



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 29. června 2023¹

Věc C-107/23 (PPU)

C. I.,
C. O.,
K. A.,
L. N.,
S. P.
proti
Statul român

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

„Řízení o předběžné otázce – Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Únik na DPH – Článek 325 odst. 1 SFEU – Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství – Směrnice (EU) 2017/1371 – Povinnost bojovat pomocí odrazujících a účinných opatření proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy Unie – Rozhodnutí 2006/928/ES – Mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci – Promlčecí doba v trestní oblasti – Rozsudek, kterým byla vnitrostátní úprava přerušení promlčecí lhůty v trestní oblasti prohlášena za protiústavní – Systémové riziko beztrestnosti – Ochrana základních práv – Článek 49 odst. 1 poslední věta Listiny – Zásada zpětného použití mírnějšího ustanovení trestního zákona (*lex mitior*) – Vnitrostátní standard ochrany základních práv – Povinnost vnitrostátních soudců dát plný účinek rozhodnutím Curtea Constituțională (Ústavní soud) – Kárná odpovědnost soudců v případě nerespektování těchto rozhodnutí – Oprávnění nepoužít rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud), jež jsou v rozporu s unijním právem – Zásada přednosti unijního práva“

1. V této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládající soud žádá Soudní dvůr o výklad některých ustanovení unijního práva, aby rozhodl, zda vyhoví mimořádným opravným prostředkům směřujícím ke zrušení podaným osobami odsouzenými k trestu odnětí svobody za jednání kvalifikované jako daňový podvod a založení organizované zločinecké skupiny, nebo je zamítne.

¹ – Původní jazyk: španělština.

2. Předmětem sporu je slučitelnost vnitrostátní úpravy promlčení trestní odpovědnosti, která po zásahu Curtea Constituțională (Ústavní soud, Rumunsko) neumožňuje po určitou dobu přerušeni promlčecích lhůt, s unijním právem. Podle předkládajícího soudu taková úprava může vést k beztrestnosti velkého počtu trestných činů ohrožujících finanční zájmy Unie.

3. Odpověď na předběžné otázky bude vyžadovat, aby Soudní dvůr rozvinul svou judikaturu, teprve vznikající, jež se týká zásady zpětné účinnosti mírnějšího ustanovení trestního zákona (*lex mitior*), která je chráněna čl. 49 odst. 1 poslední větou Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Úmluva o ochraně finančních zájmů²

4. Článek 1 odst. 1 Úmluvy o ochraně finančních zájmů stanoví:

„Pro účely této úmluvy je podvodem poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropských společenství:

[...]

b) v oblasti příjmů každé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se

- použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo dokladů, které má za následek nedovolené snížení prostředků v souhrnném rozpočtu Evropských společenství či v rozpočtech spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem,

[...]“.

5. Článek 2 této úmluvy stanoví:

„1. Každý členský stát přijme nezbytná opatření, aby jednání uvedené v článku 1 a účastenství na jednání uvedeném v čl. 1 odst. 1, návod k němu nebo pokus o ně bylo možné trestat účinnými, přiměřenými a odrazujícími tresty včetně, alespoň v případech závažných podvodů, trestů odnětí svobody, pro které je možné vydání, přičemž za závažný podvod musí být považován podvod dosahující určité minimální částky, kterou stanoví každý členský stát. Výše této minimální částky však nesmí přesahovat 50 000 [eur].

[...]“

² – Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaná na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii, která byla podepsána v Bruselu dne 26. července 1995 a tvoří přílohu aktu Rady ze dne 26. července 1995 (Úř. věst. 1995, C 316, s. 49; dále jen „Úmluva o ochraně finančních zájmů“).

2. Rozhodnutí 2006/928/ES³

6. Článek 1 rozhodnutí 2006/928 stanoví:

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

[...]“

7. Příloha tohoto rozhodnutí stanoví:

„Referenční cíle pro Rumunsko uvedené v článku 1:

- 1) Zajistit transparentnější a účinnější soudní řízení, zejména posílením kapacit a odpovědnosti vrchní rady soudců a státních zástupců. Informovat o účincích nového občanského a trestního řádu a tyto účinky monitorovat.
- 2) Podle plánu zřídit Úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti odpovědný za prověřování majetku, neslučitelnosti a případného střetu zájmů a za vydávání předepsaných rozhodnutí, na jejichž základě lze přijmout odrazující sankce.
- 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. Směrnice (EU) 2017/1371⁴

8. Článek 2 odst. 2 směrnice (EU) 2017/1371 stanoví:

„V souvislosti s příjmy plynoucími z vlastních zdrojů odvozených z DPH se tato směrnice vztahuje pouze na případy závažných trestných činů proti společnému systému [daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“)]. Pro účely této směrnice se trestné činy proti společnému systému DPH považují za závažné, pokud se úmyslné jednání nebo opomenutí podle čl. 3 odst. 2 písm. d) týká území dvou nebo více členských států Unie a způsobilo celkovou škodu nejméně 10 000 000 EUR.“

9. Článek 16 této směrnice stanoví:

„Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995 a protokoly k této úmluvě ze dne 27. září 1996, 29. listopadu 1996 a 19. června 1997 se ve vztahu k členským státům, které jsou touto směrnicí vázány, nahrazují touto směrnicí s účinkem ode dne 6. července 2019.

³ – Rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci (Úř. věst. 2006, L 354, s. 56).

⁴ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (Úř. věst. 2017, L 198, s. 29; dále jen „směrnice o ochraně finančních zájmů“).

Odkazy na úmluvu se v případě členských států, které jsou vázány touto směrnicí, považují za odkazy na tuto směrnici.“

10. Článek 17 odst. 1 téže směrnice stanoví:

„Členské státy přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 6. července 2019. Znění těchto předpisů neprodleně sdělí Komisi. Použijí tyto předpisy ode dne 6. července 2019.

[...]“

B. Rumunské právo

1. Rumunská ústava

11. Článek 15 odst. 2 rumunské ústavy stanoví, že „zákon působí pouze do budoucnosti, s výjimkou mírnějšího ustanovení trestního nebo správního práva“.

12. Článek 147 uvedené ústavy stanoví:

„1. Ustanovení platných zákonů a vyhlášek, jakož i ustanovení nařízení, která jsou shledána jako protiústavní, pozbývají právních účinků 45 dnů po zveřejnění příslušného rozhodnutí Ústavního soudu, neuvede-li během této doby parlament, případně vláda, protiústavní ustanovení do souladu s ústavou. Během tohoto období se bez dalšího pozastavuje účinnost ustanovení, která byla shledána protiústavními.

[...]

4. Rozhodnutí Ústavního soudu se zveřejňují v *Monitorul Oficial al României* [Úřední věstník Rumunska]. Ode dne zveřejnění jsou obecně závazná a mají pouze účinky *ex nunc*“.

2. Trestní právo

a) Trestní zákon z roku 1969, ve znění z roku 1996⁵

13. Článek 123 první pododstavec tohoto zákona stanoví, že „[p]romlčecí doba [...] se přerušuje provedením jakéhokoli úkonu, který musí být podle zákona oznámen podezřelému, obviněnému nebo obžalovanému v průběhu trestního řízení“.

⁵ – Codul Penal din 21 iulie 1968, republicat (Monitorul Oficial al României, část I, č. 65 ze dne 16. dubna 1997) (trestní zákon ze dne 21. července 1968, znovu zveřejněn). Tento trestní zákon je výsledkem znění přepracovaného prostřednictvím Lege nr. 140/1996, pentru modificarea și completarea Codului penal (Monitorul Oficial al României, část I, č. 289 ze dne 14. listopadu 1996) (zákon č. 140/1996, kterým se mění trestní zákon) a byl platný do 1. února 2014 (dále jen „trestní zákon z roku 1969“).

b) Trestní zákon z roku 2009⁶

14. Článek 5 odst. 1 trestního zákona z roku 2009 stanoví, že „[p]okud byl od spáchání trestného činu do vydání pravomocného rozsudku přijat jeden nebo více trestních zákonů, použije se příznivější zákon“.

15. Podle čl. 5 odst. 2 téhož zákona se předchozí odstavec použije i v případě, že zákony nebo některá jejich ustanovení, která byla prohlášena za protiústavní, obsahují mírnější ustanovení trestního zákona.

16. Článek 6 odst. 1 stanoví, že „[p]okud zákon, který stanoví mírnější trest, vstoupil v platnost poté, co odsuzující rozsudek nabyl právní moci a před úplným vykonáním trestu odnětí svobody nebo peněžitého trestu, uložený trest, přesahuje-li zvláštní horní hranici stanovenou v novém zákoně pro spáchaný trestný čin, se sníží na tuto horní hranici“.

17. Článek 154 odst. 1 stanoví:

„Promlčecí doba trestní odpovědnosti činí:

- a) [patnáct] let, dovoluje-li zákon uložit za spáchaný trestný čin trest odnětí svobody na doživotí nebo trest odnětí svobody na více než [dvacet] let;
- b) [deset] let, dovoluje-li zákon uložit za spáchaný trestný čin trest odnětí svobody na [deset] až [dvacet] let;
- c) [osm] let, dovoluje-li zákon uložit za spáchaný trestný čin trest odnětí svobody na [pět] až [deset] let;
- d) [pět] let, dovoluje-li zákon uložit za spáchaný trestný čin trest odnětí svobody na [jeden] rok až [pět] let;
- e) [tři] roky, dovoluje-li zákon uložit za spáchaný trestný čin trest odnětí svobody do [jednoho] roku nebo peněžitý trest.“

18. Podle článku 155:

„(1) Promlčecí doba trestní odpovědnosti se přerušuje provedením jakéhokoli procesního úkonu ve věci.

(2) Následkem přerušení je nový běh lhůty.

[...]“

⁶ – Legea nr. 286/2009 privind Codul penal ze dne 17. července 2009 (Monitorul Oficial al României, část I, č. 510 ze dne 24. července 2009) (zákon č. 286/2009 o trestním zákoně; dále jen „trestní zákon z roku 2009“). V platnosti ode dne 1. února 2014.

19. Nařízením vlády č. 71 ze dne 30. května 2022⁷ byl článek 155 trestního zákona z roku 2009 změněn. Odstavec 1 uvedeného článku nyní zní takto: „[b]ěh promlčecí doby trestní odpovědnosti se přerušuje provedením jakéhokoli procesního úkonu ve věci, který musí být podle zákona oznámen podezřelému, obviněnému nebo obžalovanému“.

c) Trestní řád⁸

20. Dle čl. 426 písm. b) lze pravomocné rozsudky vydané v trestním řízení napadnout mimořádným opravným prostředkem s návrhem na zrušení v případě, že obžalovaný byl odsouzen, přestože byly dány důkazy o existenci důvodů zastavení trestního řízení.

d) Rozhodnutí Ústavního soudu č. 297/2018

21. Rozhodnutím č. 297/2018 ze dne 26. dubna 2018, zveřejněným dne 25. června 2018, Curtea Constituțională (Ústavní soud) vyhověl námitce protiústavnosti a prohlásil, že přerušení promlčecí doby trestní odpovědnosti provedením jakéhokoli procesního úkonu ve věci, upravené v čl. 155 odst. 1 trestního zákona z roku 2009, je protiústavní.

22. Podle názoru Curtea Constituțională (Ústavní soud) toto ustanovení trestního zákona z roku 2009 postrádalo předvídatelnost a porušovalo zásadu zákonnosti trestných činů a trestů, neboť výraz „jakýkoli procesní úkon“ v něm obsažený se vztahoval i na úkony, které nejsou sděleny podezřelému nebo obžalovanému. Tato okolnost mu pak znemožnila dozvědět se o tom, že promlčecí doba byla přerušena a pro jeho trestní odpovědnost začala běžet nová promlčecí doba⁹.

23. Rumunský zákonodárce nezasáhl a čl. 155 odst. 1 trestního zákona z roku 2009 ve smyslu předepsaném Curtea Constituțională (Ústavní soud) nezměnil, a u obecných soudů tak vznikala nejednotná judikatura týkající se přerušení promlčecích lhůt trestní odpovědnosti¹⁰.

e) Rozhodnutí Ústavního soudu č. 358/2022

24. Rozhodnutím č. 358/2022 ze dne 26. května 2022, zveřejněným dne 9. června 2022, rozhodl Curtea Constituțională (Ústavní soud), který se zde zabýval další námitkou protiústavnosti, že čl. 155 odst. 1 trestního zákona z roku 2009 je protiústavní.

⁷ – Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71 din 30 mai 2022 pentru modificarea articolului 155 alineatul (1) din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (*Monitorul Oficial al României*, část I, č. 531 ze dne 30. května 2022) (mimořádné nařízení vlády č. 71 ze dne 30. května 2022, kterým se mění čl. 155 odst. 1 zákona č. 286/2009 o trestním zákoně; dále jen „mimořádné nařízení vlády č. 71/2022“).

⁸ – Legea nr. 135/2010 privindul Codul de procedură penală (*Monitorul Oficial al României*, část I, č. 486 ze dne 15. července 2010) (zákon č. 135/2010 o trestním řádu).

⁹ – Curtea Constituțională (Ústavní soud) měl naopak za to, že předchozí legislativní řešení (čl. 123 první pododstavec trestního zákona z roku 1969) podmínky předvídatelnosti uložené Ústavou splňovalo, neboť podle něj promlčecí dobu trestní odpovědnosti mohlo přerušit pouze provedení takového úkonu, který podle zákona musel být oznámen obviněnému.

¹⁰ – Podle předkládacího rozhodnutí prohlásil Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud, Rumunsko) za nepřipustné jak žádosti o výklad čl. 155 odst. 1 trestního zákona z roku 2009 v návaznosti na ústavní nález č. 297/2018, tak i mimořádný opravný prostředek v zájmu zákona podaný za účelem výkladu tohoto ustanovení. To se odráží v jeho rozhodnutích č. 5 ze dne 21. března 2019 a č. 25 ze dne 11. listopadu 2019.

25. Soud uvedl, že:

- zákonodárce v rozporu s čl. 147 odst. 1 Ústavy nezasáhl, aby napravit nesoulad ustanovení prohlášených rozhodnutím č. 297/2018 za protiústavní a aby upravil případy, kdy dochází k přerušení promlčecí doby trestní odpovědnosti.
- v případě neexistence takového legislativního zásahu soudní orgány nemohou samy určit důvody pro přerušení běhu promlčecí lhůty odpovědnosti. Při používání čl. 155 odst. 1 trestního zákona z roku 2009 dochází k nejasnostem a nepředvídatelnosti, což vede k nejednotné soudní praxi. Stávající právní rámec neposkytuje nezbytný legislativní rámec pro předvídatelné použití čl. 155 odst. 1 uvedeného trestního zákona po vydání rozsudku č. 297/2018.
- v důsledku toho platné rumunské právo nestanoví žádný důvod pro přerušení promlčecí lhůty trestní odpovědnosti, a to ode dne zveřejnění rozsudku č. 297/2018 až do doby, než vstoupí v platnost legislativní akt zákonodárce, který by důvody pro přerušení této lhůty výslovně upravil¹¹.

f) *Rozhodnutí Înaltei Curții de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud, Rumunsko) č. 67/2022*

26. Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud), který rozhodoval o opravném prostředku v zájmu zákona, jak jej označuje předkládající soud¹², došel v rozsudku č. 67/2022 ze dne 25. října 2022, zveřejněném dne 28. listopadu 2022, k těmto závěrům:

- ustanovení týkající se přerušení promlčení jsou ustanoveními trestního práva hmotného. Z hlediska jejich časové působnosti se na ně vztahuje zásada zákazu zpětné účinnosti trestního práva stanovená v článku 3 trestního zákona z roku 2009, s výjimkou mírnějších ustanovení v souladu se zásadou *lex mitior* dle čl. 15 odst. 2 rumunské ústavy a článku 5 uvedeného trestního zákona.
- v období od 25. června 2018 (datum vyhlášení rozhodnutí Ústavního soudu č. 297/2018, upřesněného rozhodnutím Ústavního soudu č. 358/2022) do 30. května 2022 nestanovil čl. 155 odst. 1 trestního zákona z roku 2009 žádný důvod pro přerušení promlčecí lhůty trestní odpovědnosti.
- soud rozhodující o mimořádném opravném prostředku směřujícím ke zrušení na základě účinků rozhodnutí Ústavního soudu č. 297/2018 a č. 358/2022 nemůže znovu zkoumat promlčení trestní odpovědnosti, pokud odvolací soud již projednal a posoudil existenci tohoto důvodu zastavení trestního stíhání v průběhu řízení předcházejícího rozhodnutí č. 358/2022.

3. *Právní předpisy o kárné odpovědnosti soudců*

27. Článek 99 písm. §) zákona č. 303/2004¹³ kvalifikoval nerespektování rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud) či rozsudků Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud) v řízeních o opravném prostředku v zájmu zákona jako kárné provinění.

¹¹ – Tento normativní akt byl přijat několik dní po zveřejnění rozhodnutí Ústavního soudu č. 358/2022 (viz bod 19 tohoto stanoviska).

¹² – Podle četby tohoto rozsudku to vypadá, že se jedná spíše o předběžnou konzultaci ohledně právních otázek.

¹³ – Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (znovu zveřejněn v *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 826 ze dne 13. září 2005) (zákon č. 303/2004 ze dne 28. června 2004 o postavení soudců a státních zástupců).

28. Článek 271 písm. s) zákona č. 303/2022¹⁴ stanoví, že „kárným proviněním je výkon funkce se zlým úmyslem nebo s hrubou nedbalostí“.

29. Článek 272 zákona č. 303/2022 stanoví:

„(1) Soudce nebo státní zástupce jedná se zlým úmyslem, poruší-li vědomě ustanovení hmotného nebo procesního práva s cílem poškodit určitou osobu nebo je s takovým důsledkem srozuměn.

(2) Soudce nebo státní zástupce se dopustí hrubé nedbalosti, poruší-li zaviněně, závažně, nepochybně a neomluvitelně ustanovení hmotného nebo procesního práva“.

II. Skutkový stav, spor a předběžné otázky

30. Curtea de Apel Braşov (odvolací soud v Braşově, Rumunsko) rozsudkem č. 285/AP ze dne 30. června 2020¹⁵ pravomocně odsoudil několik osob (C. O., C. I., L. N., K. A. a S. P.) za trestné činy daňového podvodu a založení organizované zločinecké skupiny.

31. Pokud jde o trestný čin daňového podvodu, soud prvního stupně shledal, že odsouzené osoby v průběhu roku 2010 zcela nebo zčásti neevidovaly ve svých účetních záznamech uskutečněné obchodní transakce, ani výnosy týkající se prodeje, tuzemským zákazníkům, nafty, kterou nakoupily v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně. Státní pokladně tak vznikla škoda jak na DPH, tak na spotřební dani z nafty.

32. Uložené tresty spočívaly v odnětí svobody a povinnosti zaplatit náhradu daňové škody v celkové výši 13 964 482 RON (přibližně 3 240 000 eur) včetně DPH.

33. Dva z odsouzených (K. A. a S. P.) jsou v současné době na základě rozsudku ze dne 30. června 2020 ve výkonu trestu odnětí svobody.

34. Odsouzení podali proti rozsudku ze dne 30. června 2020 u předkládajícího soudu mimořádný opravný prostředek směřující ke zrušení [čl. 426 písm. b) trestního řádu].

35. Ve svém mimořádném opravném prostředku se domáhají zrušení tohoto rozsudku s odůvodněním, že byli odsouzeni navzdory uplynutí promlčecí lhůty trestní odpovědnosti. V tomto ohledu odkazují na rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 297/2018 a 358/2022.

36. Podle navrhovatelů

- by se na ně měla vztahovat zásada mírnějšího ustanovení trestního zákona. Pro trestné činy, za které byli odsouzeni, stanovilo mírnější ustanovení zákona kratší promlčecí lhůtu trestní odpovědnosti, která uplynula před konečným rozhodnutím ve věci. Promlčení trestní odpovědnosti vyšlo najevo až po vydání pravomocného trestního rozsudku, v návaznosti na rozhodnutí č. 358/2022, jež prohlásilo čl. 155 odst. 1 trestního zákona z roku 2009 za

¹⁴ – Legea nr. 303/2022 din 15 noiembrie 2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zveřejněn v *Monitorul Oficial al României*, č. 1102, 16. listopadu 2022) (zákon č. 303/2022 ze dne 16. listopadu 2022 o postavení soudců a státních zástupců).

¹⁵ – Rozsudek ze dne 30. června 2020 potvrdil rozsudek Tribunalul Braşov (soud prvního stupně v Braşově, Rumunsko) č. 38/S ze dne 13. března 2018.

protiústavní a jež potvrdilo, že v období po zveřejnění rozhodnutí č. 297/2018 neobsahovaly vnitrostátní trestněprávní předpisy žádný důvod pro přerušení promlčení trestní odpovědnosti.

- neexistence důvodů pro přerušení promlčení trestní odpovědnosti v období mezi dvěma ústavními rozhodnutími, zdůrazněná rozhodnutím č. 358/2022, je sama o sobě mírnějším ustanovením trestního zákona. Ten by měl být uplatněn ve prospěch obžalovaných, kteří se dopustili trestných činů, o nichž nebylo do doby vyhlášení rozhodnutí č. 297/2018 pravomocně ukončeno řízení. Za těchto okolností by totiž v případě nezohlednění důvodů přerušení uplynula desetiletá promlčecí lhůta stanovená v čl. 154 odst. 1 písm. b) trestního zákona z roku 2009 před tím, než by odsuzující rozsudek nabyl právní moci.

37. V souvislosti s mimořádným opravným prostředkem požádalo Ministerul Public – Direcția Națională Anticorupție [(Státní zastupitelství – Národní ředitelství pro boj s korupcí (dále jen „DNA“), Rumunsko)], aby byla Soudnímu dvoru položena předběžná otázka, zda článek 325 SFEU, rozhodnutí 2006/928 a článek 49 Listiny mají být vykládány v tom smyslu, že umožňují neuplatnit ústavní judikaturu vyplývající z rozhodnutí č. 358/2022. Uvedení tohoto rozhodnutí do praxe podle něj znamená systémové riziko beztrestnosti v případech, kdy se použije unijní právo.

38. Navrhovatelé naproti tomu tvrdili, že ustanovení unijního práva nejsou v projednávané věci relevantní, a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce by proto neměla být přípustná. Dále tvrdí, že zásada použití mírnějšího trestního zákona má ústavněprávní povahu a má přednost před případnými ustanoveními unijního práva.

39. Předkládající soud tvrdí, že v případě vyhovění návrhům navrhovatelů by musel zrušit pravomocný odsuzující rozsudek a zastavit trestní řízení, v důsledku čehož by navrhovatelé nemohli pokračovat ve výkonu trestu. V návaznosti na to uvádí ve stručnosti různé důvody, proč v projednávaném případě vyloučit ústavně zaručenou zásadu mírnějšího ustanovení trestního zákona, jejíž uplatnění by bylo v rozporu s unijním právem.

40. Za těchto okolností se Curtea de Apel Brașov (odvolací soud v Brašově, Rumunsko) obrátil na Soudní dvůr s následujícími předběžnými otázkami:

- „1) Musí být článek 2 SEU, čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a čl. 4 [odst. 3] SEU ve spojení s čl. 325 odst. 1 SFEU, čl. 2 odst. 1 Úmluvy o ochraně finančních zájmů, články 2 a 12 směrnice o ochraně finančních zájmů a směrnici Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, s ohledem na zásadu účinných a odrazujících sankcí v případě závažného podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie a při uplatňování rozhodnutí Komise 2006/928/ES, s odkazem na čl. 49 odst. 1 poslední větu Listiny základních práv Evropské unie, vykládány v tom smyslu, že brání takové právní situaci, o jakou jde ve věci v původním řízení, v níž se odsouzení navrhovatelé prostřednictvím mimořádného opravného prostředku domáhají zrušení pravomocného rozsudku vydaného v trestním řízení, přičemž se dovolávají uplatnění zásady použití mírnějších ustanovení trestního zákona, jež by se podle nich uplatnila během řízení ve věci samé a jež stanovila kratší dobu promlčení, která uplynula dříve, než věc byla s konečnou platností uzavřena, ale byla odhalena až následně rozhodnutím vnitrostátního ústavního soudu, které prohlásilo za protiústavní zákonné ustanovení týkající se přerušení promlčecí doby trestní odpovědnosti (rozhodnutí z roku 2022) s odvoláním se na nečinnost zákonodárce, který nezasáhl, aby uvedl text zákona do souladu s jiným rozhodnutím téhož ústavního soudu, vydaným o čtyři roky dříve než posledně uvedené rozhodnutí (rozhodnutí

z roku 2018) – přičemž v té době již byla judikatura obecných soudů vytvořená za použití prvního rozhodnutí ustálená v tom smyslu, že předmětný text nadále existuje v podobě vyplývající z prvního rozhodnutí ústavního soudu – s praktickým důsledkem zkrácení promlčecí doby všech trestných činů, pro které nebyl před prvním rozhodnutím ústavního soudu vydán pravomocný odsuzující rozsudek, na polovinu a následného zastavení trestního stíhání obžalovaných v dané věci?

- 2) Musí být článek 2 SEU týkající se hodnot právního státu a dodržování lidských práv ve společnosti charakterizované spravedlností a čl. 4 [odst. 3] SEU o zásadě loajální spolupráce mezi Uníí a členskými státy, při použití rozhodnutí Komise 2006/928/ES, pokud jde o závazek zajistit účinnost rumunského soudního systému, s odkazem na čl. 49 odst. 1 poslední větu Listiny základních práv Evropské unie, zakotvující zásadu použití mírnějšího ustanovení trestního zákona, vykládány ve vztahu k vnitrostátnímu soudnímu systému jako celku v tom smyslu, že brání takové právní situaci, o jakou jde ve věci v původním řízení, v níž se odsouzení navrhovatelé prostřednictvím mimořádného opravného prostředku domáhají zrušení pravomocného rozsudku vydaného v trestním řízení, přičemž se dovolávají uplatnění zásady použití mírnějších ustanovení trestního zákona, jež by se podle nich uplatnila během řízení ve věci samé a jež stanovila kratší dobu promlčení, která uplynula dříve, než věc byla s konečnou platností uzavřena, ale byla odhalena až následně rozhodnutím vnitrostátního ústavního soudu, které prohlásilo za protiústavní zákonné ustanovení týkající se přerušení promlčecí doby trestní odpovědnosti (rozhodnutí z roku 2022) s odvoláním se na nečinnost zákonodárce, který nezasáhl, aby uvedl text zákona do souladu s jiným rozhodnutím téhož ústavního soudu, vydaným o čtyři roky dříve než posledně uvedené rozhodnutí (rozhodnutí z roku 2018) – přičemž v té době již byla judikatura obecných soudů vytvořená za použití prvního rozhodnutí ustálená v tom smyslu, že předmětný text nadále existuje v podobě vyplývající z prvního rozhodnutí ústavního soudu – s praktickým důsledkem zkrácení promlčecí doby všech trestných činů, pro které nebyl před prvním rozhodnutím ústavního soudu vydán pravomocný odsuzující rozsudek, na polovinu a následného zastavení trestního stíhání obžalovaných v dané věci?
- 3) V případě kladné odpovědi, a pouze v případě, že nelze podat výklad slučitelný s unijním právem, musí být zásada přednosti unijního práva vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě nebo vnitrostátní praxi, podle níž jsou obecné vnitrostátní soudy vázány rozhodnutími vnitrostátního ústavního soudu a závaznými rozhodnutími nejvyššího vnitrostátního soudu a nemohou z tohoto důvodu pod hrozbou kárného provinění upustit z úřední povinnosti od použití judikatury vyplývající z uvedených rozhodnutí, i když mají s ohledem na rozsudek Soudního dvora za to, že je tato judikatura v rozporu s článkem 2 SEU, čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU a čl. 4 [odst. 3] SEU ve spojení s čl. 325 odst. 1 SFEU, to vše při použití rozhodnutí Komise 2006/928/ES, s ohledem na čl. 49 [odst. 1] poslední větu Listiny základních práv Evropské unie, jak je tomu v původním řízení?“

III. Řízení před Soudním dvorem

41. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce spolu s žádostí o projednání ve zrychleném řízení byla Soudnímu dvoru podána dne 22. února 2023.

42. Poté, co předkládající soud potvrdil, že dva z navrhovatelů v původním řízení jsou na základě rozsudku ze dne 30. června 2020 ve výkonu trestu odnětí svobody a budou propuštěni, bude-li vyhověno mimořádným opravným prostředkům podaným proti jejich odsouzení, souhlasil Soudní dvůr s tím, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce bude projednána v naléhavém řízení.

43. Dne 24. března 2023 zaslal předkládající soud Soudnímu dvoru doplnění své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jež bylo sděleno zúčastněným, aby je zohlednili ve svých vyjádřeních.

44. Písemná vyjádření předložili čtyři navrhovatelé v původním řízení (C. O., C. I., L. N. a S. P.), rumunská vláda a Evropská komise.

45. Na jednání dne 10. května 2023 vystoupily rumunská vláda a Komise.

IV. Posouzení

A. Přípustnost

46. O přípustnosti tří předběžných otázek nemám pochybnosti, pochybnosti mám však ohledně doplnění předkládajícího soudu ze dne 24. března 2023.

47. V tomto doplnění předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby v případě kladné odpovědi na jeho otázky uvedl odůvodnění, které zabrání tomu, aby zásada zákazu diskriminace, obsažená v rumunské ústavě, způsobila neúčinnost takové odpovědi¹⁶.

48. Doplnění ve skutečnosti obsahuje skrytou novou a dodatečnou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která, jak uvedli C. I., C. O. a rumunská vláda, má hypotetickou povahu¹⁷, neboť není pro rozhodnutí původního sporu nezbytná. Pochybnosti, z nichž doplnění vychází, se týkají rozsudků, které již byly rumunskými soudy v důsledku uplatňování judikatury Curtea Constituțională (Ústavní soud) zrušeny. Navrhovatelé v původním sporu se v takové situaci nenacházejí.

B. První a druhá předběžná otázka

49. První a druhou předběžnou otázkou – na něž lze zodpovědět současně – se předkládající soud v podstatě snaží zjistit, zda za popsaných skutkových a právních okolností odporuje čl. 325 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 2 Úmluvy o ochraně finančních zájmů, rozhodnutím 2006/928 a článkem 49 Listiny vnitrostátní právní úprave a judikatuře týkající se přerušení promlčecích lhůt trestní odpovědnosti.

¹⁶ – Podle jeho názoru judikatura Curtea Constituțională (Ústavní soud) způsobila, že mnohé tresty odnětí svobody nemají právní účinky, neboť neexistují důvody pro přerušení promlčení trestní odpovědnosti. Vznikla by tak diskriminační situace ve vztahu k navrhovatelům v této věci na jedné straně a k odsouzeným, na které se nevztahuje zásada *lex mitior*, na straně druhé.

¹⁷ – Soudní dvůr může žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podanou vnitrostátním soudem odmítnout tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, *jestliže se jedná o hypotetický problém* (kurzivou zvýraznil autor stanoviska) nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny [rozsudek ze dne 22. února 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd a další (C-160/20, EU:C:2022:101, bod 82)].

50. Výhodiskem obou otázek je, že v případě používání vnitrostátních předpisů ve světle ústavní judikatury hrozí beztrestnost činů, jež představují závažný podvod ohrožující finanční zájmy Unie. V tomto kontextu obsahuje odůvodnění předkládajícího soudu mimo jiné citace z rozsudků Soudního dvora ve věcech Åkerberg Fransson¹⁸, Taricco a další¹⁹, M. A. S. a M. B.²⁰ a Euro Box Promotion a další²¹.

1. Použitelná ustanovení unijního práva

51. Především je třeba uvést, že na tento případ se nepoužije směrnice o ochraně finančních zájmů, jejíž článek 12 stanoví společná pravidla pro promlčecí doby trestní odpovědnosti za trestné činy podvodu proti finančním zájmům Unie, neboť:

- tato společná pravidla se týkají (článek 17) trestných činů spáchaných ode dne 6. července 2019. Trestné činy v tomto sporu byly spáchány v roce 2010.
- směrnice o ochraně finančních zájmů (čl. 2 odst. 2) se vztahuje na případy závažných trestných činů proti společnému systému DPH týkajících se území dvou nebo více členských států a způsobujících celkovou škodu nejméně 10 000 000 eur. Trestné činy v projednávané věci této částky nedosahují.

52. Směrnice 2006/112/ES²² ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU nepochybně ukládá členským státům povinnost bojovat proti podvodům v oblasti DPH²³, ale neobsahuje zvláštní pravidla použitelná na takové situace, jako je situace v původním sporu.

53. Pokud jde o článek 2, čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec a čl. 4 odst. 3 SEU, tato ustanovení mohou být při analýze slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů a judikatury s čl. 325 odst. 1 SFEU, tedy s normou primárního práva, která stanoví zásadu ochrany finančních zájmů Unie, zohledněna.

54. Totéž platí pro Úmluvu o ochraně finančních zájmů, jež zásadu dle článku 325 SFEU upřesňuje.

55. Na odpověď může mít kromě článku 325 SFEU vliv také rozhodnutí 2006/928²⁴. Ačkoli se zde postihované trestné činy týkají podvodů v oblasti DPH, situace vzniklá v důsledku judikatury Curtea Constituțională (Ústavní soud) týkající se promlčecích lhůt trestní odpovědnosti má dopad i na trestné činy korupce, zejména na korupci na vysoké úrovni, jak upozornila Komise ve své zprávě o mechanismu pro spolupráci a ověřování z roku 2022²⁵.

¹⁸ – Rozsudek ze dne 26. února 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105; dále jen „rozsudek Åkerberg Fransson“).

¹⁹ – Rozsudek ze dne 8. září 2015 (C-105/14, EU:C:2015:555; dále jen „rozsudek Taricco“).

²⁰ – Rozsudek ze dne 5. prosince 2017 (C-42/17, EU:C:2017:936; dále jen „rozsudek M. A. S. a M. B.“).

²¹ – Rozsudek ze dne 21. prosince 2021 (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034; dále jen „rozsudek Euro Box Promotion“).

²² – Směrnice Rady ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. 2006, L 347, s. 1).

²³ – Rozsudky Åkerberg Fransson, bod 25 a Taricco, bod 36. Konkrétně „z článků 2 a 273 směrnice [2006/112], ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU vyplývá, že členské státy jsou povinny přijmout všechna legislativní a správní opatření k zajištění toho, aby byla DPH na jejich území vybrána v plné výši a k boji proti daňovým únikům“ (rozsudek ze dne 2. května 2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, bod 26).

²⁴ – K jeho povaze, obsahu a účinkům 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; dále jen „rozsudek Asociația Forumul Judecătorilor din România“, body 152 až 178), a Euro Box Promotion, body 155 až 175.

²⁵ – Dokument COM(2022) 664 final ze dne 22. listopadu 2022, Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování (dále jen „zpráva o mechanismu pro spolupráci a ověřování z roku 2022“), s. 13 a 27.

56. Po těchto upřesněních budu dále analyzovat:

- zda je rumunská ústavní judikatura týkající se přerušení promlčecí doby trestní odpovědnosti v rozporu s článkem 325 SFEU a rozhodnutím 2006/928;
- zda se v případě zjištění takového rozporu může tato judikatura odvolávat na zásadu *lex mitior*, chráněnou čl. 49 odst. 1 poslední větou Listiny;
- existenci vyššího standardu ochrany zásady *lex mitior* v rumunském právu, na který navazuje výše uvedená ústavní judikatura.

2. Článek 325 odst. 1 SFEU a judikatura týkající se ochrany finančních zájmů Unie

57. Podle čl. 325 odst. 1 SFEU bojují členské státy „proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními [...], která mají odstrašující účinek a poskytují v členských státech [...] účinnou ochranu“²⁶.

58. Členské státy jsou zejména povinny přijmout nezbytná opatření k zajištění skutečného a úplného výběru vlastních zdrojů, kterými jsou mimo jiné příjmy plynoucí z použití jednotné sazby na harmonizovaný vyměřovací základ DPH²⁷.

59. Odkaz na „podvody a jiná protiprávní jednání ohrožující finanční zájmy Unie“ v článku 325 SFEU podle Soudního dvora²⁸ znamená, že korupční jednání může souviset s případy podvodů, a naopak, spáchání podvodu může být usnadněno korupčním jednáním. Dopad na finanční zájmy tak může být v určitých případech důsledkem souběhu podvodu v oblasti DPH a korupčního jednání²⁹.

60. Pojem „podvod“ definovaný v článku 1 Úmluvy o ochraně finančních zájmů³⁰ se vztahuje na příjmy z použití jednotné sazby na harmonizovaný vyměřovací základ DPH, který se určuje podle pravidel Unie³¹.

61. Jak jsem již uvedl, odsouzení v této věci byli odsouzeni za trestné činy daňového podvodu a založení organizované zločinecké skupiny v souvislosti s DPH a spotřební daní z nafty. Není tedy pochyb o tom, že se použije čl. 325 odst. 1 SFEU a jedná se o závažný podvod poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie: částka v tomto podvodu přesahuje 50 000 eur (čl. 2 odst. 1 Úmluvy o ochraně finančních zájmů).

²⁶ – Rozsudky ze dne 5. června 2018, Kolev a další (C-612/15, EU:C:2018:392; dále jen „rozsudek Kolev“, bod 50); ze dne 17. ledna 2019, Dzivev a další (C-310/16, EU:C:2019:30; dále jen „rozsudek Dzivev“, bod 25), a Euro Box Promotion, bod 181.

²⁷ – Rozsudky M. A. S. a M. B., body 31 a 32, Kolev, body 51 a 52, a Euro Box Promotion, bod 182.

²⁸ – „[S] přihlédnutím k významu, který je třeba přiznat ochraně finančních zájmů Unie, která je [...] cílem [tohoto ustanovení], nemůže být pojem „protiprávní jednání“ [ve smyslu čl. 325 odst. 1 SFEU] vykládán restriktivně“ (rozsudek ze dne 2. května 2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, bod 45 a citovaná judikatura).

²⁹ – Rozsudek Euro Box Promotion, bod 186 a stanovisko generálního advokáta M. Bobka v této věci (EU:C:2021:170, body 98 a 99).

³⁰ – „[K]aždé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se [...] použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo dokladů, které má za následek nedovolené snížení prostředků v souhrnném rozpočtu Evropských společenství [Unie] či v rozpočtech spravovaných [Uníí] nebo [jejím] jménem“.

³¹ – Rozsudek Taricco, bod 41.

62. Při provádění čl. 325 odst. 1 SFEU mají členské státy možnost při výběru použitelných sankcí. Ty mohou mít formu správních sankcí, trestních sankcí nebo kombinace obou. V každém případě musí zajistit výběr veškerých příjmů z DPH, a chránit tak finanční zájmy Unie. Trestní sankce mohou být v rámci účinného a odstrašujícího boje proti některým závažným případům daňových úniků v oblasti DPH nevyhnutelné³².

63. Rumunské právo v souvislosti s těmito podvody trestní sankce stanoví, a v tomto případě není pochyb o tom, že jako takové jsou účinné a odrazující. Rovněž není sporu o tom, že promlčecí lhůty³³ stanovené v trestním zákoně z roku 2009 pro tuto kategorii trestných činů jsou obecně přiměřené³⁴, tj. nejsou v rozporu s účinnou a odrazující povahou trestů. Tyto lhůty překračují minimální lhůty stanovené v článku 12 směrnice o ochraně finančních zájmů.

64. Nastolený problém se tedy netýká sankcí, které stanovilo rumunské právo, ani promlčecích lhůt stanovených trestním zákonem z roku 2009, ale skutečnosti, že v důsledku dvou rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavního soudu) nelze legálně tyto lhůty přerušit.

65. Pro nejvyšší soudní orgány Rumunska platí, že promlčecí lhůta u trestní odpovědnosti je dle vnitrostátního právního systému prvkem hmotného, nikoliv procesního práva. Jak rozeberu níže, toto východisko není v rozporu s unijním právem.

66. Důsledkem, který z těchto rozsudků, jakož i z nečinnosti vnitrostátního zákonodárce vyplývá, je skutečnost, že po určitou dobu³⁵ nebylo možné žádným úkonem v průběhu trestního řízení přerušit běh promlčecích lhůt u trestní odpovědnosti. Neexistence důvodů pro přerušení je ve smyslu čl. 15 odst. 2 rumunské ústavy a článku 5 trestního zákona z roku 2009 považováno za „mírnější ustanovení trestního zákona“. Navzdory rozdílné judikatuře soudů nižších stupňů je třeba se v případě tohoto časového intervalu řídit závazným výkladem rumunského práva, stanoveným Curtea Constituțională (Ústavní soud) v rozhodnutích č. 297/2018 a č. 358/2022 a Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud) v rozsudku č. 67/2022, vydaném v zájmu zákona.

67. V důsledku toho mohou být odsouzení za závažné podvody proti finančním zájmům Unie i za jiné trestné činy³⁶ zrušena a odsouzení mohou být propuštěni z vězení: stačí, aby mezi spácháním trestných činů a pravomocným rozsudkem o uložení trestu uplynula promlčecí lhůta (aniž byly zohledněny případné důvody pro přerušení) stanovená v trestním zákoně z roku 2009.

³² – Rozsudek Taricco, bod 39.

³³ – „Je především na vnitrostátním zákonodárci, aby stanovil pravidla pro promlčení, jež umožní splnit povinnosti vyplývající z článku 325 SFEU ve světle úvah, jež vyjádřil Soudní dvůr v bodě 58 rozsudku Taricco. Tomuto zákonodárci totiž přísluší, aby zajistil, aby vnitrostátní režim trestněprávního promlčení nevedl k beztrestnosti značného množství případů závažných podvodů v oblasti DPH [...]“ (rozsudek M. A. S. a M. B., bod 41).

³⁴ – Jak uvedl L. N. ve svém písemném vyjádření, promlčecí lhůty se dle článku 154 trestního zákona z roku 2009 pohybují v případě závažných trestných činů podvodu v souvislosti s DPH mezi osmi a deseti lety.

³⁵ – Období mezi dnem 25. června 2018 [datum oficiálního zveřejnění rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 297/2018] a dnem 30. května 2022, kdy došlo k oficiálnímu zveřejnění mimořádného nařízení vlády č. 71/2022 a jeho vstupu v platnost.

³⁶ – Pokud jde o použití mírnějšího ustanovení trestního zákona (z důvodu zániku důvodů pro přerušení promlčecích lhůt u trestní odpovědnosti) na osoby odsouzené za trestné činy řízení vozidel bez řidičského oprávnění, Soudní dvůr žádost o rozhodnutí o předběžné otázce usnesením ze dne 12. ledna 2023, SNL, zamítl (C-506/22, nezveřejněné, EU:C:2023:46).

68. Předkládající soud³⁷ prosazuje takový výklad vnitrostátního práva, který umožňuje vyloučit existenci „mírnějšího ustanovení trestního zákona“ ve sporu³⁸. To je však pouze jeho věcí. Možnost vykládat vnitrostátní právo způsobem, který je v souladu s unijním právem, ač to znamená odchýlení od judikatury vyššího soudu, je omezena ve smyslu zákazu výkladu vnitrostátního práva *contra legem*³⁹.

69. Osobně nevím, jakým způsobem vyložit ustanovení ústavního práva a ústavní judikatury Rumunska týkající se přerušení promlčecích lhůt trestní odpovědnosti v období 2018–2022 tak, aby to nebylo v rozporu s rozhodnutími Curtea Constituțională (Ústavní soud). Tato rozhodnutí s konečnou platností určují směřování rumunského práva a jejich doktrína má v otázkách vnitrostátního práva „poslední slovo“⁴⁰.

70. Při neexistenci možnosti jiného výkladu je třeba se ptát, zda vnitrostátní právo, jak vyplývá z právních předpisů a ústavní judikatury, která je vykládá, porušuje povinnost trestat podvody proti finančním zájmům Unie účinnými a odrazujícími trestními sankcemi. Předkládající soud se ve svém předkládacím rozhodnutí domnívá, že k porušení této povinnosti dochází.

71. Na základě informací dostupných v rámci řízení o předběžné otázce by bylo možné takový závěr považovat za odůvodněný, pokud by situace v Rumunsku během posuzovaného období vedla k beztrestnosti značného množství případů trestných činů ohrožení finančních zájmů Unie, a to za podmínek, které nejsou slučitelné s čl. 325 odst. 1 SFEU.

72. Soudní dvůr přisuzuje povinnosti bojovat prostřednictvím odstrašujících a účinných opatření proti protiprávním činnostem, které poškozují finanční zájmy Unie, přímý účinek. Ustanovení čl. 325 odst. 1 SFEU ukládá členským státům přesnou povinnost dosáhnout výsledku, která není vázána na žádnou podmínku⁴¹.

73. Je na každém členském státě, aby zajistil, že pravidla použitelná na trestné činy ohrožující finanční zájmy Unie nebudou koncipována tak, aby vyvolávala systémové riziko beztrestnosti. Musí tak však činit při zajištění ochrany základních práv obviněných osob⁴².

74. Podle předkládacího rozhodnutí rumunský zákonodárce tuto povinnost po dobu téměř čtyř let neplnil, když po vydání rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 297/2018 nezměnil čl. 155 odst. 1 trestního zákona z roku 2009. Změna byla nakonec provedena mimořádným nařízením vlády č. 71/2022, avšak v období mezi oním rozhodnutím a tímto mimořádným nařízením vlády zůstalo velké množství závažných trestných činů ohrožujících finanční zájmy Unie beztrestných, a to z důvodu zpětného účinku zásady *lex mitior*.

³⁷ – Předkládací rozhodnutí, bod 121.

³⁸ – Obdobně Komise uvádí, že v období let 2018–2022 až do zveřejnění mimořádného nařízení vlády č. 71/2022 obecné soudní orgány uplatňovaly rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 297/2018 v tom smyslu, že promlčecí lhůty u trestní odpovědnosti se přerušují úkony oznámenými obviněnému. Jelikož je toto řešení ve shodě s trestním zákonem z roku 1969, neexistovalo by v daném období mírnější ustanovení trestního zákona, takže by nebylo nutné při používání opomíjet ústavní judikaturu.

³⁹ – Rozsudky ze dne 4. března 2020, Telecom Italia (C-34/19, EU:C:2020:148, body 59 a 60), a ze dne 4. května 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, bod 71).

⁴⁰ – Výklad rumunského práva *contra legem* by pravděpodobně byl porušením čl. 147 odst. 4 rumunské ústavy – ačkoli o tom by mohly rozhodnout výhradně vnitrostátní soudy.

⁴¹ – Rozsudek Taricco, bod 51.

⁴² – Rozsudky Kolev, bod 65, a Dzivev, bod 31.

3. Rozhodnutí 2006/928 a systémové riziko beztrestnosti

75. Rozhodnutí 2006/928 je aktem přijatým Komisí na základě aktu o přistoupení, jenž je součástí primárního práva Unie. Konkrétně se jedná o rozhodnutí ve smyslu čl. 288 čtvrtého pododstavce SFEU.

76. Rovněž zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě vypracované na základě mechanismu pro spolupráci a ověřování, zřízeného rozhodnutím 2006/928, je třeba považovat za akty přijaté uniijním orgánem, jejichž právním základem je článek 2 uvedeného rozhodnutí⁴³.

77. Soudní dvůr již analyzoval povahu a právní účinky rozhodnutí 2006/928, přičemž zdůraznil, že toto rozhodnutí je pro Rumunsko závazné v celém rozsahu, dokud nebude zrušeno.

78. Referenční cíle stanovené v příloze rozhodnutí 2006/928 mají za cíl zajistit dodržování hodnot právního státu (článek 2 SEU) a jsou pro Rumunsko závazné v tom smyslu, že Rumunsko je povinno přijmout vhodná opatření k dosažení těchto cílů, přičemž musí na základě zásady loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU) náležitě zohlednit zprávy vypracované Komisí a doporučení obsažená v těchto zprávách⁴⁴.

79. Rozhodnutím 2006/928 byl zejména zřízen mechanismus pro spolupráci a ověřování a s ohledem na reformu soudnictví a boj proti korupci v Rumunsku byly stanoveny referenční cíle uvedené v článku 1 a podrobně popsané v příloze rozhodnutí. Tyto referenční cíle mají závazný charakter, takže Rumunsko má zvláštní povinnost jich dosáhnout a zdržet se provádění jakéhokoli opatření, které by mohlo dosažení těchto cílů ohrozit⁴⁵.

80. Předkládající soud zdůrazňuje, že rumunské soudy přistupují k ukončování trestních řízení, a to i prostřednictvím mimořádných opravných prostředků směřujících ke zrušení, v důsledku odpadnutí důvodů pro přerušení promlčecích lhůt u trestní odpovědnosti v letech 2018 až 2022, vyplývajícího z judikatury Curtea Constituțională (Ústavní soud).

81. V této souvislosti připomíná, že ve zprávě o mechanismu pro spolupráci a ověřování z roku 2022 bylo konstatováno, že daná situace by mohla mít „zásadní dopad na probíhající předsoudní a soudní řízení“ s možnými „vážnými důsledky“ v podobě „zbavení trestní odpovědnosti ve značném počtu případů“⁴⁶. Předpokládá zde proto vliv věci na celý rumunský soudní systém.

82. Situace popsaná předkládajícím soudem a zprávou o mechanismu pro spolupráci a ověřování z roku 2022 ukazuje na riziko beztrestnosti závažných trestných činů podvodu proti finančním zájmům Unie (a trestných činů korupce na vysoké úrovni, které jsou s nimi často spojeny) v Rumunsku v období 2018 až 2022, ačkoli není přesně zjištěno, kolik případů se týká těchto

⁴³ – Rozsudky Asociația Forumul Judecătorilor din România, bod 149, a Euro Box Promotion, bod 156.

⁴⁴ – Rozsudky Asociația Forumul Judecătorilor din România, bod 178, a Euro Box Promotion, bod 175.

⁴⁵ – Rozsudky „Asociația Forumul Judecătorilor din România“, bod 172, a Euro Box Promotion, bod 169.

⁴⁶ – „Podle odhadu, který zveřejnilo DNA [Národní protikorupční ředitelství], by v důsledku toho mohlo být ukončeno celkem 557 trestních věcí, jež jsou předmětem trestního stíhání nebo jsou projednávány před soudy. Přesnou škodu by bylo třeba posoudit případ od případu, ale DNA odhaduje škodu v těchto případech na přibližně 1,2 miliardy eur a celkovou výši úplatkářství a zneužívání vlivu na přibližně 150 milionů eur. [...] Podle odhadu specializovaného státního zastupitelství, které se zabývá terorismem a organizovanou trestnou činností, by to [...] mělo kromě případů korupce vliv na celkem 605 probíhajících případů s celkovou odhadovanou finanční škodou přesahující 1 miliardu eur. Odhady úřadu nejvyššího státního zástupce týkající se dalších trestných činů nebyly k dispozici.“ [Dokument COM(2022) 664 final, s. 27].

finančních zájmů. Toto riziko vyplývá z neexistence důvodů pro přerušení promlčecích lhůt u trestní odpovědnosti (a současně z příliš dlouhé doby trvání příslušných trestních řízení, přesahující promlčecí lhůtu).

83. Předkládajícímu soudu přísluší v rámci skutkové otázky ověřit, zda v důsledku judikatury Curtea Constituțională (Ústavní soud) existuje v Rumunsku v případě trestných činů závažného podvodu proti finančním zájmům Evropské unie a souvisejících trestných činů korupce systémové riziko beztrestnosti. V takovém případě by Rumunsko neplnilo zvláštní povinnost dodržovat referenční cíle stanovené v příloze rozhodnutí 2006/928 (zejména referenční cíle v oblasti boje proti korupci).

4. Článek 49 Listiny a mírnější ustanovení trestního zákona

84. Ustanovení čl. 325 odst. 1 SFEU má, stejně jako rozhodnutí 2006/928, přímý účinek. Podle zásady přednosti unijního práva činí tato dvě ustanovení nepoužitelným bez dalšího jakéhokoli ustanovení vnitrostátního práva, které by s nimi bylo v rozporu⁴⁷.

85. „Je [...] na vnitrostátních příslušných soudech, aby zajistily plný účinek povinností, které vyplývají z čl. 325 odst. 1 a 2 [SFEU], a upustily od použití vnitrostátních ustanovení, mimo jiné v oblasti promlčení, která v rámci řízení týkajícího se závažných trestných činů v oblasti DPH brání v uložení účinných a odstrašujících sankcí za účelem boje proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy Unie.“⁴⁸

86. V původním řízení se použije čl. 325 odst. 1 SFEU a rozhodnutí 2006/928, tedy „uplatňuje se právo Unie“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.

87. Za tohoto předpokladu musí předkládající soud zajistit dodržování základních práv (v tomto případě práv odsouzených osob) zaručených Listinou. Pokud se z výše uvedených důvodů rozhodne nepoužít vnitrostátní judikaturu týkající se neexistence důvodů pro přerušení promlčecí doby trestní odpovědnosti v období let 2018–2022, nemůže přitom pominout ustanovení Listiny, jež nemají o nic menší váhu než čl. 325 odst. 1 SFEU⁴⁹.

88. Povinnost zajistit účinné vybírání vlastních zdrojů Unie nezabavuje vnitrostátní soudy povinnosti chránit dodržování základních práv zaručených Listinou, pokud jde o trestní řízení pro trestné činy související s DPH, v nichž se použije právo Unie⁵⁰.

89. V tomto kontextu je základním právem, které by mohlo odůvodnit zachování a uplatňování rumunské ústavní judikatury, právo zakotvené v čl. 49 odst. 1 poslední větě Listiny: zpětné použití mírnějšího ustanovení trestního zákona, tedy *lex mitior*.

⁴⁷ – Rozsudek Taricco, body 50 až 52.

⁴⁸ – Rozsudek M. A. S. a M. B., bod 39.

⁴⁹ – Rozsudky Kolev, body 68 a 71, Dzivev, bod 33, a Euro Box Promotion, bod 204.

⁵⁰ – Rozsudek M. A. S. a M. B., bod 52: „Touto zásadou [zákonnosti trestných činů a trestů], jež je zakotvena v článku 49 Listiny, jsou členské státy vázány při uplatňování unijního práva podle čl. 51 odst. 1 Listiny, přičemž o tento případ se jedná, upravují-li v rámci povinností, jež na ně klade článek 325 SFEU, ukládání trestních sankcí za trestné činy v oblasti DPH. Povinnost zajistit účinné vybírání zdrojů Unie tak nemůže bránit dodržování uvedené zásady.“

90. Opakuji, že povinnost chránit vlastní zdroje Unie v oblasti DPH nemůže vnitrostátní soudy zbavit povinnosti uplatňovat *lex mitior* jakožto zásadu spojenou se zásadou zákonnosti trestných činů a trestů, která je neoddělitelným prvkem právního státu. Ten je přitom jednou z hlavních hodnot, na nichž je Unie založena (článek 2 SEU).

91. Podle čl. 49 odst. 1 Listiny „nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu. Pokud poté, co již byl trestný čin spáchán, stanoví zákon mírnější trest, uloží se tento mírnější trest.“

92. Zásada zpětného použití mírnějšího ustanovení trestního zákona, takto zakotvená v Listině, je součástí primárního práva Unie⁵¹ a je obsažena v mezinárodních smlouvách, k nimž členské státy Unie přistoupily⁵².

93. Podle Soudního dvora „použití mírnějšího ustanovení trestního zákona nutně předpokládá postupnou změnu zákonů v čase a spočívá na konstatování, že zákonodárce změnil názor na trestní kvalifikaci skutkového stavu nebo na trest, který se má za trestný čin uložit“⁵³.

94. Zásada *lex mitior* má podobu výjimky ze zákazu zpětného použití trestněprávních norem. Vzhledem k tomu, že zpětná účinnost *in bonam partem* svědčí obžalovanému, nelze namítat, že použití pozdějšího trestního zákona nerespektuje zásadu zákonnosti trestných činů a trestů (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Stručně řečeno, původní zákon, platný v době, kdy došlo ke skutkům zakládajícím trestný čin, ustupuje zpětně novému zákonu, a zlepšuje tak trestněprávní postavení obžalovaného (resp. odsouzeného).

95. Ačkoli by její opodstatnění mohlo být sporné, zásada *lex mitior* vychází ze skutečnosti, že osoba, jejíž jednání podle (změněného) názoru zákonodárce již nezasluhuje trest stanovený dřívějším zákonem, by neměla být odsouzena ani zbavena svobody. Tato osoba tak získává *výhody* plynoucí z pozdějších, změněných posouzení zákonodárce⁵⁴.

96. Z vysvětlení k Listině (čl. 52 odst. 3) vyplývá, že právo zakotvené v článku 49 Listiny má stejný smysl a rozsah jako právo zaručené Evropskou úmluvou o lidských právech a základních svobodách (dále jen „EÚLP“).

97. Jelikož EÚLP tuto zásadu výslovně neobsahuje, Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ji v návaznosti na judikaturu Soudního dvora odvodil z článku 7 EÚLP⁵⁵.

⁵¹ – Soudní dvůr již dříve rozhodl, že tato zásada vychází z ústavních tradic společných členským státům, a proto musí být považována za jednu z obecných zásad práva Unie, kterou musí vnitrostátní soud respektovat při uplatňování vnitrostátního práva: rozsudky ze dne 7. srpna 2018, Clergeau a další (C-115/17, EU:C:2018:651; dále jen „rozsudek Clergeau“, bod 26); ze dne 6. října 2016, Paoletti a další (C-218/15, EU:C:2016:748; dále jen „rozsudek Paoletti“, bod 25), a ze dne 3. května 2005, Berlusconi a další (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, EU:C:2005:270, body 68 a 69).

⁵² – Viz zejména čl. 15 odst. 1 první věta Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, k podpisu předloženo dne 19. prosince 1966 (*UN Treaty Series*, sv. 999, s. 171).

⁵³ – Rozsudky Clergeau, bod 33, a Paoletti, bod 27.

⁵⁴ – Stanoviska generální advokátky J. Kokott ve spojených věcech Berlusconi a další (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, EU:C:2004:624, body 159 až 161), a Clergeau a další (C-115/17, EU:C:2018:240, body 39 a 40), a generálního advokáta M. Bobka ve věci Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, body 155 až 160). Viz také rozsudek Paoletti, bod 27.

⁵⁵ – Rozsudek ESLP (velký senát) ze dne 17. září 2009, Scoppola v. Itálie (č. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903; dále jen „rozsudek Scoppola v. Itálie“, bod 108).

98. Podle ESLP:

- „Uložení přísnějšího trestu pouze proto, že byl stanoven v době spáchání trestného činu, by znamenalo použití pravidel upravujících časovou posloupnost trestních zákonů v neprospěch obžalovaného. Znamenalo by to i pominout veškerý vývoj právní úpravy ve prospěch obžalovaného, k němuž by došlo ještě před vynesením rozsudku, a setrvání na ukládání trestů, které stát i společnost, již stát reprezentuje, mají za nepřiměřené.“⁵⁶
- „Povinnost použít z vícero trestních zákonů ten, jehož ustanovení jsou pro obžalovaného nejpríznivější, je třeba považovat za zpřesnění pravidel v oblasti časové posloupnosti trestních zákonů, což naplňuje další ze základních prvků článku 7 [EÚLP], totiž předvídatelnost sankcí.“⁵⁷
- Zásada zpětné účinnosti znamená, že „v případě, že se liší trestní zákon účinný v době spáchání trestného činu a pozdější trestní zákony přijaté před vynesením konečného rozsudku, soud má povinnost použít ten zákon, jehož ustanovení jsou pro obžalovaného nejpríznivější“⁵⁸.

99. Dosud však ani ESLP, ani Soudní dvůr přesně nevymezily rozsah zásady *lex mitior* v případech, jako je tento. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce umožňuje Soudnímu dvoru rozvinout judikaturu ohledně toho, zda z čl. 49 odst. 1 poslední věty Listiny lze dovozovat:

- použitelnost zásady *lex mitior* na promlčecí lhůty u trestní odpovědnosti a důvody pro jejich přerušení,
- rovnocennost změny trestněprávní úpravy a judikatury vnitrostátního ústavního soudu pro účely použití *lex mitior*,
- vztáhnutí zásady *lex mitior* pouze na trestní řízení, o nichž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, nebo naopak i na řízení ukončená rozsudky s účinky *res iudicata* (tedy s dopadem na tresty, jež jsou vykonávány).

100. Ve skutečnosti mají ústavní tradice členských států ve vztahu k zásadě *lex mitior* „jen málo společného“. Existují země, které tuto základní trestněprávní záruku téměř neznají, a jiné, v nichž je jí přiznána široká působnost, dokonce i na ústavní úrovni (Portugalsko, Rumunsko, Itálie, Španělsko atd.). Podle mého názoru by měl Soudní dvůr stanovit pro čl. 49 odst. 1 poslední větu Listiny autonomní a specifický standard ochrany, který adresátům poskytne vysokou úroveň záruk, nikoli pouze ochranu *de minimis*.

⁵⁶ – ESLP, rozsudek Scoppola v. Itálie, bod 108.

⁵⁷ – ESLP, rozsudek Scoppola v. Itálie, bod 108.

⁵⁸ – ESLP, rozsudky Scoppola v. Itálie, bod 109, a ze dne 18. března 2014, Öcalan v. Turecko (č. 2) (CE:ECHR:2014:0318JUD002406903, bod 175). Viz také rozsudky ESLP ze dne 12. ledna 2016, Gouarré Patt v. Andorra (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, bod 28); ze dne 12. července 2016, Ruban v. Ukrajina (CE:ECHR:2016:0712JUD000892711, bod 37), a ze dne 24. ledna 2017, Koprivnikar v. Slovinsko (CE:ECHR:2017:0124JUD006750313, bod 49).

a) *Lex mitior a přerušení promlčení trestní odpovědnosti*

101. Článek 49 odst. 1 poslední věta Listiny odkazuje na zpětnou účinnost zákona, který stanoví „mírnější trest“. Jak jsem již uvedl, Soudní dvůr uvádí, že použití mírnějšího ustanovení trestního zákona spočívá na konstatování, že zákonodárce změnil názor „na trestní kvalifikaci skutkového stavu nebo na trest, který se má za trestný čin uložit“⁵⁹.

102. Tyto dva odkazy nejsou určující, ale poukazují na skutečnost, že zásada *lex mitior* v Listině se vztahuje pouze na normy trestního práva hmotného, nikoliv na normy trestního práva procesního.

103. Je-li tomu takto, bude v každém případě třeba určit, zda promlčecí lhůta a její přerušení mají pro účely článku 49 Listiny hmotněprávní (materiální), nebo čistě procesní povahu. Jedná se o důležité upřesnění, protože procesní předpisy v trestním právu se běžně řídí pravidlem *tempus regit actum*.

104. Dle judikatury nejvyšších soudních orgánů Rumunska mají v Rumunsku ustanovení upravující promlčení v trestním právu hmotněprávní povahu. Jak uznal Soudní dvůr v rozsudku M. A. S. a M. B., tato vnitrostátní judikatura nijak neodporuje unijnímu právu.

105. Ochrana finančních zájmů Unie prostřednictvím přijímání trestních sankcí spadá ve smyslu čl. 4 odst. 2 SFEU do oblasti pravomoci, kterou Unie sdílí s členskými státy.

106. V době předmětných skutkových okolností nebyl režim promlčení použitelný na trestné činy týkající se DPH unijním normotvůrcem harmonizován⁶⁰. Členské státy mohly stanovit, že v jejich právním řádu je režim promlčení trestní odpovědnosti a jeho přerušení věcí trestního práva hmotného⁶¹.

107. Vzhledem k neexistenci harmonizace režimu promlčení trestní odpovědnosti za trestné činy proti finančním zájmům Unie je tedy věcí každého členského státu, aby určil, zda ustanovení o promlčení mají v jeho právním řádu procesní nebo hmotněprávní povahu⁶².

108. Je pravda, že v rozsudku Taricco se Soudní dvůr rozhodl přisoudit ustanovením o promlčení trestní odpovědnosti *procesní* povahu, jak uvedl ESLP⁶³; v jiných případech však Soudní dvůr zaujal ohledně promlčecích lhůt odlišné stanovisko⁶⁴.

⁵⁹ – Rozsudky Clergeau, bod 33, a Paoletti, bod 27.

⁶⁰ – Následně článek 12 směrnice o ochraně finančních zájmů přinesl částečnou harmonizaci promlčecích lhůt použitelných na tento typ trestných činů; neobjasnil však, zda mají pravidla promlčení trestní odpovědnosti hmotněprávní nebo procesní povahu.

⁶¹ – Stejně jako vymezení trestných činů a stanovení sankcí, které rovněž podléhá zásadě zákonnosti trestných činů a trestů. Rozsudek M. A. S. a M. B., bod 45.

⁶² – V Belgii, Německu a Francii mají ustanovení týkající se promlčení procesní povahu. Naproti tomu v Řecku, Španělsku, Itálii, Lotyšsku, Švédsku a Rumunsku spadají tato ustanovení do oblasti trestního práva hmotného. V Polsku a Portugalsku jsou pravidla pro promlčení upravena jak v hmotněprávních, tak v procesněprávních ustanoveních.

⁶³ – Rozsudek Taricco, body 55 až 57.

⁶⁴ – Rozsudek ze dne 22. června 2022, Volvo a DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, bod 46): „[...] na rozdíl od procesních lhůt se promlčecí lhůta tím, že vyvolává promlčení práva podat žalobu, vztahuje k hmotnému právu, neboť ovlivňuje výkon subjektivního práva, kterého se dotčená osoba již nemůže účinně dovolávat před soudem.“ Přiznává proto článku 10 („Promlčecí lhůty“) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. listopadu 2014 o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie o hospodářské soutěži (Úř. věst. 2014, L 349, s. 1) hmotněprávní, nikoli procesněprávní povahu.

109. Judikatura ESLP se přiklonila k tomu, že tato pravidla jsou procesní povahy, neboť nedefinují trestné činy a tresty za ně, ale pouze stanoví podmínky pro vyšetření případu⁶⁵. ESLP však rozhodl, že článek 7 EÚLP je porušen, pokud je obžalovaný odsouzen za trestný čin, u kterého již uplynula promlčecí lhůta⁶⁶.

110. V rozsudku M. A. S. a M. B.⁶⁷. Soudní dvůr (podle mého názoru správně) upřesnil rozsudek Taricco tím, že:

- odkázal na judikaturu ESLP k čl. 7 odst. 1 EÚLP, podle níž musí trestněprávní ustanovení respektovat určité požadavky na dostupnost a předvídatelnost, a to pokud jde jak o definici trestného činu, tak stanovení trestu⁶⁸;
- zdůraznil, že požadavek určitosti použitelného práva požaduje, aby zákon jasně definoval protiprávní jednání a tresty, které za ně lze uložit. Tato podmínka je splněna, pokud procesní subjekt má možnost se ze znění příslušného ustanovení – a v případě potřeby z výkladu, který k němu podaly soudy – dozvědět, jaká konání a opomenutí zakládají jeho trestněprávní odpovědnost⁶⁹;
- zdůraznil, že požadavky předvídatelnosti, určitosti a zákazu zpětné účinnosti, jež jsou vlastní zásadě zákonnosti trestných činů a trestů, se (v Itálii) použijí i na režim promlčení týkající se trestných činů v oblasti DPH.

111. S ohledem na rozsudek M. A. S. a M. B. se domnívám, že při neexistenci harmonizace v unijním právu⁷⁰ může každý členský stát i nadále ustanovením o promlčení trestní odpovědnosti (a samozřejmě i úpravě přerušení promlčecích lhůt) přisuzovat hmotněprávní charakter. V rámci toho se na taková ustanovení vztahuje zásada *lex mitior* uvedená v čl. 49 odst. 1 poslední věta Listiny.

b) Lex mitior a rozhodnutí ústavních soudů

112. Curtea Constituțională (Ústavní soud) kromě toho, že promlčení trestní odpovědnosti považoval za součást trestního práva hmotného, prohlásil článek 155 trestního zákona z roku 2009, který se týká přerušení promlčecích lhůt, za protiústavní. V důsledku této judikatury běžely tyto lhůty v období od 25. června 2018 do 30. května 2022 bez možnosti přerušení.

113. Lze namítnout, že rozhodnutí ústavního soudu nejsou „mírnějším ustanovením trestního zákona“, neboť nejsou přímo legislativními opatřeními přijatými členským státem. Domnívám se však, že tato námitka neobstojí.

⁶⁵ – Rozsudky ESLP ze dne 22. června 2000, Coëme a další v. Belgie (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, bod 149); ze dne 12. února 2013, Previti v. Itálie (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, bod 80), a ze dne 22. září 2015, Borcea v. Rumunsko (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, bod 64).

⁶⁶ – Posudek P16-2021-001 ze dne 26. dubna 2022 k použití promlčecí lhůty na vyšetřování, odsouzení a sankce v souvislosti s trestnými činy představujícími mučení, body 72 až 77, a rozsudek ESLP ze dne 18. června 2020, Antia a Khupenia v. Gruzie (CE:ECHR:2020:0618JUD000752310, body 38 až 43).

⁶⁷ – Rozsudek M. A. S. a M. B., body 54 až 58.

⁶⁸ – Rozsudky ESLP ze dne 15. listopadu 1996, Cantoni v. Francie (CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, bod 29); ze dne 7. února 2002, E. K. v. Turecko (CE:ECHR:2002:0207JUD002849695, bod 51); ze dne 29. března 2006, Achour v. Francie (CE:ECHR:2006:0329JUD006733501, bod 41), a ze dne 20. září 2011, OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Rusko (CE:ECHR:2011:0920JUD001490204, body 567 a 570).

⁶⁹ – Rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 162).

⁷⁰ – Soudní dvůr nemůže prostřednictvím judikatury provést harmonizaci, které nebyl schopen dosáhnout unijní normotvůrce, i kdyby to bylo v rámci dosažení větší účinnosti při stíhání závažných trestných činů proti finančním zájmům Unie žádoucí.

114. Curtea Constituțională (Ústavní soud) tím, že prohlásil článek 155 trestního zákona z roku 2009 za protiústavní, jednal jako „negativní zákonodárce“⁷¹. Ve státech s koncentrovanou kontrolou ústavnosti mají rozhodnutí o protiústavnosti zákonů podobnou hodnotu a závaznost jako samotné zákony, jejichž úplnou nebo částečnou nepoužitelnost (a případně neplatnost) – z důvodu neslučitelnosti s vnitrostátní úpravou – tato rozhodnutí prohlašují. V těchto zemích mají rozhodnutí o protiústavnosti zákonů účinky *erga omnes* a důsledkem těchto rozhodnutí je úplné nebo částečné odstranění těchto zákonů z právního řádu (Španělsko, Polsko, Portugalsko, Litva, Rumunsko, Německo nebo Itálie).

115. Pro účely zpětného uplatnění *lex mitior* tedy nevidím rozdíl mezi úplným nebo částečným zrušením trestního zákona pozdějším zákonem (rozhodnutími zákonodárce) a úplným nebo částečným vyčleněním tohoto zákona z právního řádu v důsledku prohlášení protiústavnosti (rozhodnutími ústavního soudu)⁷².

116. Proto se prohlášení o protiústavnosti, jaké učinil Curtea Constituțională (Ústavní soud) ve svých rozhodnutích č. 297/2018 a č. 358/2022, z materiálního hlediska a pro účely uplatnění zásady *lex mitior* rovná změně právních předpisů. Takové prohlášení je závazné pro všechny orgány veřejné moci, včetně soudů⁷³, i když soudy mají i nadále pravomoc posuzovat slučitelnost vnitrostátní právní úpravy, která je dle ústavního soudu v souladu s ústavou, s právem EU⁷⁴.

117. V tomto sporu se rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 297/2018 a 358/2022 zabývají otázkou rumunského ústavního práva, aniž se vyjadřují k jeho slučitelnosti s unijním právem či „zpochybňovala“ jeho přednost.

118. Když Soudní dvůr hovoří o „postupné změně zákonů v čase“, používá pojem „zákony“ v širším smyslu. Zahrnuje sem tak samozřejmě zákony přijaté zákonodárnými orgány členských států, ale také změny těchto zákonů vyplývající z nálezů ústavního soudu o protiústavnosti. Domnívám se, že toto tvrzení lépe odpovídá povinnosti vykládat práva chráněná Listinou tak, aby nebyl omezen jejich obsah.

119. V souladu s výkladem, který navrhuji, je i rozsudek ESLP ve věci Ruban v. Ukrajina. V tomto případě bylo namítáno možné porušení zásady *lex mitior* Ukrajinou v důsledku rozhodnutí jejího ústavního soudu. ESLP odmítl, že by byl porušen článek 7 EÚLP, ale analyzoval prohlášení protiústavnosti, jako by se jednalo o legislativní změnu, aniž namítal, že tato ústavní judikatura neodpovídá časové posloupnosti „zákonů“⁷⁵.

⁷¹ – Kelsen, H., „La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constitutionnelle)“, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, s. 197 až 257.

⁷² – Podobně viz rozsudek Cour de cassation, chambre criminelle (trestní senát Nejvyššího soudu, Francie) ze dne 8. června 2021, č. 20-87.078 (FR:CCASS:2021:CR00864): „les décisions du Conseil constitutionnel s'imposant aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles en vertu de l'article 62 de la Constitution, les déclarations de non-conformité ou les réserves d'interprétation qu'elles contiennent et qui ont pour effet qu'une infraction cesse, dans les délais, conditions et limites qu'elles fixent, d'être incriminée doivent être regardées comme des lois pour l'application de l'article 112-4, alinéa 2, du code pénal“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Uvedený článek francouzského trestního zákoníku stanoví, že trest přestává být vykonatelný, pokud byl vynesen v souvislosti s činem, který na základě zákona, jenž je novější než rozsudek, již nemá povahu trestného činu.

⁷³ – Soudní dvůr připomněl, že článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a rozhodnutí 2006/928 nebrání vnitrostátní právní úpravě nebo praxi, podle nichž jsou rozhodnutí ústavního soudu závazná pro obecné soudy. Vychází přitom z toho, že vnitrostátní právo zaručuje ústavnímu soudu nezávislost, zejména vůči moci zákonodárné a výkonné. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v jiných věcech a v této věci nevyplývá, že by Curtea Constituțională (Ústavní soud), kterému mimo jiné přísluší přezkum ústavnosti zákonů a podzákonných předpisů, jakož i rozhodování v právních sporech ústavní povahy mezi orgány veřejné moci podle čl. 146 písm. d) a e) rumunské ústavy, nesplňoval požadavky nezávislosti, jež vyplývají z ustanovení unijního práva [v tomto smyslu viz rozsudky Euro Box Promotion, body 230 a 232, a ze dne 22. února 2022, RS (Účinky rozsudků ústavního soudu) (C-430/21, EU:C:2022:99; dále jen „rozsudek RS“, bod 44)].

⁷⁴ – Rozsudek RS, body 45 a 46.

⁷⁵ – Rozsudek ESLP ze dne 12. července 2016, Ruban v. Ukrajina (CE:ECHR:2016:0712JUD000892711, body 41 až 46).

c) *Lex mitior a pravomocné rozsudky v trestních věcech*

120. Ve věci Scoppola v. Itálie se ESLP spíše přiklonil k omezení použití *lex mitior* na trestní řízení, která dosud nebyla pravomocně skončena⁷⁶. V některých pozdějších případech však tuto zásadu rozšířil i na pravomocná rozhodnutí, stanoví-li tuto možnost vnitrostátní právo⁷⁷.

121. Na první pohled by se mohlo zdát, že i Soudní dvůr omezil zásadu *lex mitior* na nepravomocné rozsudky⁷⁸. Domnívám se však, že takový dojem by byl předčasný vzhledem k tomu, že ve věci Delvigne dotčená vnitrostátní právní úprava dávala odsouzeným možnost přezkumu situace, plynoucí z předchozího pravomocného odsouzení v trestním řízení, podle nového zákona.

122. Podle mého názoru by se *lex mitior* měl vztahovat i na pravomocná trestní rozhodnutí, která jsou již vykonávána. Ne ve všech členských státech Unie se tak děje, některé však tento přístup zaujaly⁷⁹. I tam, kde se na trestní rozsudky s účinky *res iudicata* zpravidla *lex mitior* nevztahuje, existují z tohoto pravidla četné výjimky. Je tedy běžné, že se zpětná účinnost *in melius* vztahuje i na taková rozhodnutí, stanoví-li tak nová trestněprávní úprava, je-li určité jednání dekriminalizováno⁸⁰, případně prohlásí-li ústavní soud trestní zákon za protiústavní⁸¹.

123. Zásada uvedená v čl. 49 odst. 1 poslední větě Listiny má v každém případě sama o sobě význam, nezávislý na řadě řešení, k nimž dospěly členské státy, a musí poskytovat vysoký stupeň ochrany, nikoli jen ochranu *de minimis*, jak jsem již naznačil.

124. Je nelogické, aby se změna hodnot (nebo trestních kritérií) ze strany zákonodárce uplatňovala pouze ve prospěch obviněných nebo obžalovaných, a nikoliv ve prospěch těch, kteří jsou za obdobné činy pravomocně odsouzeni. Absence logiky je nejzřetelnější v případě dekriminalizace jednání, které bylo dříve trestné, pozdějším zákonem (*abolitio criminis*). V zájmu poctivého právního vědomí je nepřijatelné, aby v takovém případě čistě časové důvody určovaly, že osoby pravomocně odsouzené za dané jednání zůstanou ve výkonu trestu, zatímco pachatelé téhož jednání, kteří čekají na rozsudek, budou trestní odpovědnosti zproštěni.

125. Totéž hledisko spravedlnosti a důslednosti, jež vyplývá z *lex mitior* pro obviněné nebo obžalované, lze vztáhnout na ty, kteří již byli odsouzeni. Opakují, že je neadekvátní, aby dvě osoby, které se dopustily obdobných činů ve stejný den, měly, resp. neměly z této zásady

⁷⁶ – ESLP, rozsudek Scoppola v. Itálie, bod 109: „v případě, že se liší trestní zákon účinný v době spáchání trestného činu a pozdější trestní zákony přijaté před vynesením konečného rozsudku, soud má povinnost použít ten zákon, jehož ustanovení jsou pro obžalovaného nejpriznivější.“

⁷⁷ – Rozsudky ESLP ze dne 12. ledna 2016, Gouarré Patte v. Andorra (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, body 33 až 36); ze dne 12. července 2016, Ruban v. Ukrajina (CE:ECHR:2016:0712JUD000892711, bod 39), a ze dne 24. ledna 2017, Koprivnikar v. Slovinsko (CE:ECHR:2017:0124JUD006750313, bod 49).

⁷⁸ – Rozsudek ze dne 6. října 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, bod 56).

⁷⁹ – Podle čl. 23 odst. 2 španělského trestního zákoníku mají ustanovení trestních zákonů, jež zvýhodňují obžalovaného, zpětnou účinnost, a to i tehdy, byl-li zde v době jejich vstupu v platnost již pravomocný rozsudek a pachatel je ve výkonu trestu. Podobná ustanovení se vyskytují v právních řádech Litvy, Portugalska nebo Polska.

⁸⁰ – Tak to je stanoveno například v čl. 112-4 druhé větě francouzského trestního zákoníku a v čl. 2 odst. 2 italského trestního zákoníku.

⁸¹ – Německý trestní řád ze dne 7. dubna 1987 (BGBl. I, s. 1074 a násl., zejména s. 1319), ve znění zákona ze dne 25. března 2022 (BGBl. I, s. 571), umožňuje odsouzenému podat návrh na obnovu již skončeného trestního řízení s rozsudkem s účinky *res iudicata*, opírá-li se tento rozsudek o ustanovení, které Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud, Německo) prohlásil za protiústavní a neslučitelné se Základním zákonem nebo za neplatné či neslučitelné s výkladem tohoto Základního zákona provedeným tímto soudem. Viz Schmidt-Bleibtreu, Klein, Bethge, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 62. vydání, 2022, C. H. Beck, Mnichov, poznámka 25, bod 79.

prospěch jen na základě toho, že trestní řízení bylo u jedné z nich ukončeno rychleji a vedlo k pravomocnému odsouzení, zatímco u druhé, dosud nikoliv pravomocně odsouzené osoby, trvalo déle.

126. Logika zásady zpětné účinnosti mírnějšího ustanovení trestního zákona se musí uplatnit i ve vztahu k pravomocným trestním rozsudkům, aby se předešlo takovým nesrovnalostem, jako je výše uvedená. Je sice pravda, že toto řešení předpokládá proces přezkumu rozsudků, které mají povahu *res iudicata*, ale tato překážka není nepřekonatelná. Není tomu tak v případech dekriminalizace jednání, která byla dříve klasifikována jako trestné činy, a nevím, proč by tomu tak mělo být v jiných případech postupné změny zákonů v čase⁸².

127. Přezkum pravomocných rozsudků v důsledku *lex mitior* vyžaduje, aby vnitrostátní právo poskytovalo na žádost odsouzeného pro takový přezkum procesní cestu. V Rumunsku je touto cestou podle předkládacího rozhodnutí mimořádný opravný prostředek směřující ke zrušení podle čl. 426 odst. 1 písm. b) rumunského trestního řádu, s omezeními stanovenými v rozsudku č. 67/2022 Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud).

d) Předběžný závěr

128. Stručně řečeno, navrhuji takový výklad zásady zpětné účinnosti mírnějšího ustanovení trestního zákona, zakotvené v čl. 49 odst. 1 poslední větě Listiny:

- podle něhož se tato zásada vztahuje na ustanovení o přerušení promlčecí doby trestní odpovědnosti, přisuzuje-li vnitrostátní trestní právo těmto ustanovením hmotněprávní povahu;
- podle něhož se případy, kdy je trestní zákon změněn v důsledku prohlášení protiústavnosti vnitrostátním ústavním soudem, považují za srovnatelné s časovou posloupností trestních zákonů, a
- podle něhož se tato zásada použije na probíhající trestní řízení i na pravomocná rozhodnutí, pokud tak stanoví vnitrostátní právo, a to i obecně.

129. V projednávaném případě zásada zpětné účinnosti mírnějšího ustanovení trestního zákona, stanovená v čl. 49 odst. 1 poslední větě Listiny, odůvodňuje zproštění trestní odpovědnosti odsouzených osob, na které se svého času vztahoval režim přerušení promlčecí lhůty trestní odpovědnosti, který byl později prohlášen za protiústavní, jde-li o oblasti, v nichž se uplatňuje unijní právo. Toto zproštění se tedy vztahuje na trestné činy závažného podvodu proti finančním zájmům Unie, které porušují článek 325 SFEU a rozhodnutí 2006/928.

130. V důsledku toho unijní právo nevyžaduje, aby se v takové situaci, jako je ta výše popsaná, upustilo od uplatnění napadené judikatury Curtea Constituțională (Ústavní soud), ač ta vede k beztrestnosti pachatelů některých z těchto trestných činů.

⁸² – Použití *lex mitior* lze uzpůsobit, mimo jiné v případě čistě prozatímních zákonů nebo zákonů, které stanoví pouze peněžité tresty, případně zákonů vydaných pro výjimečné situace, jež jsou jen dočasné.

5. Vyšší standard ochrany zásady *lex mitior* v rumunském právu.

131. Pokud by Soudní dvůr v rozporu s tím, co navrhuji, rozhodl, že se v tomto případě zpětná účinnost mírnějšího ustanovení trestního zákona podle čl. 49 odst. 1 poslední věty Listiny neuplatní, bylo by třeba analyzovat, zda rumunské právo stanoví vyšší standard ochrany zásady *lex mitior*.

132. Soud členského státu může čelit, jak je tomu v tomto případě, situaci, kdy musí posoudit soulad vnitrostátního ustanovení nebo opatření, kterým se uplatňuje unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, se základními právy.

133. Pokud za těchto okolností neurčuje další činnost členských států plně unijní právo, článek 53 Listiny potvrzuje, že vnitrostátní orgány a soudy jsou i nadále oprávněny uplatňovat vnitrostátní standardy ochrany základních práv.

134. V rumunském právu je vnitrostátní standard ochrany zásady zpětné účinnosti mírnějšího ustanovení trestního zákona stanoven v čl. 15 odst. 2 Ústavy a čl. 5 odst. 1 trestního zákona z roku 2009, jejichž rozsah vymezil Curtea Constituțională (Ústavní soud).

135. Jak jsem již připomněl, dle judikatury Curtea Constituțională (Ústavní soud) a Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud) mají ustanovení o promlčení trestní odpovědnosti a o přerušení promlčecích lhůt hmotněprávní povahu, a proto se na ně vztahuje zásada *lex mitior*⁸³.

136. V rozhodnutích Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 297/2018 a 358/2022 bylo zdůrazněno, že v souladu s touto zásadou neexistovaly v období od 25. června 2018 do 30. května 2022 důvody pro přerušení běhu promlčecích lhůt u trestní odpovědnosti.

137. Pro použití tohoto vnitrostátního standardu ochrany zásady zpětné účinnosti mírnějšího ustanovení trestního zákona zavedeného rumunským právem musí být podle Soudního dvora splněny dvě podmínky⁸⁴:

- podle výkladu Soudního dvora nesmí být dotčena úroveň ochrany stanovená Listinou,
- nesmí být dotčena přednost, jednota ani účinnost unijního práva.

138. Pokud jde o první podmínku, unijní právo nestanoví v tomto smyslu zvláštní režim. Používání rumunského standardu ochrany tedy nemá vliv na úroveň ochrany podle čl. 49 odst. 1 poslední věty Listiny.

139. Obtížnější je určit, zda standard ochrany zásady *lex mitior* dle rumunského práva jde proti jednotě, přednosti či účinnosti unijního práva, a to vzhledem k tomu, že judikatura ve věci M. A. S. a M. B. na jedné straně a ve věci Euro Box Promotion na straně druhé není snadno slučitelná.

⁸³ – Viz zejména rozsudek č. 67/2022 Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud).

⁸⁴ – Rozsudky Åkerberg Fransson, bod 29; ze dne 26. února 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 60); M. A. S. a M. B., bod 47; ze dne 29. července 2019, Pelham a další (C-476/17, EU:C:2019:624, bod 80), a Euro Box Promotion, bod 211.

140. V rozsudku M. A. S. a M. B. Soudní dvůr:

- uznal, že Italská republika mohla v uvedeném okamžiku ve svém právním řádu stanovit, že režim promlčení trestní odpovědnosti spadá, stejně jako pravidla týkající se vymezení trestných činů a stanovení trestů, do oblasti trestního práva hmotného, a že se na něj proto stejně jako na posledně uvedená pravidla vztahuje zásada zákonnosti trestných činů a trestů⁸⁵;
- poukázal na to, že Italská republika může uplatňovat vyšší vnitrostátní standard ochrany zásady zákonnosti trestných činů a trestů, než jaký je stanoven unijním právem, neohrozí-li to jednotu, přednost a účinnost unijního práva⁸⁶;
- s ohledem na argumentaci italského ústavního soudu o negativním dopadu použití rozsudku Taricco na zásadu zákonnosti v trestním právu zakotvenou v ústavě uvedl, že vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda nepoužití ustanovení trestního zákoníku (která brání v uložení účinných a odstrašujících trestních sankcí ve značném množství případů závažných podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie) vyvolává nejistotu v italském právním řádu stran určení použitelného režimu promlčení, která by byla v rozporu se zásadou zákonnosti v trestním právu⁸⁷;
- konstatoval, že pokud by byl vnitrostátní soud veden k závěru, že povinnost upustit od použití ustanovení trestního zákoníku o promlčení trestní odpovědnosti je v rozporu se zásadou zákonnosti trestných činů a trestů, nebyl by povinen se řídit touto povinností zdržet se jejich použití, třebaže by respektování této povinnosti umožnilo napravit vnitrostátní stav neslučitelný s unijním právem⁸⁸.

141. Soudní dvůr tak připustil limit uplatňování zásady přednosti unijního práva: vnitrostátní soudci mohou uplatňovat vnitrostátní ustanovení, jež odporují unijnímu právu, aby chránili základní právo (zásadu zákonnosti v trestním právu), které je na základě vnitrostátního práva zaručeno s vyšším standardem, než jaký mu přiznává unijní právo⁸⁹.

142. Rozsudek M. A. S. a M. B. tedy nevyžaduje, aby vnitrostátní soud dal absolutní přednost ochraně finančních zájmů Unie až do takové míry, že by je musel upřednostnit před takovým základním právem, jakým je zásada zákonnosti trestných činů a trestů.

⁸⁵ – Rozsudek M. A. S. a M. B., body 45 a 58.

⁸⁶ – Rozsudek M. A. S. a M. B., body 47 a 48.

⁸⁷ – Rozsudek M. A. S. a M. B., body 49, 50 a 59.

⁸⁸ – Rozsudek M. A. S. a M. B., body 59 a 61.

⁸⁹ – Rozsudek M. A. S. a M. B., body 41, 42 a 60.

143. V rozsudku Euro Box Promotion Soudní dvůr analyzoval právní předpisy a ústavní judikaturu Rumunska⁹⁰, které stejně jako italské předpisy a judikatura ve věci M. A. S. a M. B. mohly vést k systémovému riziku beztretnosti jednání představujícího závažné trestné činy podvodu ohrožující finanční zájmy Unie, a to na úkor povinnosti podle čl. 325 odst. 1 SFEU. V návaznosti na tuto analýzu uvedl, že:

- předkládající soud musí zajistit nezbytné dodržování základních práv zakotvených v čl. 47 druhém pododstavci první věty Listiny, tedy právo každého, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým soudem, předem zřízeným zákonem;
- „[...] pochybení, k němuž došlo při složení soudních kolegií [soudního orgánu], s sebou nese porušení čl. 47 druhého pododstavce první věty Listiny, zejména pokud jde o pochybení takové povahy a závažnosti, že v jeho důsledku vzniklo skutečné riziko, že jiné složky moci, zejména moc výkonná, mohou vykonávat neodůvodněnou diskreční pravomoc, čímž je ohrožena celistvost výsledku, ke kterému proces složení soudních kolegií vede, a je tak u jednotlivců vyvolávána legitimní pochybnost stran nezávislosti a nestrannosti dotyčného soudce nebo soudců“⁹¹;
- praxe týkající se specializace a složení rumunských soudních kolegií v oblasti korupce nepředstavuje porušení čl. 47 druhého pododstavce první věty Listiny, a jde tedy o jiný případ, než případ řešený v rozsudku M. A. S. a M. B. Proto „[...] požadavky vyplývající z čl. 47 druhého pododstavce první věty Listiny nebrání nepoužití judikatury vycházející z rozsudků [Ústavního soudu]“⁹²;
- rumunské právní předpisy a ústavní judikatura týkající se požadavku, aby odvolací rozsudky v oblasti korupce byly vydány soudním kolegiem, jehož všichni členové jsou určeni losem, mohou představovat vnitrostátní standard ochrany základních práv⁹³;
- takový vnitrostátní standard ochrany by mohl být v rozporu s předností, jednotou a účinností unijního práva, zejména čl. 325 odst. 1 SFEU ve spojení s článkem 2 Úmluvy o ochraně finančních zájmů a rozhodnutím 2006/928, neboť by znamenal systémové riziko beztretnosti skutků zakládajících závažné trestné činy podvodu ohrožujícího finanční zájmy Unie nebo trestné činy korupce obecně⁹⁴.

144. Podle mého názoru má tento spor blíže k tomu, který vedl k rozsudku ve věci M. A. S. a M. B., než k rozsudku ve věci Euro Box Promotion. V posledně uvedeném rozsudku Soudní dvůr neshledal porušení čl. 47 druhého pododstavce první věty Listiny v praxi, jež se týkala složení kolegií Nejvyššího soudu specializovaných na záležitosti korupce, kterou rumunský ústavní soud prohlásil za protiústavní. V rumunském právu rovněž neexistoval jasný vnitrostátní standard

⁹⁰ – Podle nich jsou rozsudky v oblasti korupce a podvodů s DPH, které nebyly v prvním stupni vydány soudním kolegiem specializovaným v této oblasti nebo v odvolacím řízení soudním kolegiem, jehož všichni členové byli určeni losem, absolutně neplatné, takže dotyčné věci týkající se korupce a podvodů v oblasti DPH musí být, případně v návaznosti na mimořádný opravný prostředek proti pravomocným odvolacím rozsudkům, opětovně přezkoumány v prvním nebo druhém stupni.

⁹¹ – Rozsudek Euro Box Promotion, bod 206. V bodě 207 se dále uvádí: „Ústavní soud [sice] v rozsudcích dotčených v původních řízeních rozhodl, že předchozí praxe Nejvyššího kasačního a soudního dvora, založená zejména na nařízení o organizaci a správním fungování tohoto soudu, týkající se specializace a složení soudních kolegií v oblasti korupce, není v souladu s platnými vnitrostátními předpisy, nicméně se nejeví, že by uvedená praxe byla stížena vadou spočívající ve zjevném porušení základního pravidla rumunského soudního systému, jímž by mohlo být zpochybněno, že soudní kolegia Nejvyššího kasačního a soudního dvora v oblasti korupce, jež byla zřízena v souladu s uvedenou praxí předcházející uvedeným rozsudkům Ústavního soudu, mají povahu soudu „předem zřízeného zákonem““.

⁹² – Rozsudek Euro Box Promotion, bod 209.

⁹³ – Rozsudek Euro Box Promotion, bod 210.

⁹⁴ – Rozsudek Euro Box Promotion, bod 212.

ochrany práva na nezávislý soud, předem zřízený zákonem. Jeho existenci naznačil jeden z účastníků řízení na jednání v odpovědi na dotaz Soudního dvora, rumunská vláda a Komise to však popřely⁹⁵.

145. V každém případě nepovažuji za možné, že by dovolávání se systémového rizika beztrestnosti závažných trestných činů proti finančním zájmům Unie mohlo odůvodnit omezení takového základního práva, jako je právo na zpětné použití mírnějšího ustanovení trestního zákona, přiznává-li ústavní systém členského státu tomuto právu vyšší standard ochrany, než je standard dle čl. 49 odst. 1 poslední věty Listiny.

146. Stručně řečeno, pokud by nebyl přijat výklad čl. 49 odst. 1 poslední věty Listiny, který prosazují, judikatura Curtea Constituțională (Ústavní soud) týkající se neexistence důvodů přerušení promlčení trestní odpovědnosti v letech 2018 až 2022 by přiznala zásadě zpětné účinnosti *lex mitior* vyšší vnitrostátní standard ochrany, než jaký poskytuje tento článek Listiny.

147. Je pravda, že použití tohoto vnitrostátního standardu může vést k riziku beztrestnosti osob, které byly stíhány za spáchání závažného podvodu proti finančním zájmům Unie, jak jsem již analyzoval a jak zdůrazňuje předkládající soud.

148. Precedentní rozsudek ve věci M. A. S. a M. B. však vyvolal stejné riziko beztrestnosti a v projednávané věci nevidím žádný důvod pro jeho opomenutí. Na rozdíl od věci Euro Box Promotion je zde zjevně přítomen vyšší vnitrostátní standard ochrany zásady *lex mitior*, stejně jako tomu bylo ve věcech M. A. S. a M. B.

149. Finanční zájmy Unie si bezpochyby zaslouží ochranu, ta však nemůže mít přednost před ochranou takového základního práva, jakým je zásada zpětné účinnosti mírnějšího ustanovení trestního zákona.

150. Základní práva nejsou ve společenství založeném na zásadách právního státu, jakým je Unie, o nic méně důležitá než jeho finanční zájmy. Jinými slovy, finanční zájmy Unie nelze chránit za cenu porušení základních práv.

151. Pokud je uplatňování článku 325 SFEU a předpisů, jež jej dále rozvíjí, nedostatečné a v jednom nebo více státech vzniká systémové riziko beztrestnosti, může Unie reagovat jinými dostupnými právními mechanismy, jako je žaloba pro nesplnění povinnosti. Snížení úrovně ochrany zásady *lex mitior* za účelem lepší ochrany finančních zájmů Unie se mi nezdá slučitelné s hodnotou právního státu podle článku 2 SEU.

152. V tomto případě by tedy nedošlo k plné přednosti unijního práva a předkládající soud by se nemusel zdržet uplatnění judikatury Curtea Constituțională (Ústavní soud), aby zajistil soulad s čl. 325 odst. 1 SFEU a rozhodnutím 2006/928. Naopak, je třeba se této judikatury držet, aby byl zachován vyšší standard ochrany zásady *lex mitior*, tedy zásady, která ze své podstaty zlepšuje postavení pachatelů trestných činů, v rumunském právu.

153. Toto řešení je také nejslučitelnější se zásadou zákonnosti v trestním právu a jejími požadavky na předvídatelnost a určitost použitelného trestního práva⁹⁶. Rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud), doplněná rozsudkem Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud), upřesnila – po období pochybností, jež panovaly mezi obecnými soudy – režim přerušení

⁹⁵ – Rozsudek Euro Box Promotion, bod 210.

⁹⁶ – Rozsudek M. A. S. a M. B., body 55 a 56.

promlčení trestní odpovědnosti dle čl. 155 odst. 1 trestního zákona z roku 2009. Následkem neuplatnění této judikatury by byly další nejasnosti týkající se přerušení promlčení trestní odpovědnosti v letech 2018 až 2022.

C. Třetí předběžná otázka

154. Svou třetí otázku pokládá předkládající soud pro případ, že Soudní dvůr odpoví na první dvě otázky kladně (a to pouze tehdy, nelze-li podat výklad v souladu s unijním právem).

155. Vzhledem k tomu, že navrhuji na první dvě otázky zápornou odpověď, zabývat se třetí otázkou nejspíše není nutné. Učiním tak však pro případ, že Soudní dvůr bude mít jiný názor.

156. Soudní dvůr se již vyjádřil k aspektům rumunského soudního systému⁹⁷ tak, že je možné odpověď na tuto poslední otázku dovodit. Předkládající soud se v této otázce zabývá možností, že soudci budou kárně trestáni, pokud se odchýlí od judikatury ústavního soudu z důvodu, že dle jejich soudu není v souladu s unijním právem.

157. Jak uvádí předkládající soud⁹⁸ a rumunská vláda, čl. 99 písm. š) zákona č. 303/2004, který považoval nerespektování rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud) nebo Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší soud) vydaných v řízení o opravných prostředcích v zájmu zákona za kárné provinění, byl po vydání rozsudku ve věci RS zrušen.

158. Rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 520/2022 ze dne 9. listopadu 2022 však uvádí, že nerespektování rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud) nebo Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší soud) soudci může vést k sankci v kárném řízení, pokud soudce jednal se zlým úmyslem nebo se dopustil hrubé nedbalosti. Předkládající soud se ptá na slučitelnost tohoto nového kárného režimu s unijním právem.

159. Rozsudky ve věcech Euro Box Promotion a RS obsahují dostatečná vodítka k zodpovězení této otázky. Omezím se proto jen na některé z úvah, jež tyto rozsudky nabízejí:

- „[...] zachování nezávislosti soudů nemůže mít mimo jiné za následek úplné vyloučení možnosti, že v určitých zcela výjimečných případech může být založena kárná odpovědnost soudce z důvodu jím přijatých soudních rozhodnutí. Takový požadavek nezávislosti totiž zjevně nemá za cíl aprobovat případná závažná a naprosto neomluvitelná jednání soudců, která by spočívala například v porušení pravidel vnitrostátního a unijního práva, jejichž dodržování mají zajišťovat, kterého by se dopustili úmyslně a se zlým úmyslem nebo v důsledku zvláště závažné a hrubé nedbalosti, nebo v uchýlení se ke svévoli či odepření spravedlnosti, mají-li jakožto nositelé rozhodovací funkce soudit spory, které jim jednotlivci předkládají.“⁹⁹
- „Avšak za účelem zachování nezávislosti soudů a zabránění tomu, aby kárný režim mohl být odkloněn od svého legitimního cíle a využit za účelem politické kontroly nad soudními rozhodnutími nebo nátlaku na soudce, se jeví jako zásadní, aby skutečnost, že soudní rozhodnutí obsahuje případné pochybení ve výkladu a uplatňování pravidel vnitrostátního

⁹⁷ – Rozsudky Asociația Forumul Judecătorilor din România, Euro Box Promotion a RS.

⁹⁸ – Body 145 a 146 předkládacího rozhodnutí.

⁹⁹ – Rozsudek RS, bod 83, citující rozsudky ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (kárný režim soudců) (C-791/19, EU:C:2021:596, bod 137), a Euro Box Promotion, bod 238.

a unijního práva nebo v posouzení skutkových okolností a hodnocení důkazů, nemohla sama o sobě vést ke vzniku kárné odpovědnosti dotyčného soudce.“¹⁰⁰

- „[Článek] 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě nebo praxi, podle které může kárná odpovědnost vnitrostátního soudce vzniknout z důvodu jakéhokoli nerespektování rozhodnutí vnitrostátního ústavního soudu“¹⁰¹.
- „[Článek] 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s článkem 2 a čl. 4 odst. 2 a 3 SEU, s článkem 267 SFEU a zásadou přednosti unijního práva musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě nebo praxi, která umožňuje založit kárnou odpovědnost vnitrostátního soudce z důvodu, že použil unijní právo, jak je vykládáno Soudním dvorem, a přitom se odchýlil od judikatury ústavního soudu dotyčného členského státu, která je neslučitelná se zásadou přednosti unijního práva.“¹⁰²

160. Odpověď na třetí předběžnou otázku tedy musí být v témže smyslu.

V. Závěry

161. S ohledem na výše uvedené navrhuji odpovědět na otázky, které položil Curtea de Apel Braşov (odvolací soud v Braşově, Rumunsko) Soudnímu dvoru, následovně:

- „1) Vnitrostátní právní úprava a judikatura týkající se přerušení promlčecích lhůt u trestní odpovědnosti, v jejichž důsledku by zůstal značný počet skutků představujících závažné podvody proti finančním zájmům Unie nepotrestán, je v zásadě v rozporu s čl. 325 odst. 1 SFEU a 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.

Vnitrostátní soud není povinen se zdržet použití těchto vnitrostátních ustanovení a judikatury, je-li odůvodněno uplatněním zásady zpětné účinnosti mírnějšího ustanovení trestního zákona zakotvené v čl. 49 odst. 1 poslední věta Listiny základních práv Evropské unie, nebo, není-li tomu tak, vyšším vnitrostátním standardem ochrany této zásady stanoveným vnitrostátním právem.

- 2) Článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě nebo praxi, která umožňuje uplatnit kárnou odpovědnost vůči vnitrostátnímu soudci za jakékoli nerespektování rozhodnutí ústavního nebo nejvyššího vnitrostátního soudu. Nebrání však uplatnění kárné odpovědnosti ve výjimečných případech závažného a naprosto neomluvitelného jednání soudců spočívajícího v porušení pravidel vnitrostátního a unijního práva, jejichž dodržování mají zajišťovat, kterého by se dopustili úmyslně a se zlým úmyslem nebo v důsledku zvláště závažné a hrubé nedbalosti.

¹⁰⁰ – Rozsudek RS, bod 84, citující rozsudky ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (Kárný režim soudců) (C-791/19, EU:C:2021:596, bod 138), a Euro Box Promotion, bod 239.

¹⁰¹ – Rozsudek RS, bod 87, citující rozsudek Euro Box Promotion, bod 242.

¹⁰² – Rozsudek RS, bod 93 a bod 2 výroku.

Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s článkem 2 a čl. 4 odst. 2 a 3 SEU, s článkem 267 SFEU a zásadou přednosti unijního práva musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě nebo praxi, která umožňuje založit kárnou odpovědnost vnitrostátního soudce z důvodu, že použil unijní právo, jak je vykládáno Soudním dvorem, a přitom se odchýlil od judikatury ústavního soudu, která je neslučitelná se zásadou přednosti unijního práva.“