a kárných řízení, ale také v širším smyslu na všechna pravidla upravující organizaci a fungování tohoto orgánu.
- 52 Posledně uvedená pravidla totiž mohou obecně přímo ovlivnit praxi uvedeného orgánu, a tedy předcházet kárným řízením, jejichž cílem nebo účinkem je vyvíjet tlak na ty, jejichž úkolem je rozhodovat nebo zajistit politickou kontrolu své činnosti, nebo naopak tato řízení podporovat.
- 53 V tomto ohledu může soustředění v rukou ředitele takového orgánu pravomocí, které mu umožňují upravit organizaci a fungování tohoto orgánu, jakož i přijímat individuální rozhodnutí týkající se služebního postupu jeho zaměstnanců a věcí, které tito zaměstnanci vyřizují, zajistit tomuto řediteli účinnou kontrolu nad veškerými činnostmi uvedeného orgánu, jelikož uvedený ředitel bude moci nejen ovlivňovat volbu zaměstnanců téhož orgánu, včetně členů jeho vedení, ale také vývoj jejich služebního postupu, jakož i smysl a obsah rozhodnutí konkrétně přijatých těmito zaměstnanci v kárných řízeních týkajících se soudců.
- 54 Existenci kontroly tohoto druhu však nelze jako takovou považovat za neslučitelnou s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU.

- 55 I když účinná kontrola ze strany ředitele orgánu příslušného k vedení vyšetřování a kárných řízení ve vztahu ke všem činnostem tohoto orgánu může podpořit účinnost, jakož i jednotnost praxe uvedeného orgánu, takové soustředění pravomocí pouze v rukou ředitele nemůže samo o sobě narušit požadavky nezávislosti a nestrannosti, jelikož zaměstnanci takového orgánu, jako je orgán, o který se jedná ve věci v původním řízení, nemají rozhodovat spory jako soudci, ale vést vyšetřování a zahájit kárná řízení, takže nemusí nutně splňovat všechny požadavky nezávislosti a nestrannosti použitelné na soudce.
- 56 Soustředění významných pravomocí v rukou ředitele orgánu příslušného k vedení vyšetřování a kárných řízení však může, pokud mu v praxi dává široký prostor pro uvážení při zahájení kárných řízení proti soudcům, usnadnit tomuto řediteli využití kárného režimu soudců k ovlivnění jejich činnosti.
- 57 Právní úprava přiznávající řediteli tohoto orgánu takové pravomoci, jako jsou pravomoci, které jsou vrchnímu inspektorovi svěřeny právní úpravou, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, by tedy mohla u jednotlivců vyvolat legitimní pochybnost o využívání pravomocí a funkcí uvedeného orgánu jako nástroje nátlaku na soudní činnost nebo politické kontrolu této činnosti.
- 58 Konečné vyjádření k této otázce náleží předkládajícímu soudu poté, co provede za tímto účelem potřebná posouzení. Je totiž třeba připomenout, že článek 267 SFEU neopravňuje Soudní dvůr k tomu, aby použil pravidla unijního práva na určitý případ, nýbrž pouze k tomu, aby se vyjádřil k výkladu Smluv a aktů přijatých orgány Evropské unie. Podle ustálené judikatury však Soudní dvůr může v rámci soudní spolupráce zavedené tímto článkem 267 SFEU na základě skutečností uvedených ve spise poskytnout vnitrostátnímu soudu prvky výkladu unijního práva, které by mohly být pro tento soud užitečné při posuzování účinků některého z ustanovení uvedeného práva (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, bod 201, jakož i citovaná judikatura).
- 59 V tomto ohledu bude předkládající soud muset posoudit právní úpravu, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, jako takovou a v jejím vnitrostátním právním a skutkovém kontextu. Několik skutečností, které spadají do tohoto kontextu a vyplývají z předkládacího rozhodnutí a ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, totiž může být do jisté míry relevantní pro účely přezkumu, který musí provést předkládající soud.
- 60 Pokud jde zaprvé o právní úpravu, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, zvláštní význam mají záruky, které tato právní úprava případně stanoví s cílem zabránit tomu, aby ředitel orgánu příslušného k vedení vyšetřování a kárného řízení zneužil nebo pokračoval v zneužívání pravomocí, či dokonce případná neexistence takových záruk.
- 61 Předkládající soud přitom upřesňuje, že podle této právní úpravy může být kárné řízení, jehož cílem je postihnout zneužití, jichž se dopustil vrchní inspektor, zahájeno pouze inspektorem, jehož služební postup do značné míry závisí na rozhodnutích vrchního inspektora a který bude muset nutně jednat v rámci organizace definované posledně uvedeným inspektorem.
- 62 Kromě toho z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že rozhodnutí týkající se vrchního inspektora může přezkoumat zástupce vrchního inspektora, který byl jmenován vrchním inspektorem a jehož funkční období skončí současně s funkčním obdobím vrchního inspektora.

- 63 Takový kárný režim může, s výhradou ověření předkládajícím soudem, podle všeho v praxi bránit účinnému vedení kárného řízení proti vrchnímu inspektorovi, i kdyby proti němu byly podány vážně podložené stížnosti.
- 64 Jak ukazuje původní řízení, odložení stížnosti směřující proti vrchnímu inspektorovi sice může být předmětem žaloby, která může případně vést ke zrušení rozhodnutí o odložení věci a k vydání příkazů k vyřízení této stížnosti, které musí zajistit soudní inspekce.
- 65 Je však na předkládajícím soudu, aby posoudil, v jakém rozsahu mohou pravomoci, které mají v tomto ohledu rumunské soudy, umožnit účinné zahájení kárných řízení proti vrchnímu inspektorovi, jakož i účinné a nestranné vyřizování stížností směřujících proti poslední uvedenému. Pro účely tohoto posouzení bude muset předkládající soud zohlednit zejména závislost na vrchním inspektorovi, kterému bude věc znovu předložena v návaznosti na zrušení rozhodnutí o odložení stížnosti, a případné riziko uplynutí promlčecích lhůt, které může bránit zahájení kárných řízení.
- 66 Pokud by tento soud dospěl k závěru, že činnost vrchního inspektora nemůže být v rámci právní úpravy, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, předmětem skutečné a účinné kontroly, bylo by třeba mít za to, že tato právní úprava není koncipována tak, aby nemohla u jednotlivců vyvolat jakékoli legitimní pochybnosti o využívání pravomocí a funkcí Soudní inspekce jako nástroje nátlaku na soudní činnost nebo politické kontroly nad touto činností [obdobně viz 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, bod 142; ze dne 2. března 2021, A. B. A další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Odvolání), C-824/18, EU:C:2021:153, bod 129, jakož i 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 205].
- 67 Pokud jde zadruhé o vnitrostátní právní a skutkový kontext, který je třeba zohlednit, tři skutečnosti, které vyplývají z předkládacího rozhodnutí, jakož i ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, mohou být do jisté míry relevantní pro účely posouzení, jež musí provést předkládající soud.
- 68 S výhradou ověření, která bude muset tento soud provést, byly pravomoci vrchního inspektora patrně posíleny v širším kontextu reformami organizace rumunské soudní moci, jejichž cílem nebo účinkem bylo omezit záruky nezávislosti a nestrannosti rumunských soudců [obdobně viz rozsudky ze dne 2. března 2021, A. B. A další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Odvolání), C-824/18, EU:C:2021:153, body 133 až 135, jakož i ze dne 15. července 2021, Komise v. Portugalsko (Kárný režim soudců), C-791/19, EU:C:2021:596, body 106 a 108].
- 69 Konkrétní podmínky jmenování vrchního inspektora mohou mít dále určitý význam, pokud z nich vyplývá, že tento vrchní inspektor je úzce spjat s výkonnou nebo zákonodárnou mocí, čemuž tak je na první pohled a dle všeho v projednávané věci.
- 70 Konečně je třeba rovněž zohlednit konkrétní praxi, kterou vrchní inspektor uplatňuje při výkonu svých pravomocí [obdobně viz 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, bod 144, jakož i 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 219].

- 71 V projednávané věci Komise uvádí příklady, které mohou prokázat, že tyto pravomoci byly několikrát využity pro účely politické kontroly soudní činnosti, přičemž některé z těchto příkladů jsou ostatně uvedeny ve zprávách Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 22. října 2019 a ze dne 8. června 2021 o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování [COM(2019) 499 final, s. 7 a 8, jakož i COM(2021) 370, s. 18] [COM(2019) 499 final, s. 7 a 8, jakož i COM(2021) 370, s. 18], které rumunské orgány musí na základě zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU řádně zohlednit za účelem dosažení cílů sledovaných rozhodnutím 2006/928 (v tomto smyslu 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, bod 178).
- 72 S výhradou ověření, která přísluší provést předkládajícímu soudu, tyto prvky vnitrostátního právního a skutkového kontextu, které byly Soudnímu dvoru předloženy, spíše patrně podporují, než vyvracejí případný závěr, že právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, není koncipována tak, aby nemohla u jednotlivců vyvolat žádné legitimní pochybnosti o využití pravomocí a funkcí Soudní inspekce jako nástroje nátlaku na soudní činnost nebo politické kontroly této činnosti.
- 73 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s rozhodnutím 2006/928 musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě,
- která svěřuje řediteli orgánu příslušného k vedení vyšetřování a kárných řízení proti soudcům a státním zástupcům pravomoc přijímat normativní a individuální akty týkající se zejména organizace tohoto orgánu, výběru jeho zaměstnanců, jejich hodnocení, výkonu jejich práce nebo jmenování zástupce ředitele,
 - když jsou předně k vedení kárného vyšetřování proti tomuto řediteli oprávněni pouze tito zaměstnanci a zástupce ředitele, dále jejich služební postup závisí do značné míry na rozhodnutích uvedeného ředitele a konečně funkční období uvedeného zástupce ředitele skončí současně s funkčním obdobím téhož ředitele,

pokud tato právní úprava není koncipována tak, aby nemohla u jednotlivců vyvolat žádné legitimní pochybnosti o využití pravomocí a funkcí tohoto orgánu jako nástroje nátlaku na činnost těchto soudců a státních zástupců nebo politické kontroly nad touto činností.

K nákladům řízení

- 74 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s rozhodnutím 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 svěřuje řediteli orgánu příslušného k vedení vyšetřování a kárných řízení proti soudcům a státním zástupcům pravomoc přijímat normativní a individuální akty týkající se zejména organizace tohoto orgánu, výběru jeho zaměstnanců, jejich hodnocení, výkonu jejich práce nebo jmenování zástupce ředitele,
- když jsou předně k vedení kárného vyšetřování proti tomuto řediteli oprávněni pouze tito zaměstnanci a zástupce ředitele, dále jejich služební postup závisí do značné míry na rozhodnutích uvedeného ředitele a konečně funkční období uvedeného zástupce ředitele skončí současně s funkčním obdobím téhož ředitele,

pokud tato právní úprava není koncipována tak, aby nemohla u jednotlivců vyvolat žádné legitimní pochybnosti o využití pravomocí a funkcí tohoto orgánu jako nástroje nátlaku na činnost těchto soudců a státních zástupců nebo politické kontroly nad touto činností.

Podpisy.