



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 23. září 2020¹

Spojené věci C-83/19, C-127/19 a C-195/19

Asociația „Forumul Judecătorilor din România“

proti

Inspekția Judiciară

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunalul Mehedintși (soud prvního stupně v Mehedintși, Rumunsko)]

a

Asociația „Forumul Judecătorilor din România“,

Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“

proti

Consiliul Superior al Magistraturii

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Curtea de Apel Alba Iulia (odvolací soud v Karlovenském Bělehradě, Rumunsko)]

a

PJ

proti

QK

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

Věc C-291/19

SO

proti

TP a dalším

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

Věc C-355/19

Asociația „Forumul Judecătorilor din România“,

Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“,

OL

proti

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României

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

„Řízení o předběžné otázce – Smlouva o přistoupení Bulharské republiky a Rumunska k Evropské unii
– Rozhodnutí Komise 2006/928/ES, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování
(MSO) – Povaha a právní účinky MSO a zpráv vytvořených Komisí na jeho základě –
Dočasné jmenování vedení soudní inspekce – Vnitrostátní právní předpisy týkající se zřízení

¹ – Původní jazyk: angličtina.

a organizace oddělení úřadu státního zastupitelství pověřeného vyšetřováním trestných činů
spáchaných v rámci soudního systému – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Článek 19
odst. 1 druhý pododstavec SEU – Právní stát – Nezávislost soudnictví“

Obsah

I. Úvod	4
II. Právní rámec	5
A. Unijní právo	5
1. Primární právo	5
2. Rozhodnutí o zřízení MSO	6
B. Rumunské právo	7
1. Rumunská ústava	7
2. Ustanovení týkající se soudní inspekce	7
a) Zákon č. 317/2004	7
b) Mimořádné nařízení č. 77/2018	8
3. Ustanovení týkající se oddělení pro vyšetřování trestných činů spáchaných v rámci soudního systému	9
a) Zákon č. 207/2018	9
b) Mimořádné nařízení č. 90/2018	10
c) Mimořádné nařízení č. 92/2018	11
d) Mimořádné nařízení č. 7/2019	11
e) Mimořádné nařízení č. 12/2019	12
III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky	12
A. Věc C-83/19	12
B. Věc C-127/19	13
C. Věc C-195/19	15
D. Věc C-291/19	16
E. Věc C-355/19	17

F. Řízení před Soudním dvorem	18
IV. Analýza	19
A. K přípustnosti předběžných otázek	19
1. C-83/19	21
2. C-127/19 a C-355/19	23
3. C-195/19 a C-291/19	24
4. Dílčí závěr k přípustnosti	25
B. Relevantní unijní právo a kritéria	26
1. K mechanismu pro spolupráci a ověřování (MSO).....	26
a) Jsou rozhodnutí o zřízení MSO a zprávy o MSO unijními akty?	26
b) Je smlouva o přistoupení náležitým právním základem?	27
1) Formální právní základ	27
2) Obsah a cíle	28
3) Doba trvání MSO	29
4) Dílčí závěr	29
c) Právní účinky MSO	29
1) Právní účinky rozhodnutí o zřízení MSO	29
2) Právní účinky zpráv o MSO.....	32
d) Spadají dotčená vnitrostátní opatření do oblasti působnosti MSO?	34
2. Zásada nezávislosti soudnictví: článek 47 Listiny nebo čl. 19 odst. 1 SEU	35
a) Článek 47 Listiny	36
b) Článek 19 odst. 1 SEU	39
c) Článek 19 odst. 1 SEU a nebezpečí příliš otevřených stavidel	40
3. Kritéria a povaha hodnocení	43
a) Kritéria: vnější aspekty nezávislosti soudnictví a doktrína zdání.....	43
b) Povaha posouzení: co má být zjišťováno	44
C. Posouzení dotčených vnitrostátních ustanovení	47
1. Obecný kontext	47
2. Dočasné jmenování vedení soudní inspekce	48

a) Předkládací rozhodnutí a stanovisko účastníků řízení	48
b) Analýza	49
c) Dílčí závěr	52
3. Oddělení pro vyšetřování trestných činů spáchaných v rámci soudního systému	52
a) Předkládací rozhodnutí a stanovisko účastníků řízení	52
b) Analýza	53
i) Odůvodnění	54
– Jednoznačné a srozumitelné odůvodnění?	55
– Skutečné odůvodnění?	55
ii) Záruky	56
iii) Kontext a praktické fungování	58
iv) Přiměřená lhůta	59
c) Dílčí závěr	61
V. Závěry	61

I. Úvod

1. Projednávané věci se týkají dvou institucionálních aspektů rumunského soudního systému, které byly nedávno změněny reformou tzv. „justičních zákonů“² provedenou v tomto členském státě. V podstatě se těchto pět žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce posuzovaných společně v tomto stanovisku týká na straně jedné dočasně jmenování vedoucího *Inspekția Judiciară* (soudní inspekce, Rumunsko) a na straně druhé zřízení oddělení v rámci úřadu státního zastupitelství pověřeného vyšetřováním trestných činů spáchaných v rámci soudního systému³.

2 – Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zákon č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců), znovu zveřejněný v *Monitorul Oficial*, č. 826 ze dne 13. září 2005 (dále jen „zákon č. 303/2004“); Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (zákon č. 304/2004 o organizaci soudního systému), *Monitorul Oficial*, č. 827 ze dne 13. září 2005 (dále jen „zákon č. 304/2004“) a Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (zákon č. 317/2004 o Vrchní radě soudců a státních zástupců), *Monitorul Oficial* č. 628 ze dne 1. září 2012 (dále jen „zákon č. 317/2004“).

3 – Byla podána ještě další, paralelní žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-397/19. Týká se změny vnitrostátního systému občanskoprávní odpovědnosti soudců. V uvedené věci přednesu samostatné stanovisko ve stejný den jako v projednávaných věcech.

2. Všechny uvedené věci však mají společné dvě úvodní otázky, které je potřeba vyřešit na samém počátku. Zprv, jakou právní povahu a účinky má „mechanismus pro spolupráci a ověřování“ (dále jen „MSO“)⁴ zavedený rozhodnutím Komise 2006/928/ES⁵?

3. Na základě MSO vydává Evropská komise pravidelné zprávy. Ve své zprávě zveřejněné v roce 2018⁶ určila Komise několik problematických aspektů týkajících se nedávných reforem provedených v rumunském soudním systému, které jsou předmětem žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podaných v projednávaných věcech. Na základě těchto skutkových okolností požádaly předkládající soudy o objasnění právního postavení MSO a zpráv Komise, zejména s cílem zjistit, zda doporučení obsažená ve zprávách Komise jsou pro rumunské orgány závazná.

4. Ve svých předběžných otázkách vyjadřují předkládající soudy určité pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátních legislativních změn se zásadami právního státu, účinné soudní ochrany a nezávislosti soudnictví, přičemž mívá na řadu ustanovení primárního práva, zejména na článek 2 SEU, čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, jakož i čl. 47 druhý pododstavec Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Druhou úvodní otázkou, kterou je potřeba vyjasnit, je tedy to, která z těchto ustanovení jsou v projednávaných věcech použitelná, a to za specifických okolností, jež nastaly po přistoupení Rumunska, kdy je MSO stále použitelný.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Primární právo

5. Podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o přistoupení Bulharské republiky a Rumunska k Evropské unii (dále jen „smlouva o přistoupení“)⁷ mohou před přistoupením orgány Unie přijmout, mimo jiné, opatření uvedená v člancích 37 a 38 aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska (dále jen „akt o přistoupení“)⁸.

6. Článek 2 aktu o přistoupení stanoví, že ode dne přistoupení se ustanovení původních smluv a aktů přijatých orgány přede dnem přistoupení stávají závaznými pro Rumunsko a uplatňují se za podmínek stanovených v uvedených smlouvách a v aktu o přistoupení.

7. Článek 37 aktu o přistoupení stanoví: „Pokud Bulharsko nebo Rumunsko nesplní závazky přijaté v rámci jednání o přistoupení, a tím způsobí vážné narušení fungování vnitřního trhu, včetně jakýchkoli závazků ve všech odvětvových politikách, které se týkají hospodářských činností s přeshraničním účinkem, nebo bezprostřední riziko takového narušení, může Komise až do konce období tří let po přistoupení na odůvodněnou žádost členského státu nebo z vlastního podnětu přijmout vhodná opatření.“

4 – Vzhledem k počtu zkratk používaných v celém tomto stanovisku považují již na tomto místě za užitečné vyjmenovat, vedle „MSO“, ještě další, nejčastěji používané zkratky pro lepší orientaci: Direcția Națională Anticorupție (Národní ředitelství pro boj proti korupci, Rumunsko, dále jen „DNA“); Consiliul Superior al Magistraturii (Vrchní rada soudců a státních zástupců, Rumunsko, dále jen „Vrchní rada soudců a státních zástupců“); a Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (oddělení pro vyšetřování trestných činů spáchaných v rámci soudního systému, Rumunsko, dále jen „SIJ“).

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

6 – Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování, COM(2018) 851 final ze dne 13. listopadu 2018 (dále jen „zpráva o MSO z roku 2018“), s průvodním dokumentem, kterým je pracovní dokument útvarů Komise – Rumunsko: Technická zpráva SWD(2018) 551 final (dále jen „technická zpráva o MSO z roku 2018“).

7 – Úř. věst. 2005, L 157, s. 11.

8 – Úř. věst. 2005, L 157, s. 203.

Opatření musí být přiměřená s tím, že budou upřednostněna taková, která nejméně naruší fungování vnitřního trhu, a bude-li to vhodné, budou přednostně uplatňovány stávající odvětvové ochranné mechanismy. Tyto ochranné mechanismy nesmějí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy. Ochranná doložka může být použita i před přistoupením na základě monitorovacích zjištění a přijatá opatření vstoupí v platnost dnem přistoupení, pokud v nich nebude stanoveno pozdější datum. Opatření nebudou zachována déle, než je nezbytně nutné, a v každém případě budou zrušena po splnění dotyčného závazku. Mohou však být uplatňována i po uplynutí období stanoveného v prvním pododstavci, dokud nebudou dotyčné závazky splněny. Podle pokroku v plnění závazků učiněného novým členským státem může Komise opatření přiměřeně upravit. Komise informuje Radu v potřebném předstihu před zrušením ochranných opatření a v tomto ohledu přihlíží k vyjádření Rady.“

8. Článek 38 aktu o přistoupení stanoví: „Pokud se v Bulharsku nebo Rumunsku vyskytnou vážné nedostatky nebo bezprostřední riziko nedostatků v provádění, stavu provedení nebo v uplatňování rámcových rozhodnutí nebo jiných dotyčných závazků, nástrojů spolupráce a rozhodnutí týkajících se vzájemného uznávání v oblasti trestního práva podle hlavy VI Smlouvy o EU a směrnic a nařízení týkajících se vzájemného uznávání v občanských věcech podle hlavy IV Smlouvy o ES, může Komise až do konce období tří let po přistoupení na odůvodněnou žádost členského státu nebo z vlastního podnětu a po konzultaci s členskými státy přijmout vhodná opatření a upřesnit podmínky a způsob provedení těchto opatření.“

Tato opatření mohou spočívat v dočasném pozastavení uplatňování dotyčných ustanovení a rozhodnutí ve vztazích mezi Bulharskem nebo Rumunskem a jiným členským státem nebo členskými státy, aniž by tím bylo dotčeno pokračování úzké soudní spolupráce. Tato ochranná doložka může být použita i před přistoupením na základě monitorovacích zjištění a přijatá opatření vstoupí v platnost dnem přistoupení, pokud v nich nebude stanoveno pozdější datum. Opatření nebudou zachována déle, než je nezbytně nutné, a v každém případě budou zrušena po odstranění nedostatků. Mohou však být uplatňována i po uplynutí období stanoveného v prvním pododstavci, dokud budou tyto nedostatky přetrvávat. Podle pokroku v nápravě zjištěných nedostatků učiněném novým členským státem může Komise po konzultaci s členskými státy opatření přiměřeně upravit. Komise informuje Radu v potřebném předstihu před zrušením ochranných opatření a v tomto ohledu přihlíží k vyjádření Rady.“

2. Rozhodnutí o zřízení MSO

9. Rozhodnutí o zřízení MSO bylo podle bodu 5 odůvodnění tohoto rozhodnutí přijato na základě článků 37 a 38 aktu o přistoupení.

10. Podle bodu 6 odůvodnění rozhodnutí o zřízení MSO „nedořešené otázky ohledně odpovědnosti a účinnosti soudního systému a donucovacích orgánů si vyžadují zřízení mechanismu pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci“.

11. Článek 1 rozhodnutí o zřízení MSO stanoví, že Rumunsko bude Komisi každoročně předkládat zprávu o pokroku při dosahování jednotlivých referenčních cílů uvedených v příloze rozhodnutí o zřízení MSO. Podle článku 2 Komise sdělí Evropskému parlamentu a Radě své vlastní připomínky a zjištění ohledně zprávy předložené Rumunskem poprvé v červnu 2007 a dále, pokud o to bude požádána, ale nejméně každých šest měsíců. Článek 3 stanoví, že rozhodnutí o zřízení MSO „vstoupí v platnost jen za podmínky a v den vstupu v platnost smlouvy o přistoupení“. Podle článku 4 je rozhodnutí o zřízení MSO určeno všem členským státům.

12. Příloha rozhodnutí o zřízení MSO obsahuje „referenční cíle pro Rumunsko uvedené v článku 1“. Prvním referenčním cílem uvedeným v této příloze je: „zajistit transparentnější a účinnější soudní řízení, zejména posílením kapacit a odpovědnosti Vrchní rady soudců a státních zástupců. [...]“; třetím referenčním cílem je „prohlubovat již dosažený pokrok, pokračovat v profesionálním a nestranném vyšetřování případů obvinění z korupce na vyšších pozicích“ a čtvrtým referenčním cílem je „přijmout další opatření k předcházení a k boji proti korupci, zejména v rámci místní samosprávy“.

B. Rumunské právo

1. Rumunská ústava

13. Článek 115 odst. 4 Constituția României (rumunská ústava) stanoví, že „vláda může přijímat mimořádná nařízení pouze ve výjimečných případech, jejichž úpravu nelze odložit, a je povinna naléhavost těchto nařízení v jejich obsahu odůvodnit“.

14. Podle čl. 133 odst. 1 rumunské ústavy platí, že „Vrchní rada soudců a státních zástupců je garantem nezávislosti soudnictví“.

15. Článek 132 odst. 1 rumunské ústavy stanoví, že „státní zástupci vykonávají svou činnost v souladu se zásadou legality, nestrannosti a hierarchické kontroly, z pověření ministra spravedlnosti“.

2. Ustanovení týkající se soudní inspekce

a) Zákon č. 317/2004

16. Článek 65 zákona č. 317/2004, o Vrchní radě soudců a státních zástupců, stanoví:

„(1) Prostřednictvím reorganizace soudního inspektorátu se zřizuje soudní inspekce jakožto orgán s právní subjektivitou v rámci Vrchní rady soudců a státních zástupců se sídlem v Bukurešti.

(2) Vedoucím soudní inspekce je hlavní inspektor ve spolupráci se zástupcem hlavního inspektora, přičemž obě tyto funkce jsou obsazovány jmenováním na základě výběrového řízení pořádaného Vrchní radou soudců a státních zástupců.

(3) Soudní inspekce jedná v souladu se zásadou funkční nezávislosti a prostřednictvím soudních inspektorů jmenovaných za podmínek stanovených zákonem provádí analýzy, ověřování a kontroly ve specifických oblastech činnosti.“

17. Podle článku 67 zákona č. 317/2004:

„1. Hlavní inspektor a zástupce hlavního inspektora jsou jmenováni plénem [Vrchní rady soudců a státních zástupců] z řad soudních inspektorů činných ve funkci v návaznosti na výběrové řízení, které spočívá v předložení projektu týkajícího se výkonu funkcí specifických pro dané řídicí místo a v písemné zkoušce ověřující znalosti o řízení, komunikaci, lidských zdrojích, schopnosti kandidáta přijímat rozhodnutí a převzít odpovědnost, odolnosti uchazeče vůči stresu, jakož i v psychologickém testu.

2. Toto výběrové řízení organizuje [Vrchní rada soudců a státních zástupců] podle pravidel schválených rozhodnutím pléna [Vrchní rady soudců a státních zástupců] zveřejněným v *Monitorul Oficial al României*, v části I.

3. Pořádání výběrových řízení na pozici hlavního inspektora a zástupce hlavního inspektora se vyhlašuje nejméně tři měsíce před jejich konáním.
4. Funkční období hlavního inspektora a zástupce hlavního inspektora je tříleté a opakované jmenování je možné pouze jednou, a to v souladu s ustanoveními čl. 67 odst. 1.
5. Hlavní inspektor a zástupce hlavního inspektora mohou být odvoláni z funkce plénem [Vrchní rady soudců a státních zástupců] v případě, že neplní nebo nesprávně plní své řídicí pravomoci. O odvolání se rozhoduje na základě výroční zprávy o auditu podle článku 68.
6. Proti rozhodnutí o odvolání přijatému plénem [Vrchní rady soudců a státních zástupců] lze podat opravný prostředek do 15 dnů od jeho doručení, a to k senátu pro správní a daňové spory při Înalta Curte de Casație și Justiție [(Nejvyšší kasační a soudní dvůr, Rumunsko)]. Podáním opravného prostředku se odkládá vykonatelnost rozhodnutí [Vrchní rady soudců a státních zástupců]. Rozhodnutí o opravném prostředku je nezvratné.“

b) Mimořádné nařízení č. 77/2018

18. Článek I mimořádného nařízení vlády č. 77/2018, kterým se doplňuje článek 67 zákona č. 317/2004 o Vrchní radě soudců a státních zástupců (dále jen „mimořádné nařízení č. 77/2018“)⁹, vložil za čl. 67 odst. 6 zákona č. 317/2004 dva nové odstavce:

„7. Uvolní-li se místo hlavního inspektora, případně zástupce hlavního inspektora soudní inspekce po skončení jejich funkčního období, zastoupení na této pozici je zajištěno hlavním inspektorem, případně zástupcem hlavního inspektora, jejichž funkční období skončilo, a to až do dne, kdy je toto místo obsazeno za podmínek stanovených zákonem.

8. Skončí-li mandát hlavního inspektora z jiného důvodu, než je uplynutí funkčního období, zastoupení na této pozici je zajištěno zástupcem hlavního inspektora, a to až do dne, kdy je toto místo obsazeno za podmínek stanovených zákonem. Skončí-li mandát zástupce hlavního inspektora z jiného důvodu, než je uplynutí funkčního období, zastoupení na této pozici je zajištěno soudním inspektorem, kterého jmenuje hlavní inspektor, a to až do dne, kdy je toto místo obsazeno za podmínek stanovených zákonem.“

19. Podle článku II mimořádného nařízení č. 77/2018 platí, že ustanovení čl. 67 odst. 7 zákona č. 317/2004 „se použijí rovněž na případy, kdy je k datu vstupu tohoto mimořádného nařízení v platnost neobsazena pozice hlavního inspektora, případně zástupce hlavního inspektora soudní inspekce“.

9 – Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018, din 5 septembrie 2018, pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial* č. 767 ze dne 5. září 2018). Několik ustanovení zákona č. 317/2004, včetně článků 65 a 67, bylo dále upraveno Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM, (zákon č. 234/2018 o změně a doplnění zákona č. 317/2004 o Vrchní radě soudců a státních zástupců, *Monitorul Oficial* č. 850 ze dne 8. října 2018).

3. Ustanovení týkající se oddělení pro vyšetřování trestných činů spáchaných v rámci soudního systému

a) Zákon č. 207/2018

20. Článkem I odst. 45 zákona č. 207/2018, kterým se mění a doplňuje zákon č. 304/2004 o organizaci soudního systému (dále jen „zákon č. 207/2018“)¹⁰, byl za článek 88 zákona č. 304/2004 vložen nový oddíl upravující oddělení pro vyšetřování trestných činů spáchaných v rámci soudního systému (dále jen „SII“), který obsahuje články 88¹ až 88⁹.

21. Článek 88¹ zákona č. 304/2004, ve znění pozdějších předpisů, zní následovně:

„1. Zřizuje se [SII] v rámci Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(státní zastupitelství při Nejvyšším kasačním a soudním dvoru)]. Toto oddělení bude mít výlučnou pravomoc ve vztahu k trestnímu řízení vedenému ohledně trestných činů spáchaných soudci a státními zástupci, včetně vojenských soudců a státních zástupců a členů [Vrchní rady soudců a státních zástupců].

2. Pravomoc [SII] zůstane zachována i v trestních řízeních, v nichž jsou kromě osob uvedených v odstavci 1 stíhány i jiné osoby.

[...]

4. Vedením [SII] je pověřen hlavní státní zástupce tohoto oddělení ve spolupráci se zástupcem hlavního státního zástupce, kteří jsou jmenováni plénem [Vrchní rady soudců a státních zástupců] za podmínek stanovených tímto zákonem.

5. Kompetenční spory mezi [SII] a ostatními útvary nebo jednotkami státního zastupitelství řeší nejvyšší státní zástupce Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(státní zastupitelství při Nejvyšším kasačním a soudním dvoru)].

[...]“

22. Článek 88² zákona č. 304/2004, ve znění pozdějších předpisů, stanoví:

„1. [SII] vykonává svou činnost v souladu se zásadami legality, nestrannosti a hierarchické kontroly.

2. Pověření nebo vyslání státních zástupců k [SII] se zakazuje.

3. [SII] vykonává svou činnost nejvýše v počtu patnácti státních zástupců.

4. Počet pracovních míst v [SII] může být upraven v závislosti na objemu činnosti usnesením nejvyššího státního zástupce Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(státní zastupitelství při Nejvyšším kasačním a soudním dvoru)] na žádost hlavního státního zástupce tohoto oddělení a se souhlasem pléna [Vrchní rady soudců a státních zástupců].“

23. Článek 88³ a článek 88⁴ zákona č. 304/2004, ve znění pozdějších předpisů, upravují postup jmenování hlavního státního zástupce SII a jeho zástupce, včetně složení výběrové komise hlavního státního zástupce a podmínek účasti ve výběrovém řízení. Zejména první odstavec článku 88³ stanoví, že „hlavní státní zástupce [SII] je do své funkce jmenován plénem [Vrchní rady soudců a státních zástupců] v návaznosti na výběrové řízení, které spočívá v předložení projektu týkajícího se plnění

10 – Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (*Monitorul Oficial*, část I, č. 636 ze dne 20. července 2018).

úkolů specifických pro danou vedoucí pozici, jehož cílem je posoudit řídicí dovednosti uchazeče, schopnost efektivního řízení zdrojů, schopnost přijímat rozhodnutí a převzít odpovědnost, komunikační dovednosti a odolnost vůči stresu, jakož i jeho bezúhonnost, výkon činnosti státního zástupce a vztah k hodnotám, které jsou této profesi vlastní, například nezávislosti soudnictví a respektování základních práv a svobod“. Dále, podle čl. 88³ odst. 7 platí, že „o odvolání hlavního státního zástupce [SIII] z funkce rozhoduje plénum [Vrchní rady soudců a státních zástupců] v případě, že hlavní státní zástupce neplní povinnosti s jeho funkcí spjaté nebo mu v průběhu posledních tří let bylo uloženo kárné opatření, a to na návrh komise specifikované v odstavci 2“. Podle čl. 88³ odst. 8 platí, že „hlavní státní zástupce [SII] bude do své funkce jmenován na dobu tří let, opakované jmenování je možné pouze jednou“.

24. Článek 88⁵ zákona č. 304/2004, ve znění pozdějších předpisů, upravuje postup výběru státních zástupců SII a pravidla výběrového řízení, která zahrnují i pohovor na plénu Vrchní rady soudců a státních zástupců a zhodnocení činností vykonávaných uchazeči. Podle odstavce 1 jsou státní zástupci jmenováni plénum Vrchní rady soudců a státních zástupců na základě výběrového řízení na dobu tří let s možností opětovného jmenování, a to na celkovou dobu trvání funkčního období devět let. Podle odstavce 3 je podmínkou účasti státních zástupců v tomto výběrovém řízení splnění následujících kumulativně stanovených podmínek: „a) státnímu zástupci nebylo v průběhu uplynulých tří let uloženo kárné opatření; b) dosáhl úrovně, která je předepsána pro výkon funkce na státním zastupitelství při odvolacím soudu, nebo úrovně vyšší; c) funkci státního zástupce skutečně vykonává po dobu nejméně osmnácti let; d) absolvoval příslušné odborné školení; e) je morálně bezúhonný“.

25. Článek 88⁸ odst. 1 stanoví, že pravomoci SII zahrnují: a) zahájení trestního řízení pro trestné činy spadající do jeho pravomoci; b) podávání obžalob ve věcech týkajících se trestných činů uvedených pod písmenem a); c) vytvoření a aktualizace databáze trestných činů spadajících do jeho pravomoci a d) vykonávání jiných pravomocí, které mu byly svěřeny zákonem. Podle čl. 88⁸ odst. 2 platí, že „jednání ve věcech spadajících do pravomoci tohoto oddělení se konají za účasti státních zástupců soudního oddělení Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(státní zastupitelství při Nejvyšším kasačním a soudním dvoru)] nebo státních zástupců státního zastupitelství při soudu, u nějž řízení probíhá“.

26. Článek III zákona č. 207/2018 stanoví:

„(1) [SIII] zahájí svou činnost ve lhůtě tří měsíců ode dne vstupu tohoto zákona v platnost.

(2) Věci spadající do pravomoci [SIII], které probíhají u kterékoli divize státního zastupitelství a nebylo o nich přede dnem, kdy toto oddělení zahájí svou činnost, dosud rozhodnuto, budou tomuto oddělení předány k dořešení, jakmile toto oddělení zahájí svou činnost.“

b) Mimořádné nařízení č. 90/2018

27. Mimořádné nařízení vlády č. 90/2018 o opatřeních týkajících se pravidel upravujících fungování [SIII] (dále jen „mimořádné nařízení č. 90/2018“)¹¹ bylo přijato za účelem zajištění zahájení činnosti SII ve lhůtě stanovené v čl. III odst. 1 zákona č. 207/2018. V preambuli tohoto mimořádného nařízení se uvádí, že vzhledem k tomu, že Vrchní rada soudců a státních zástupců nedokončila ke dni přijetí tohoto zákona postup pro zahájení činnosti SII, považovala vláda za nezbytné přijmout naléhavá legislativní opatření upravující, odchylně od nových článků 88³ až 88⁵ zákona č. 304/2004, jednoduchý postup pro dočasné jmenování hlavního státního zástupce, jeho zástupce a alespoň jedné třetiny státních zástupců tohoto oddělení.

11 – Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial* č. 862 ze dne 10. října 2018).

28. Článek I mimořádného nařízení č. 90/2018 mění čl. 88² odst. 3 zákona č. 304/2004 takto: „V [SIIJ] působí na pozici státního zástupce 15 osob.“

29. Článek II mimořádného nařízení č. 90/2018 zavádí postup odchylný se od článků 88³ až 88⁵ zákona č. 304/2004 za účelem dočasného jmenování hlavního státního zástupce a alespoň jedné třetiny státních zástupců SIIJ. Zejména pak podle odstavce 1 tohoto ustanovení platí, že před skončením výběrových řízení pořádaných za účelem jmenování do funkce hlavního státního zástupce SIIJ a do výkonných funkcí státních zástupců tohoto oddělení budou funkce hlavního státního zástupce a alespoň jedné třetiny výkonných funkcí státních zástupců dočasně vykonávány státními zástupci, kteří splní podmínky stanovené zákonem pro jmenování na tyto pozice a budou vybráni komisí pověřenou uspořádáním výběrového řízení, jejíž složení bude v souladu s čl. 88³ odst. 2 zákona č. 304/2004. Podle odstavce 2 budou uchazeči vybíráni komisí pověřenou uspořádáním tohoto výběrového řízení, která bude svou činnost vykonávat za přítomnosti nejméně tří členů, v souladu s postupem, který proběhne ve lhůtě pěti kalendářních dnů ode dne jeho zahájení předsedou Vrchní rady soudců a státních zástupců. Podle odstavce 11 platí, že „[s] účinností ode dne zahájení činnosti [SIIJ] převezme toto oddělení věci spadající do jeho pravomoci, které jsou vedeny u Direcția Națională Anticorupție [(Národní ředitelství pro boj proti korupci, Rumunsko, dále jen „DNA“)] a jiných divizí státního zastupitelství, jakož i spisy vedené ve věcech týkajících se trestných činů upravených v čl. 88¹ odst. 1 zákona č. 304/2004, opětovně zveřejněného, ve znění pozdějších změn a doplňků, které byly skončeny přede dnem, kdy toto oddělení zahájilo svou činnost“.

c) Mimořádné nařízení č. 92/2018

30. Mimořádné nařízení vlády č. 92 ze dne 15. října 2018 o změně a doplnění některých normativních aktů v oblasti soudnictví (dále jen „mimořádné nařízení č. 92/2018“)¹² změnilo mimo jiné zákon č. 304/2004 tím, že do článku 88² vložilo nový odstavec 5, ve kterém se uvádí, že státní zástupci SIIJ mají po dobu trvání služby v tomto oddělení postavení vyslaných státních zástupců. Článek 88⁵ odst. 5 se mění tak, že pohovor prováděný v rámci procesu vybírání státních zástupců SIIJ je veden před výběrovou komisí, nikoli v plénu Vrchní rady soudců a státních zástupců.

d) Mimořádné nařízení č. 7/2019

31. Mimořádné nařízení vlády č. 7 ze dne 20. února 2019 o některých dočasných opatřeních týkajících se výběrového řízení na přijetí do Institutul Național al Magistraturii [(Státní ústav soudců a státních zástupců, Rumunsko)] počátečním zaškolením soudců a státních zástupců, závěrečné zkoušce ve Státním ústavu soudců a státních zástupců, stáží a zkoušce způsobilosti soudních a právních čekatelů, kterým se mění a doplňuje zákon č. 303/2004, zákon č. 304/2004 a zákon č. 317/2004¹³, mimo jiné mění a doplňuje zákon č. 304/2004. Do článku 88¹ tohoto mimořádného nařízení vkládá nový odstavec 6, podle kterého platí, že odkazuje-li Codul de procedură penală (trestní řád) nebo jiný zvláštní zákon na „hierarchicky nadřízeného státního zástupce“ ve věcech týkajících se trestných činů spadajících do pravomoci SIIJ, musí být tento výraz chápán tak, že označuje hlavního státního zástupce SIIJ, včetně rozhodnutí přijatých před tím, než toto oddělení zahájilo svou činnost.

12 – Ordonanța de urgență nr. 92 din 15 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial* č. 874 ze dne 16. října 2018).

13 – Ordonanța de urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiaři, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial* č. 137 ze dne 20. února 2019).

32. Za odstavec 11 článku 88⁵ též vložilo dva nové odstavce 11¹ a 11², které mění postup pro jmenování zakotvený v tomto ustanovení. Podle odstavce 11¹ mají členové výběrové komise dle článku 88⁵ i nadále právo hlasovat na plénu Vrchní rady soudců a státních zástupců. Odstavec 11² stanoví, že výběrové komise dle článků 88³ a 88⁵ vykonávají svou činnost v souladu se zákonem, jsou-li přítomni alespoň tři jejich členové.

33. Toto nařízení rovněž mění článek 88⁸ tím, že ve svém odst. 1 písm. d) upravuje novou pravomoc SIIJ, která spočívá v podání nebo zpětvzetí obžalob ve věcech spadajících do pravomoci tohoto oddělení, včetně věcí probíhajících u soudů nebo vyřešených s konečnou platností před tím, než toto oddělení zahájí svou činnost.

e) Mimořádné nařízení č. 12/2019

34. Mimořádné nařízení vlády č. 12 ze dne 5. března 2019, kterým se mění a doplňují určité normativní akty v oblasti soudnictví (dále jen „mimořádné nařízení č. 12/2019“)¹⁴, změnilo zákon č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců, vložilo do zákona č. 304/2004 články 88¹⁰ a 88¹¹. Článek 88¹⁰ stanoví vysílání příslušníků justiční policie k SIIJ, na žádost hlavního státního zástupce tohoto oddělení na základě rozhodnutí ministra vnitra. Toto vyslání může trvat až tři roky a o stejnou dobu je lze prodloužit.

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

A. Věc C-83/19

35. Dne 27. srpna 2018 podala Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Asociace „Forum soudců v Rumunsku“, dále jen „Asociace Forum soudců“ nebo „žalobkyně“) u soudní inspekce (dále jen „žalovaná“) žádost o sdělení informací ve veřejném zájmu. Požadované informace se týkaly činnosti soudní inspekce v období let 2014 až 2018. Žádost se konkrétně týkala statistických informací o věcech projednávaných tímto orgánem, zahájení a výsledku kárných řízení, jakož i informací týkajících se uzavření protokolu mezi Serviciul Român de Informații (rumunská zpravodajská služba) a soudní inspekci a účasti této služby na vyšetřování.

36. Vzhledem k tomu, že žalovaná odpověděla na podanou žádost pouze částečně, podala žalobkyně dne 24. září 2018 proti žalované žalobu k Tribunalul Olt (soud prvního stupně v Olt, Rumunsko). Žalobkyně podala návrh na vydání rozhodnutí, kterým by bylo žalované uloženo poskytnout určité informace, které byly dříve předmětem žádosti ze dne 27. srpna 2018.

37. Ve své žalobní odpovědi podané dne 26. října 2018 žalovaná tvrdila, že subjektivní práva žalobkyně porušena nebyla a že žalobu je potřeba zamítnout jako neopodstatněnou. Tato žalobní odpověď byla podepsána soudcem Lucianem Netejoruem.

38. Lucian Netejoru byl jmenován hlavním inspektorem soudní inspekce rozhodnutím pléna Vrchní rady soudců a státních zástupců č. 702/2015 ze dne 30. června 2015 na funkční období 3 let (od 1. září 2015 do 1. září 2018). V okamžiku podání žalobní odpovědi ve věci v původním řízení vykonával L. Netejoru funkci dočasného hlavního inspektora na základě mimořádného nařízení č. 77/2018 přijatého dne 5. září 2018.

14 – Ordonanța de urgență nr.12 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial* č. 185 ze dne 7. března 2019).

39. Ve své replice žalobkyně namítla, že nebylo prokázáno, že osoba, která žalobní odpověď podepsala, L. Netejoru, má oprávnění jednat jako zástupce žalované, ze dvou důvodů. Zprvė orgán příslušný ke jmenování hlavního inspektora soudní inspekce, plénum Vrchní rady soudců a státních zástupců, nevydal žádný správní akt, který by osvědčoval splnění zákonných podmínek vyžadovaných k výkonu této funkce *ad interim*.

40. Zadruhé ustanovení mimořádného nařízení č. 77/2018 jsou protiústavní. Žalobkyně tvrdila, že prodloužením mandátu vedení soudní inspekce prostřednictvím mimořádného nařízení č. 77/2018 vláda zasahuje do ústavních pravomocí Vrchní rady soudců a státních zástupců. Žalobkyně založila svou námitku na závěrech zprávy o MSO vydané Komisí v roce 2018, podle nichž „[s]kutečnost, že se ministr spravedlnosti rozhodl zasáhnout a prodloužit mandát současných řídicích pracovníků, by mohla být považována za zásah do pravomocí Vrchní rady soudců a státních zástupců“, a tvrdí, že mimořádné nařízení č. 77/2018 porušuje záruku nezávislosti zakotvenou v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU. Žalobkyně tvrdila, že bude-li prokázáno, že MSO, jakož i čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ukládají Rumunsku závazné povinnosti a že Rumunsko tyto povinnosti nesplnilo, bude to znamenat, že L. Netejoru není oprávněn jednat jako právní zástupce, což povede ke zrušení procesního aktu, kterým je žalobní odpověď založená do spisu (včetně podání obsahujících důvody obrany, předložených důkazů a námitek).

41. Žalovaná tvrdila, že rozhodnutí Vrchní rady soudců a státních zástupců č. 702/2015, jímž byl L. Netejoru jmenován do funkce hlavního inspektora, je k dispozici na internetových stránkách soudní inspekce. Žalovaná se dále dovolávala mimořádného nařízení č. 77/2018. Na tomto základě žalovaná tvrdila, že námitku žalobkyně je potřeba zamítnout jako neopodstatněnou.

42. Za těchto okolností se Tribunalul Olt (soud prvního stupně v Olt, Rumunsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být [MSO], zřízený [rozhodnutím o zřízení MSO], považován za akt přijatý orgánem Unie ve smyslu článku 267 SFEU, který může podléhat výkladu [Soudního dvora]?
- 2) Spadá obsah, povaha a doba trvání [MSO], který byl zřízen [rozhodnutím o zřízení MSO], do oblasti působnosti [smlouvy o přistoupení]? Jsou požadavky stanovené ve zprávách vypracovaných v rámci tohoto mechanismu pro Rumunsko závazné?
- 3) Musí být čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec [SEU] vykládán v tom smyslu, že členské státy zavazuje k tomu, aby stanovily nezbytná opatření k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie, konkrétně záruky nezávislého kárného řízení pro rumunské soudce, a odstranily veškerá rizika spojená s politickým vlivem na vedení takových řízení, jako je například přímé jmenování vedení Inspekția Judiciară (soudní inspekce, Rumunsko) vládou, a to i dočasně?
- 4) Musí být článek 2 [SEU] vykládán v tom smyslu, že členské státy musí dodržovat kritéria právního státu, vyžadovaná rovněž ve zprávách vypracovaných v rámci [MSO] stanoveného v [rozhodnutí o zřízení MSO], v případě postupů přímého jmenování vedení Inspekția Judiciară (soudní inspekce, Rumunsko) vládou, a to i dočasně?“

B. Věc C-127/19

43. Žalobkyněmi v projednávané věci jsou Asociația Forum soudců a Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“ (sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“). Dne 13. prosince 2018 podaly žalobkyně ke Curtea de Apel Pitești (odvolací soud v Pitești, Rumunsko) žalobu na zrušení dvou rozhodnutí pléna Vrchní rady soudců a státních zástupců: rozhodnutí č. 910/19.09.2018, kterým byla schválena pravidla jmenování státních zástupců do vedoucích funkcí v SIIJ

a jejich odvolávání z funkce¹⁵, a rozhodnutí č. 911/19.09.2018, kterým byla schválena pravidla jmenování státních zástupců do výkonných funkcí SIIJ, jejich setrvání ve funkci a odvolávání¹⁶.

44. Tato rozhodnutí byla přijata na základě zákona č. 207/2018. Článek 1 odst. 45 tohoto zákona vložil za článek 88 zákona č. 304/2004 články 88¹ až 88⁹, jimiž bylo zřízeno a upraveno fungování SIIJ. Podle nového čl. 88⁵ odst. 12 „[ř]ízení o jmenování osob do vedoucích a výkonných funkcí v daném oddělení, trvání jejich funkce a odvolávání z funkce jsou podrobně upraveny v pravidlech schválených plénum Vrchní rady soudců a státních zástupců“. Tato dvě rozhodnutí, jejichž zrušení je v projednávané věci požadováno, byla schválena na základě tohoto ustanovení.

45. Žalobkyně namítaly protiústavnost těchto dvou správních rozhodnutí odkazem na ustanovení rumunské ústavy, podle kterého je tento členský stát povinen dodržovat povinnosti, které pro něj vyplývají ze Smluv, jejichž je smluvní stranou (článek 11 a čl. 148 odst. 2 rumunské ústavy). Žalobkyně rovněž tvrdily, že určitá ustanovení napadených legislativních aktů jsou v rozporu s akty vyšší právní síly, včetně zákona, Ústavy a SFEU. Žalobkyně rovněž odkázaly na MSO. Domnívají se, že zřízení SIIJ má přímý dopad na pravomoci DNA, subjektu, který podle zpráv Komise dosáhl v rámci MSO významných výsledků. Zřízení SIIJ znamená, že desítky prominentních korupčních kauz vedených u DNA mohou být převedeny na Vrchní radu soudců a státních zástupců jednoduše podáním účelových stížností na některého soudce nebo státního zástupce, čímž dojde k naprostému zrušení významné části činnosti DNA.

46. Nálezem č. 33 ze dne 23. ledna 2018 Curtea Constituțională a României (Ústavní soud Rumunska) posoudil ustanovení zákona č. 207/2018 v rámci předběžného přezkumu ústavnosti. Rozhodl, že námitky týkající se účinků zřízení SIIJ na pravomoci DNA nejsou opodstatněné a že neexistují závazné akty unijního práva, které by mohly podpořit námitky protiústavnosti založené na čl. 148 odst. 2 a 4 Ústavy.

47. Předkládající soud podotýká, že zřízení SIIJ bylo kritizováno ve zprávách Skupiny států proti korupci (dále jen „GRECO“) a Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (dále jen „Benátská komise“). Komise na tyto zprávy odkázala v souvislosti se svými zprávami o MSO. Předkládající soud uvádí, že vzhledem k tomu, že MSO a zprávy vypracované v jeho rámci vedou ke vzniku povinnosti zajištění souladu ze strany státu, je touto povinností vázán nejen zákonodárny orgán státu, ale rovněž jeho správní orgány, v projednávané věci Vrchní rada soudců a státních zástupců, která přijímá sekundární prováděcí právní předpisy, a soudy.

48. Předkládající soud dále uvádí, že Curtea Constituțională (Ústavní soud) ve svém nálezu č. 104 ze dne 6. března 2018 konstatoval, že smysl rozhodnutí o zřízení MSO Soudní dvůr „nevyložil ve vztahu k obsahu, povaze a trvání, jakož i ve vztahu k tomu, zda posledně uvedené aspekty spadají do oblasti působnosti Smlouvy o přistoupení“. Má proto za to, že vyřešení daného sporu vyžaduje objasnění povahy a právní síly těchto aktů.

49. Za těchto okolností se Curtea de Apel Pitești (odvolací soud v Pitešti, Rumunsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být [MSO], zřízený [rozhodnutím o zřízení MSO], považován za akt přijatý orgánem Unie ve smyslu článku 267 SFEU, který může podléhat výkladu [Soudního dvora]?

15 – Consiliul Superior al Magistraturii, CSM nr. 910/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial*, č. 812 ze dne 21. září 2018).

16 – Consiliul Superior al Magistraturii, CSM nr. 911/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial*, č. 812 ze dne 21. září 2018).

- 2) Spadá obsah, povaha a doba trvání [MSO], který byl zřízen [rozhodnutím o zřízení MSO], do oblasti působnosti [smlouvy o přistoupení]? Jsou požadavky stanovené ve zprávách vypracovaných v rámci tohoto mechanismu pro Rumunsko závazné?
- 3) Musí být článek 2, vykládaný ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU, vykládán v tom smyslu, že povinnost Rumunska dodržovat požadavky uložené ve zprávách vypracovaných v rámci [MSO], zřízeného [rozhodnutím o zřízení MSO], spadá pod povinnost členského státu dodržovat zásady právního státu?
- 4) Brání článek 2 SEU, konkrétně povinnost respektovat hodnoty právního státu, právním předpisům, na jejichž základě je zřízen a organizován [SII], a to v rámci Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(státní zastupitelství při Nejvyšším kasačním a soudním dvoru)] z důvodu možnosti vykonávat nepřímý tlak na soudce a státní zástupce?
- 5) Brání zásada nezávislosti soudců, zakotvená v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU a v článku 47 [Listiny], jak je vykládána judikaturou [Soudního dvora] (rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), zřízení [SII], a to v rámci Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(státní zastupitelství při Nejvyšším kasačním a soudním dvoru)] s ohledem na pravidla pro jmenování/odvolání státních zástupců, kteří jsou součástí uvedeného útvaru, na podmínky pro výkon funkcí v rámci tohoto útvaru, jakož i na způsob, jakým je stanovena působnost, v souvislosti s omezeným počtem míst v rámci tohoto útvaru?“

C. Věc C-195/19

50. Navrhovatel, PJ, v původním řízení podal žalobu v souvislosti s daňovým sporem, kterou odpůrce, jenž byl v dané věci soudcem, zamítl jako neopodstatněnou. Navrhovatel měl za to, že odpůrce nesplnil svou zákonnou povinnost odůvodnit své rozhodnutí v zákonné lhůtě 30 dnů, čímž poškozenému zabránil v tom, aby se domohl opravných prostředků. Navrhovatel proto podal trestní oznámení u Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (státní zastupitelství při odvolacím soudu v Bukurešti, Rumunsko), v němž požadoval, aby byl odpůrce trestně stíhán za trestný čin zneužití pravomoci.

51. Státní zástupce Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (státní zastupitelství při odvolacím soudu v Bukurešti), jemuž byla věc přidělena, rozhodl o zahájení trestního řízení, které bylo následně ukončeno z důvodu, že ke zneužití pravomoci, z něhož byl dotčený soudce obviněn, nedošlo. Navrhovatel podal stížnost proti tomuto rozhodnutí o ukončení řízení k nadřízenému státnímu zástupci.

52. Poté, co vstoupil v platnost zákon č. 207/2018, předalo Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (státní zastupitelství při odvolacím soudu v Bukurešti) podle článku III tohoto zákona a v souladu s novým článkem 88¹ zákona č. 304/2004 trestní oznámení SIIJ, jelikož se týkalo soudce. Zástupce hlavního státního zástupce SIIJ trestní oznámení rovněž zamítl jako neopodstatněné. Navrhovatel podal proti původnímu usnesení státního zastupitelství při Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti), potvrzeného usnesením zástupce hlavního státního zástupce SIIJ, žalobu u Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) (předkládající soud).

53. Předkládající soud upřesňuje, že má možnost žalobu buď zamítnout, nebo jí vyhovět. Ve druhém uvedeném případě bude mít jeho rozhodnutí za následek zrušení usnesení vydaných státními zástupci a vrácení věci státnímu zástupci. V souladu s článkem 2¹ zákona č. 304/2004 byl nadřízený státní zástupce, který posuzoval legalitu a meritum usnesení státního zástupce, jemuž byla věc přidělena, členem SIIJ. Bude-li tedy žalobě vyhověno, budou jak státní zástupce, jemuž byla věc přidělena, tak i jemu nadřízený státní zástupce členy téhož zvláštního SIIJ.

54. Za těchto okolností je předkládající soud dle svého náhledu povinen posoudit, zda unijní právo brání vnitrostátní právní úpravě, kterou bylo zřízeno SIIJ. Vnitrostátní soud připomíná, že zpráva Komise o MSO z roku 2018 doporučila „okamžitě pozastavit uplatňování justičních zákonů a navazujících mimořádných nařízeních“ a „revidovat justiční zákony a plně při tom zohlednit doporučení v rámci MSO a doporučení vydaná Benátskou komisí a skupinou GRECO“.

55. Vnitrostátní soud uvádí, že pokud by bylo zjištěno, že čl. 67 odst. 1 SFEU, první věta článku 2 SEU a první věta článku 9 SEU brání dotčené vnitrostátní právní úpravě, musel by prohlásit všechny procesní akty vypracované SIIJ ve věci v původním řízení za absolutně neplatné. Předkládající soud bude též muset zohlednit odpověď poskytnutou Soudním dvorem při jmenování divize příslušného státního zastupitelství v případě, že bude žalobě vyhověno.

56. Za těchto okolností se Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Jsou [MSO], zřízený [rozhodnutím o zřízení MSO], a požadavky stanovené ve zprávách vypracovaných v rámci tohoto mechanismu pro Rumunsko závazné?

2) Brání čl. 67 odst. 1 SFEU, jakož i čl. 2 první věta a čl. 9 první věta SEU vnitrostátní právní úpravě zřizující útvar státního zastupitelství, který má výlučnou pravomoc v oblasti vyšetřování všech druhů protiprávních činů spáchaných soudci nebo státními zástupci?

3) Brání taková zásada přednosti evropského práva, jaká je stanovena v rozsudku ze dne 15. července 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66 a v následně ustálené judikatuře [Soudního dvora], vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje takovému politicko-soudnímu orgánu, jako je Curtea Constituțională a României (ústavní soud Rumunska), aby porušil výše uvedenou zásadu prostřednictvím rozhodnutí, proti nimž nelze podat žádný opravný prostředek?“

D. Věc C-291/19

57. Čtyřmi trestními oznámeními podanými v prosinci 2015 a únoru 2016 uvedl SO, navrhovatel, že se čtyři státní zástupci dopustili trestného činu zneužití funkce a že se advokát, člen Brašovské advokátní komory, dopustil trestného činu úplatkářství. Následně podal navrhovatel trestní oznámení proti dvěma soudcům Judecătoriei Brașov (soud prvního stupně v Brašově Rumunsko) a Tribunalul Brașov (Vyšší soud v Brašově, Rumunsko), přičemž uvedl, že tvoří součást zločinecké skupiny a že v různých řízeních vůči němu vydali rozhodnutí, která jsou pro něj nepříznivá.

58. Usnesením ze dne 8. září 2017 rozhodlo oddělení DNA pro boj proti trestným činům, které jsou pokládány za trestné činy korupce, o odložení věci.

59. Proti usnesení ze dne 8. září 2017 podal navrhovatel stížnost k hierarchicky nadřízenému státnímu zastupitelství, a to vedoucímu státnímu zástupci oddělení pro boj proti trestným činům, které jsou pokládány za trestné činy korupce v rámci DNA. Tento státní zástupce uvedenou stížnost usnesením ze dne 20. října 2017 zamítl jako neopodstatněnou.

60. Dne 11. září 2018 podal navrhovatel proti původnímu usnesení potvrzenému dne 20. října 2017 stížnost ke Curtea de Apel Brașov (odvolací soud v Brašově, Rumunsko), předkládajícímu soudu.

61. Předkládající soud uvádí, že vzhledem k tomu, že řízení před soudním orgánem zahrnuje povinnou účast státního zástupce, se jednání původně účastnil státní zástupce DNA. Následně po vstupu v platnost změn zákona č. 304/2004 a poté, co Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr) vydal rozsudek č. 3 ze dne 26. února 2019, nahradil státního zástupce DNA na jednání státní zástupce Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Brașov (státní zastupitelství u odvolacího soudu v Brašově, Rumunsko).

62. Předkládající soud uvádí, že další průběh hlavního řízení zahrnuje účast státních zástupců SIIJ. Předkládající soud rovněž uvádí, že pokud se dospěje k závěru, že stížnost navrhovatele je opodstatněná, bude muset věc postoupit SIIJ za účelem trestního stíhání. Za těchto okolností má předkládající soud za to, že je nezbytné stanovit, zda unijní právo brání vnitrostátní právní úpravě, která zřizuje SIIJ, s přihlédnutím ke zprávě Komise o MSO z roku 2018. Konkrétněji, pro případ, že by Soudní dvůr měl za to, že jsou zprávy o MSO závazné, se předkládající soud táže, jaký je rozsah této povinnosti a zda se tato povinnost vztahuje pouze na závěry těchto zpráv, nebo zda vnitrostátní soud musí rovněž zohlednit zjištění uvedená v této zprávě, včetně těch, která vycházejí z dokumentů Benátské komise a GRECO.

63. Z těchto důvodů se Curtea de Apel Brașov (odvolací soud v Brašově, Rumunsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být [MSO], zřízený [rozhodnutím o zřízení MSO], považován za akt přijatý orgánem Evropské unie ve smyslu článku 267 SFEU, který může podléhat výkladu [Soudního dvora]?
- 2) Jsou požadavky obsažené ve zprávách vypracovaných v rámci uvedeného mechanismu pro Rumunsko závazné, zejména (ale nejen pouze) pokud jde o nezbytnost provést legislativní změny, které by byly podle závěrů [MSO] v souladu s doporučeními formulovanými Benátskou komisí a skupinou [GRECO]?
- 3) Musí být článek 2, vykládaný ve spojení s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, vykládán v tom smyslu, že pod povinnost členského státu dodržovat zásady právního státu spadá i povinnost, aby Rumunsko dodržovalo požadavky uložené ve zprávách vypracovaných v rámci [MSO], zřízeného [rozhodnutím o zřízení MSO]?
- 4) Brání zásada nezávislosti soudců, zakotvená v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU a v článku 47 [Listiny], jak je vykládána judikaturou [Soudního dvora] (rozsudek velkého senátu ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), zřízení [SIIJ] v rámci Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [státní zastupitelství u Nejvyššího kasačního a soudního dvora]), s ohledem na pravidla pro jmenování/odvolání státních zástupců, kteří jsou součástí uvedeného oddělení, na podmínky pro výkon funkcí v rámci tohoto oddělení, jakož i na způsob, jakým je stanovena pravomoc, v souvislosti s omezeným počtem míst v rámci tohoto oddělení?
- 5) Brání článek 47 [druhý pododstavec] [Listiny] týkající se práva na spravedlivý proces prostřednictvím projednání věci v přiměřené lhůtě zřízení [SIIJ] v rámci Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [státní zastupitelství u Nejvyššího kasačního a soudního dvora]) s ohledem na podmínky pro výkon funkcí v rámci tohoto oddělení a na způsob, jakým je stanovena pravomoc, v souvislosti s omezeným počtem míst v rámci tohoto oddělení?“

E. Věc C-355/19

64. Navrhovatelé v této věci jsou Asociație Forum soudců, sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“ a OL, fyzická osoba (dále jen „navrhovatelé“).

65. Dne 23. ledna 2019 podali navrhovatelé u Curtea de Apel Pitești (odvolací soud v Pitešti) žalobu na neplatnost usnesení č. 252 ze dne 23. října 2018 vydaného Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (nejvyšší státní zástupce státního zastupitelství při Nejvyšším kasačním a soudním dvoru, dále jen „odpůrce“)¹⁷. Toto usnesení se týká organizace a fungování SIIJ. Bylo vydáno na základě zákona č. 207/2018, kterým bylo zřízeno SIIJ, dle čl. II odst. 10 a 11 mimořádného nařízení č. 90/2018.

66. Navrhovatelé tvrdili zaprvé, že toto usnesení je protiústavní, přičemž odkazovali na ustanovení rumunské ústavy, podle kterého je tento členský stát povinen plnit povinnosti, které pro něj vyplývají ze Smluv, jejichž je smluvní stranou (článek 11 a čl. 148 odst. 2 rumunské ústavy). Dále navrhovatelé kritizovali znění tohoto usnesení z důvodu, že některá z jeho ustanovení jsou v rozporu s určitými legislativními akty vyšší právní síly (zákonem, ústavou, Smlouvou o Evropské unii). Konkrétně navrhovatelé tvrdili, že toto usnesení nezohledňuje doporučení formulovaná Komisí ve zprávách vypracovaných v rámci MSO.

67. Za těchto okolností a s odůvodněním podobným odůvodnění předestřenému předkládajícím soudem ve věci C-127/19 se Curtea de Apel Pitești (odvolací soud v Pitešti) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být [MSO], zřízený [rozhodnutím o zřízení MSO], považován za akt přijatý orgánem Evropské unie ve smyslu článku 267 SFEU, který může podléhat výkladu [Soudního dvora]?
- 2) Spadá obsah, povaha a doba trvání [MSO], který byl zřízen [rozhodnutím o zřízení MSO], do oblasti působnosti [smlouvy o přistoupení]? Jsou požadavky stanovené ve zprávách vypracovaných v rámci tohoto mechanismu pro Rumunsko závazné?
- 3) Musí být článek 2 [SEU] vykládán v tom smyslu, že členské státy mají povinnost dodržovat kritéria právního státu, jež jsou uložena i ve zprávách vypracovaných v rámci [MSO], zřízeného [rozhodnutím o zřízení MSO], v případě naléhavého zřízení útvaru státního zastupitelství pověřeného vyšetřováním výlučně protiprávních činů, jichž se dopustili soudci nebo státní zástupci, který vyvolává konkrétní obavy, pokud jde o boj proti korupci, a lze jej použít jako další nástroj pro nátlak a zastrašování soudců či státních zástupců?
- 4) Musí být čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec [SEU] vykládán v tom smyslu, že členské státy mají povinnost přijmout opatření nezbytná k zajištění účinné soudní ochrany v oblastech upravených unijním právem tím, že odstraní jakékoli riziko politického vlivu na trestní řízení proti soudcům nebo státním zástupcům, v případě naléhavého zřízení útvaru státního zastupitelství pověřeného vyšetřováním výlučně protiprávních činů, jichž se dopustili soudci nebo státní zástupci, který vyvolává konkrétní obavy, pokud jde o boj proti korupci, a lze jej použít jako další nástroj pro nátlak a zastrašování soudců či státních zástupců?“

F. Řízení před Soudním dvorem

68. Věci C-83/19, C-127/19 a C-195/19 byly spojeny rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 21. března 2019. Toto rozhodnutí zamítlo žádost podanou předkládajícími soudy v uvedených věcech o projednání těchto věcí ve zrychleném řízení podle čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, ale stanovilo, že všechny tři věci budou projednány přednostně podle čl. 53 odst. 3 jednacího řádu.

17 – Ordinul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 252 din 23 octombrie 2018 privind organizarea și funcționarea în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

69. Žalobkyně dopisy ze dne 11. února 2019 ve věci C-83/19 a ze dne 20. února 2019 ve věci C-127/19 navrhly přijetí předběžných opatření podle článku 279 SFEU a čl. 160 odst. 2 a 7 jednacího řádu. Soudní dvůr odpověděl, že nemá pravomoc k přijetí takových opatření v rámci řízení o předběžné otázce.

70. V návaznosti na rozhodnutí Curtea de Apel Craiova (odvolací soud v Craiova, Rumunsko) ze dne 8. února 2019 postoupil Tribunalul Olt (soud prvního stupně v Olti) usnesením ze dne 12. února 2019 původní řízení ve věci C-83/19 Tribunalul Mehedinți (soud prvního stupně v Mehedinți, Rumunsko). Tribunalul Olt (soud prvního stupně v Olt) nicméně Soudní dvůr informoval, že všechny procesní úkony, včetně žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, zůstaly zachovány. Curtea de Apel Pitești (odvolací soud v Pitești) v návaznosti na rozhodnutí Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr) ze dne 10. června 2020 převedl spor v původním řízení ve věci C-127/19 na Curtea de Apel Alba Iulia (odvolací soud v Karlovském Bělehradě, Rumunsko). Court de Apel Pitești (odvolací soud v Pitești) Soudní dvůr informoval, že všechny procesní úkony zůstaly zachovány.

71. O použití zrychleného řízení požádal rovněž předkládající soud ve věci C-355/19. Tato žádost byla zamítnuta rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 27. června 2019 ve věci C-355/19. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 18. září 2019 bylo této věci, jakož i věci C-291/19 příznáno přednostní projednání.

72. Vyjádření podaly ve věcech C-83/19, C-127/19 a C-195/19 soudní inspekce, belgická, nizozemská, polská a rumunská vláda, jakož i Evropská komise. Švédská vláda předložila vyjádření ve věcech C-83/19 a C-127/19. Vrchní rada soudců a státních zástupců a sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“ předložily písemná vyjádření ve věci C-127/19.

73. Ve věci C-291/19 předložily vyjádření nizozemská, polská, rumunská a švédská vláda, jakož i Komise.

74. Ve věci C-355/19 předložily vyjádření Asociace Forum soudců, nejvyšší státní zástupce státního zastupitelství při Nejvyšším kasačním a soudním dvoru (dále jen „nejvyšší státní zástupce“), nizozemská, polská, rumunská a švédská vláda, jakož i Komise.

75. Společné jednání se konalo ve dnech 20. a 21. ledna 2020, při němž byly vyslechnuty řeči následujících zúčastněných stran: Asociace Forum soudců, sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“, Vrchní rady soudců a státních zástupců, OL, nejvyššího státního zástupce, vlád Belgie, Dánska, Nizozemska, Rumunska a Švédska, jakož i Komise.

IV. Analýza

76. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Nejprve se budu věnovat posouzení námitek nepřipustnosti vznesených v jednotlivých věcech u Soudního dvora (A). Následně vyložím použitelný unijní právní rámec, jakož i kritéria, která by se měla při analýze projednávaných věcí uplatnit (B). Konečně provedu posouzení dotčených vnitrostátních ustanovení (C).

A. K přípustnosti předběžných otázek

77. Různé zúčastněné strany poté, co předložily svá vyjádření v jednotlivých věcech, tvrdily, že Soudní dvůr by neměl odpovídat na některé, či dokonce na žádné předběžné otázky položené v projednávaných věcech. Hlavní „témata“ vznesená v souvislosti s jednotlivými věcmi by mohla být v zásadě „přeskupena“ tak, že zahrnují námitky týkající se neexistence pravomocí Unie v oblastech, kterých se žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkají, zejména se pak týkají i) vnitřní organizace

soudních systémů; ii) nedostatku pravomoci Soudního dvora k výkladu rozhodnutí o zřízení MSO; iii) skutečnosti, že odpovědi, které má Soudní dvůr poskytnout, jsou pro vyřešení věci projednávaných u předkládajících soudů irelevantní, a iv) okolnosti, že některé položené předběžné otázky se staly bezpředmětnými.

78. Všechny tyto námitky byly vzneseny jako námitky proti přípustnosti předběžných otázek. Mám však za to, že argumentace týkající se i) nedostatku unijních pravomocí v oblasti organizace soudnictví v členských státech a ii) právní povahy MSO se ve skutečnosti týká posouzení pravomoci Soudního dvora.

79. Navíc se tyto aspekty pravomoci do značné míry překrývají s věcnou analýzou uvedených ustanovení. Otázka, zda vnitrostátní ustanovení dotčená v projednávaných věcech týkající se organizace soudnictví spadají do oblasti působnosti unijního práva, je neoddělitelně spjata s požadovanými odpověďmi na předběžné otázky, které se týkají konkrétně rozsahu, požadavků a účinků článku 2 a čl. 19 odst. 1 SEU, jakož i článku 47 Listiny¹⁸. Jak Soudní dvůr uvedl ve věci A. K. a další, pokud jde o podobné argumenty, tyto otázky se týkají výkladu uvedených ustanovení a jako takové spadají do pravomoci Soudního dvora na základě článku 267 SFEU¹⁹.

80. Z těchto důvodů se budu zabývat oběma těmito námitkami proti pravomoci Soudního dvora níže v oddíle B tohoto stanoviska, v němž vyložím ustanovení, která jsou v projednávaných věcech skutečně použitelná, i to, jaký typ posouzení vyžadují. V tomto oddíle, oddíle A tohoto stanoviska, se budu zabývat pouze těmi námitkami, které jsou podle všeho skutečně námitkami nepřipustnosti, vznesenými různými účastníky řízení ve vztahu k individuálním otázkám položeným v každé z uvedených věcí.

81. Podotýkám, že rumunská vláda ve svém vyjádření uvedla, že většina těchto předběžných otázek je nepřipustná ve všech věcech projednávaných u Soudního dvora²⁰. Na jednání však tato vláda svůj postoj významně změnila, což bylo, chápu-li to správně, způsobeno skutečností, že v důsledku změny, která proběhla ve vládě na vnitrostátní úrovni, se změnila i politika nové vlády²¹.

82. Rumunská vláda však svá vyjádření ani argumenty týkající se přípustnosti, které jsou v nich uvedeny, nevzala na jednání výslovně zpět. Domnívám se tedy, že Soudní dvůr je stále povinen na argumentaci předestřenu rumunskou vládou v jejích písemných podáních týkající se přípustnosti odpovědět.

83. Na úvod je vhodné učinit jednu společnou poznámku ve vztahu ke všem jednotlivým věcem v tomto oddíle, a sice že podle ustálené judikatury je věcí pouze vnitrostátního soudu, jenž nese odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce i relevanci předběžných otázek. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout. Na předběžné otázky se vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr tak může odmítnout rozhodnout o předběžné otázce pouze za určitých vymezených okolností, například tehdy, jestliže nejsou dodrženy požadavky, které jsou uvedeny v článku 94 jednacího řádu, nebo pokud je zjevné, že výklad dotčeného unijního práva nemá žádný vztah k realitě, nebo jestliže se jedná o hypotetický problém²². Právě ve světle těchto zásad budu námitky týkající se přípustnosti v projednávaných věcech posuzovat.

18 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. března 2017, X a X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, bod 37), a ze dne 26. září 2018, Belastingdienst v. Toeslagen (Odkladný účinek odvolání) (C-175/17, EU:C:2018:776, bod 24).

19 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného senátu Nejvyššího soudu), (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 74).

20 – Konkrétně otázky 1 a 2 ve věci C-83/19; otázky 1 až 3 ve věci C-127/19; otázka 1 ve věci C-195/19; otázky 1 až 3 ve věci C-291/19; otázky 1, 2 a 4 ve věci C-355/19.

21 – Viz též níže, body 144, 263, 284 a 285 tohoto stanoviska.

22 – Viz například rozsudek ze dne 25. července 2018, Confédération paysanne a další (C-528/16, EU:C:2018:583, body 72 a 73, jakož i citovaná judikatura), nebo ze dne 1. října 2019, Blaise a další (C-616/17, EU:C:2019:800, bod 35).

1. C-83/19

84. Proti přípustnosti této věci byly vzneseny námitky, které lze rozdělit do dvou skupin. První skupina se týká chybějící nezbytnosti nebo relevance položených otázek pro spor řešený v původním řízení. Druhá skupina se týká tvrzení, že se daná věc stala bezpředmětnou.

85. Zprvce soudní inspekce tvrdila, že otázky položené ve věci C-83/19 nejsou pro rozhodnutí sporu v původním řízení relevantní. Tento argument byl ve vztahu k první a druhé otázce uplatněn i rumunskou vládou v jejích vyjádřeních, přičemž rumunská vláda ještě podotkla, že předkládající soud nevysvětlil důvody, proč žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce považuje za nezbytné.

86. Zadruhé Komise tvrdila, že původní řízení se stalo bezpředmětným, a položené předběžné otázky již tedy nejsou relevantní. Uvádí, že L. Netejoru byl dne 15. května 2019 plémem Vrchní rady soudců a státních zástupců jmenován hlavním inspektorem soudní inspekce na nové funkční období tří let, a to na základě ustanovení zákona č. 317/2004. Komise má za to, že předběžné otázky tak pozbyly relevance. Následným jmenováním téže osoby po legálně uspořádaném výběrovém řízení končí jakýkoli zásah do nezávislosti soudní moci ze strany moci výkonné.

87. Pokud jde o nedostatek způsobilosti L. Netejoru k zastupování soudní inspekce před 15. květnem 2019, včetně dne, kdy L. Netejoru podal jménem soudní inspekce dotčená vyjádření, má Komise za to, že tato situace může být zhojena prostřednictvím čl. 82 odst. 1 Codul de procedură civilă al României (rumunský občanský soudní řád). Podle tohoto ustanovení platí, že „[s]oud v případě, že zjistí, že neexistuje důkaz o tom, že osoba, která jedná jménem účastníka řízení, má oprávnění zástupce, poskytne krátkou lhůtu k nápravě [...]“. Předběžné otázky jsou z tohoto důvodu podle názoru Komise hypotetické a měly by být odmítnuty jako nepřijatelné.

88. Žádná z námitek nepřijatelnosti není dle mého názoru přesvědčivá.

89. Zprvce předkládající soud vysvětlil relevantnost předběžných otázek pro účely původního řízení. Podle předkládacího usnesení je vnitrostátní soud povinen na základě vnitrostátních procesních ustanovení *předně* rozhodnout o procesních námitkách, které by mohly učinit provádění důkazů nebo meritorní posuzování nadbytečným²³. V této fázi se původní řízení zastavilo právě z důvodu procesní námitky vycházející z toho, že L. Netejoru, který v postavení hlavního inspektora podle mimořádného nařízení č. 77/2018 podepsal žalobní odpověď, jakožto zástupce soudní inspekce neměl oprávnění jednat jako zástupce.

90. Je poměrně zřejmé, jaký druh „dominového efektu“ by jakákoliv odpověď, kterou může Soudní dvůr poskytnout, mohla na vnitrostátní řízení mít. Pokud by předkládající soud této předběžné procesní námitce vyhověl, vedlo by to k vyloučení procesního aktu, kterým je žalobní odpověď, a implicitně i důkazů a námitek v něm uplatněných. Takové rozhodnutí by mělo jednoznačně dopady na rozhodnutí o žalobě ve vnitrostátním řízení, pokud jde o žádost Asociace Forum soudců domáhající se poskytnutí určitých informací od soudní inspekce.

91. Připouštím, že obsah předběžných otázek položených v této věci je skutečně poněkud vzdálený hlavnímu předmětu věci v původním řízení, kterým je i nadále žaloba týkající se žádosti o informace. Navíc, pokud by byla v rámci tohoto hlavního řízení do značné míry otevřena celá otázka potenciálně problematického jmenování hlavního inspektora, mohl by se takový postup jevit jako poněkud účelový.

23 – Článek 248 Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (zákon č. 134/2010 o občanském soudním řádu), znovu zveřejněný v *Monitorul Oficial* č. 247 ze dne 10. dubna 2015.

92. Avšak spor, ve vztahu k němuž je Soudní dvůr žádán o stanovisko, představuje otázka týkající se způsobilosti L. Netejorua k zastupování, kterou je nutno řešit na úvod a která byla vznesena jako otázka incidenční ve sporu v původním řízení. Skutečnost, že se toto řízení týká otázky, kterou je potřeba vyřešit na úvod, neznamena absenci relevance, a tudíž nepřipustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Soudní dvůr totiž při posuzování, zda je předběžná otázka nezbytná k tomu, aby předkládající soud mohl „vynést rozsudek“ ve smyslu čl. 267 druhého pododstavce SFEU, použil extenzivní výklad tohoto pojmu. Tento výklad zahrnuje zejména „celé řízení vedoucí k vynesení rozsudku předkládajícím soudem, aby Soudní dvůr mohl vyložit všechna procesní ustanovení práva Unie, která předkládající soud musí použít pro to, aby vynesl svůj rozsudek“²⁴. Tento výklad umožnil považovat za přípustné procesní otázky týkající se celého procesu vzniku rozsudku, včetně všech otázek týkajících se nákladů řízení nebo provádění důkazů²⁵. V minulosti navíc Soudní dvůr prokázal, že tradičně zaujímá poměrně velkorysý přístup, když neposuzuje příliš přísně věcnou blízkost položených otázek ve vztahu k původnímu řízení²⁶.

93. Zadruhé námitka vznesená Komisí musí být rovněž zamítnuta. Připouštím, že podle ustálené judikatury řízení o předběžné otázce předpokládá, že před vnitrostátními soudy skutečně *probíhá* spor²⁷. To znamená, že pokud předmět sporu odpadl, čímž se položené otázky staly čistě hypotetické nebo již nemají žádný vztah ke konkrétnímu sporu, rozhodne Soudní dvůr tak, že není namístě o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce rozhodovat²⁸.

94. V projednávané věci však ze spisu vedeného v dané věci Soudním dvorem nikterak nevyplývá, že by se předběžná námitka vznesená v původním řízení nebo samotné původní řízení staly bezpředmětnými. Nebylo nijak potvrzeno, že by následné zákonné jmenování L. Netejorua do funkce hlavního inspektora mělo jakékoli účinky na platnost zástupcích úkonů provedených L. Netejorem před tímto jmenováním.

95. Ačkoli součinnost Komise při určování vnitrostátního práva případně použitelného na danou záležitost je jistě cenná, výklad takových ustanovení Soudnímu dvoru nepřísluší. Z předkládacího rozhodnutí navíc podle všeho vyplývá, že se předkládající soud domnívá, že je povinen o procesní námitce podané žalobkyní rozhodnout a že musí posoudit legalitu zastupování soudního inspekce v *okamžiku podání žalobní odpovědi*²⁹. Z tohoto hlediska, jehož správnost přísluší ověřovat pouze vnitrostátnímu soudu/soudům, nemusí mít skutečnost, že určitá osoba byla do téže funkce jmenována *po tomto okamžiku*, za následek zhojení předchozí absence oprávnění zástupce.

96. Ve světle shora uvedených úvah se domnívám, že předběžné otázky ve věci C-83/19 přípustné skutečně jsou.

24 – Rozsudek ze dne 17. února 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, bod 42).

25 – Tamtéž, body 35 až 45. K různým situacím, v nichž mohou být otázky spojené s takovými záležitostmi, jako je uložení nákladů řízení, přípustné, viz rovněž mé stanovisko ve věci Pegaso a Sistemi di Sicurezza (C-521/18, EU:C:2020:306, bod 58 a násl.).

26 – Například v nedávné době, v již citovaném rozsudku ze dne 1. října 2019, Blaise a další (C-616/17, EU:C:2019:800, body 31 až 39), se vnitrostátní řízení, z něhož vyzvaly dotčené předběžné otázky, týkalo ve své podstatě trestního řízení pro úmyslné zničení majetku. V tomto kontextu posuzoval Soudní dvůr řadu dosti složitých otázek týkajících se platnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHSa povolování glyfosátu, které je také možno považovat za poněkud věcně vzdálené skutečným otázkám řešeným u vnitrostátního soudu.

27 – Viz například rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, bod 31).

28 – Viz například usnesení ze dne 10. ledna 2019, Mahmood a další (C-169/18, EU:C:2019:5, body 25 a 26); ze dne 2. května 2019, Faggiano (C-524/16, nezveřejněné, EU:C:2019:399, body 23 a 24); a ze dne 1. října 2019 YX (Postoupení rozsudku členskému státu státní příslušnosti odsouzeného) (C-495/18, EU:C:2019:808, body 23 až 26).

29 – Vnitrostátní soud uvádí, že podle čl. 208 odst. 2 rumunského občanského soudního řádu „[n]epodání žalobní odpovědi ve lhůtě stanovené zákonem má za následek zánik práva žalovaného na předložení důkazů a na uplatnění námitek, s výjimkou námitek veřejného pořádku, pokud zákon nestanoví jinak“.

2. C-127/19 a C-355/19

97. Ve věci C-127/19 rumunská vláda ve svém písemném vyjádření uvedla, že první, druhá a třetí otázka týkající se právní povahy a účinků rozhodnutí o zřízení MSO nemají žádný vztah k předmětu sporu v původním řízení. Podobně Vrchní rada soudců a státních zástupců tvrdila, přičemž ale vznesla obecnou námitku nepřípustnosti všech předběžných otázek ve věci C-127/19, že otázky položené předkládajícím soudem se netýkají výkladu unijního práva, naopak vyzývají Soudní dvůr, aby unijní právo na dotčenou věc použil, a domáhají se poradního stanoviska k vnitrostátním ustanovením. Na jednání Vrchní rada soudců a státních zástupců dodala, že jsou tyto otázky irelevantní pro předmět sporu v původním řízení, který se týká legality oněch dvou správních aktů přijatých Vrchní radou soudců a státních zástupců, nikoli zákona, kterým bylo zřízeno SIIJ. Vzhledem k tomu, že předkládající soud není nadán pravomocí, pokud jde o analýzu vnitrostátního práva, kterážto záležitost je předmětem projednávání u Curtea Constituțională a României (Ústavní soud Rumunska), musí být podle jeho názoru tyto otázky prohlášeny za nepřípustné.

98. Ve věci C-355/19 rumunská vláda ve svém vyjádření uvedla, že předkládající soud neprokázal relevanci první, druhé a čtvrté otázky pro účely sporu v původním řízení.

99. Věc C-127/19 se týká zrušení rozhodnutí č. 910 a č. 911 pléna Vrchní rady soudců a státních zástupců ze dne 19. září 2018. Předkládající soud upřesňuje, že tyto akty byly přijaty za účelem provedení změn zavedených zákonem č. 207/2018 a že účelem těchto aktů je tedy usnadnit fungování SIIJ. V tomto kontextu považuje předkládající soud za nezbytné vyjasnit výklad MSO, článku 2, čl. 4 odst. 3 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, jakož i článku 47 Listiny, aby mohl rozhodnout o slučitelnosti těchto ustanovení se zřízením SIIJ zákonem č. 207/2018. Tento zákon představuje právní základ aktů, jejichž zrušení je žádáno ve věci v původním řízení.

100. Z těchto vysvětlení vyplývá, že mezi úkony dotčenými v původním řízení a zákonem č. 207/2018, kterým bylo zřízeno SIIJ, existuje jasná funkční vazba. Zjištění, že zřízení SIIJ je neslučitelné s unijním právem bude mít nevyhnutelný dopad na posouzení správních aktů, které jsou dotčeny v původním řízení. Jednoduše řečeno, bude-li tento základ shledán neslučitelným, budou neslučitelnými shledány i další akty, které tento základ provádějí.

101. To podle mého názoru jasně svědčí o tom, jak jsou předběžné otázky položené ve věci C-127/19 relevantní pro účely žaloby na neplatnost podané u předkládajícího soudu ve věci v původním řízení. Námitky nepřípustnosti vznesené v této věci tedy musí být zamítnuty.

102. Podobně se věc C-355/19 týká zrušení správního aktu přijatého za účelem provedení změn zavedených zákonem č. 207/2018 a usnadnění fungování SIIJ. V tomto kontextu považuje předkládající soud za nezbytné vyjasnit výklad MSO, článku 2, čl. 4 odst. 3 a čl. 19 odst. 1, jakož i článku 47 Listiny pro účely vydání rozhodnutí o slučitelnosti těchto ustanovení se zřízením SIIJ zákonem č. 207/2018, od něhož se odvíjí přijetí aktů, jejichž zrušení je ve věci v původním řízení navrhováno.

103. Tyto otázky jsou přípustné ze stejných důvodů jako otázky ve věci C-127/19: jedná se zde opět o logiku provádění. Pokud by totiž měl být právní základ, zejména zřízení SIIJ zákonem č. 207/2018, prohlášen za neslučitelný, tentýž osud by potkal i správní akt dotčený v původním řízení přijatý za účelem provedení tohoto zákona.

104. V důsledku shora uvedeného jsou první, druhá i čtvrtá otázka ve věci C-355/19 také přípustné.

3. C-195/19 a C-291/19

105. Ve svém písemném vyjádření zpochybnila rumunská vláda přípustnost první otázky ve věci C-195/19, jakož i první, druhé a třetí otázky ve věci C-291/19. Dle názoru této vlády nejsou tyto otázky týkající se právní povahy rozhodnutí o zřízení MSO a zpráv Komise relevantní pro účely sporů v původních řízeních v těchto věcech.

106. Věc C-195/19 se týká probíhajícího řízení, ve kterém jde o trestní odpovědnost soudce. Předkládající soud upřesňuje, že bude-li žalobě vyhověno, budou jak státní zástupce, jemuž byla věc přidělena, tak nadřízený státní zástupce vykonávající dohled na tímto státním zástupcem členy téhož zvláštního SIIJ. A právě v tomto kontextu má předkládající soud za to, že je vázán povinností posoudit, zda unijní právo brání vnitrostátní právní úpravě, kterou bylo SIIJ zřízeno. Za tímto účelem se táže na slučitelnost vnitrostátních právních předpisů s MSO a v rámci druhé otázky ve věci C-195/19 též s článkem 2 SEU. Vnitrostátní soud uvádí, že pokud by bylo zjištěno, že unijní právo brání vnitrostátní právní úpravě, kterou bylo SIIJ zřízeno, vedl by jej tento závěr k zrušení všech procesních úkonů vypracovaných SIIJ ve věci v původním řízení. Předkládající soud by musel rovněž zohlednit odpověď poskytnutou Soudním dvorem při jmenování divize příslušného státního zastupitelství v případě, že bude žalobě vyhověno.

107. Z těchto důvodů jasně vyplývá relevance první a druhé otázky ve věci C-195/19 pro věc v původním řízení, v rozsahu, v němž se druhá otázka týká článku 2 SEU.

108. Pokud jde o přípustnost první, druhé a třetí otázky ve věci C-291/19, předkládající soud odůvodnil relevanci svých předběžných otázek v této věci skutečností, že další průběh hlavního řízení zahrnuje účast státních zástupců SIIJ. Je tedy třeba určit, zda unijní právo brání vnitrostátní právní úpravě, kterou bylo SIIJ zřízeno, nebo nikoliv. Pokud by předkládající soud dospěl k závěru, že trestní oznámení navrhovatele je odůvodněné, musel by předkládající soud tuto věc postoupit SIIJ pro účely trestního stíhání.

109. Ve světle těchto upřesnění a z týchž důvodů, které byly právě uvedeny ve spojitosti s první a částečně s druhou otázkou ve věci C-195/19, se domnívám, že první, druhá a třetí otázka ve věci C-291/19 jsou rovněž přípustné.

110. Souhlasím však s rumunskou vládou, že druhá otázka ve věci C-195/19 v rozsahu, v jakém se týká článku 9 SEU a čl. 67 odst. 1 SFEU, jakož i třetí otázka v této věci musí být prohlášena za nepřipustné. Pokud jde o třetí otázku ve věci C-195/19, rumunská vláda uvedla, že otázka, zda zásada přednosti brání vnitrostátní právní úpravě, která Curtea Constituțională (Ústavní soud) umožňuje odchýlit se od této zásady rozhodnutími, která nelze napadnout opravnými prostředky, má „teoretickou a obecnou“ povahu a jako taková nemá žádný vztah k předmětu sporu v původním řízení.

111. Pokud jde o druhou otázku ve věci C-195/19, předkládací rozhodnutí neobsahuje žádné vysvětlení, které by nastínilo, jak konkrétně by mohl být článek 9 SEU (deklarující zásadu rovnosti občanů Unie) a čl. 67 odst. 1 SFEU (uvádějící, že Unie tvoří prostor svobody, bezpečnosti a práva) pro projednávanou věc relevantní. V rozsahu, v jakém se tato otázka dovolává těchto ustanovení, není v souladu s požadavky stanovenými v článku 94 jednacího řádu. Podle ustálené judikatury je totiž nezbytné, aby vnitrostátní soud podal minimální vysvětlení k důvodům volby ustanovení unijního práva, o jejichž výklad žádá, jakož i k souvislosti, kterou spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými na spor, který mu byl předložen³⁰.

30 – Viz například rozsudek ze dne 10. března 2016, Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, bod 115), nebo usnesení ze dne 12. května 2016, Security Service a další (C-692/15 až C-694/15, EU:C:2016:344, bod 20).

112. Třetí otázka ve věci C-195/19 je podle mého názoru stižena stejnou vadou a přidává ještě jednu další. Zaprvé tato otázka, jak správně uvedla rumunská vláda, rovněž ani zdaleka nespĺňuje požadavky článku 94 jednacího řádu. Podstatou této otázky je, zda zásada přednosti brání vnitrostátní právní úpravě, která Curtea Constituțională (Ústavní soud) umožňuje tuto zásadu v podstatě pominout rozhodnutími, proti kterým nelze podat opravný prostředek. Předkládací rozhodnutí však nikde nezmiňuje, o jaká konkrétní ustanovení se jedná a proč jsou problematická. Předkládající soud pouze citoval určité výňatky z nálezů Curtea Constituțională (Ústavní soud), v nichž se tento soud vyjadřuje k MSO v různých věcech, aniž uvedl jakýkoli kontext nebo vysvětlení v tom směru, zda se tyto nálezy týkají nějakých vnitrostátních ustanovení souvisejících s věcí v původním řízení.

113. Zadruhé tak, jak je tato otázka formulována, obsahuje rovněž implicitní (a ne právě lichotivé) posouzení judikatury Curtea Constituțională (Ústavní soud), vyzývající Soudní dvůr, aby potvrdil určitý výklad této judikatury v jiném, nesouvisejícím řízení, z něhož je (selektivně) vyňato velmi málo informací, a přitom současně zpochybnil institucionální autoritu vrcholného vnitrostátního soudu. To však v žádném případě Soudnímu dvoru v rámci řízení o předběžné otázce nepřísluší³¹.

114. Mám tudíž za to, že druhá předběžná otázka ve věci C-195/19 v rozsahu, v němž odkazuje na článek 9 SEU a čl. 67 odst. 1 SFEU, jakož i třetí předběžná otázka v téže věci jsou nepřipustné.

4. Dílčí závěr k přípustnosti

115. Mám za to, že druhá předběžná otázka ve věci C-195/19 v rozsahu, v němž odkazuje na článek 9 SEU a čl. 67 odst. 1 SFEU, jakož i třetí předběžná otázka v této věci musí být prohlášeny za nepřipustné. Ostatní předběžné otázky položené v těchto pěti projednávaných věcech jsou podle mého názoru přípustné.

116. Pro přehlednost bych však všechny otázky položené v projednávaných věcech přerozdělil do skupin podle otázek týkajících se použitelného práva, které – jakmile budou vyřešeny – vytvoří rámec pro ony dva věcné aspekty, jichž se projednávají věci týkají.

117. Zaprvé předkládající soudy v projednávaných věcech formulovaly své otázky s přihlédnutím k řadě aktů unijního práva. Na jedné straně jsou zde otázky týkající se povahy, právní síly a účinků MSO³² a toho, zda dotčená vnitrostátní právní úprava spadá do oblasti působnosti tohoto mechanismu³³. Na druhé straně se těmito otázkami předkládající soudy rovněž tážou na výklad článku 47 Listiny, jakož i čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 2 a čl. 4 odst. 3 SEU³⁴.

118. Zadruhé jsou tyto otázky týkající se odpovídajícího legislativního rámce pro analýzu pokládány za účelem získání výkladu unijního práva, který vnitrostátním soudům umožní posoudit slučitelnost dotčených vnitrostátních ustanovení, jež se týkají dočasného jmenování vedení soudní inspekce³⁵ a zřízení SIIJ³⁶, s těmito unijními pravidly.

31 – V podobném duchu, ohledně podobně formulovaných otázek předložených vnitrostátním soudem, viz mé stanovisko ve věci *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:340, body 36 a 50).

32 – Otázky 1 a 2 ve věcech C-83/19, C-127/19, C-291/19 a C-355/19, jakož i otázka 1 ve věci C-195/19.

33 – To je podle mého názoru to, nač se předkládající soudy tážou v otázce 4 ve věci C-83/19, jakož i v otázce 3 ve věcech C-127/19, C-291/19 a C-355/19. Podstatou otázek předkládajících soudů je, zda jsou členské státy povinny dodržovat kritéria právního státu podle článku 2 SEU a zda tyto požadavky, které jsou rovněž stanoveny v rozhodnutí o zřízení MSO a ve zprávách o MSO, musí být vykládány v tom smyslu, že brání dotčeným vnitrostátním opatřením. Viz níže, body 121 a 173 tohoto stanoviska.

34 – Otázka 3 ve věci C-83/19; otázky 4 a 5 ve věci C-127/19; otázka 2 ve věci C-195/19 v rozsahu, v němž se týká článku 2 SEU; otázky 4 a 5 ve věci C-291/19 a otázka 4 ve věci C-355/19.

35 – Otázka 3 ve věci C-83/19.

36 – Otázky 4 a 5 ve věcech C-127/19 a C-291/19; otázka 2 ve věci C-195/19; a otázka 4 ve věci C-355/19.

119. Ve zbývající části tohoto stanoviska tedy nejprve posoudím příslušná ustanovení unijního práva (rozhodnutí o zřízení MSO, článek 47 Listiny, jakož i článek 2 a čl. 19 odst. 1 SEU) a kritéria, která tato ustanovení pro účely projednávaných věcí stanoví (B). Následně požadavky vyplývající z těchto ustanovení uplatním v kontextu dotčených vnitrostátních ustanovení, abych byl předkládajícím soudům nápomocen, pokud jde o hmotněprávní otázky, jež jsou projednávány v řízeních před nimi probíhajících (C).

B. Relevantní unijní právo a kritéria

1. K mechanismu pro spolupráci a ověřování (MSO)

120. Různá předkládací rozhodnutí vydaná ve všech věcech, jež se toto stanovisko zkoumá, vyvolávají několik otázek týkajících se povahy, právní síly a účinků rozhodnutí o zřízení MSO a zpráv přijatých na jeho základě.

121. Zaprvé jsou rozhodnutí o zřízení MSO a zprávy Komise přijaté na jeho základě akty přijatými orgány Unie za účelem článku 267 SFEU a je Soudní dvůr oprávněn je vykládat³⁷? Zadruhé spadají obsah, povaha a doba trvání MSO do oblasti působnosti smlouvy o přistoupení³⁸? Zatřetí se předkládající soudy tážou, zda jsou požadavky stanovené MSO³⁹ a zprávami Komise v souvislosti s MSO závazné⁴⁰. Začtvrté je rovněž požadována odpověď na to, zda musí být článek 2 SEU ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU vykládán v tom smyslu, že povinnost Rumunska dodržovat požadavky stanovené ve zprávách o MSO je součástí povinnosti dodržovat zásady právního státu⁴¹, a zda se tato povinnost vztahuje i na dočasné jmenování vedení soudní inspekce⁴² a zřízení SIIJ⁴³.

122. Všem těmto otázkám se budu postupně věnovat, a to následujícím způsobem. Zaprvé potvrdím, že rozhodnutí o zřízení MSO a zprávy přijaté Komisí na jeho základě skutečně představují unijní akty (a). Zadruhé posoudím, zda smlouva o přistoupení představuje náležitý právní základ pro rozhodnutí o zřízení MSO (b). Zatřetí přistoupím k otázce právní síly a účinků MSO a zpráv Komise přijatých v jeho rámci (c). Začtvrté tento oddíl uzavřu posouzením toho, zda vnitrostátní opatření dotčená v projednávaných věcech spadají do oblasti působnosti MSO (d).

a) Jsou rozhodnutí o zřízení MSO a zprávy o MSO unijními akty?

123. Všechny zúčastněné strany se poté, co předložily vyjádření k tomuto bodu⁴⁴, s výjimkou Vrchní rady soudců a státních zástupců, shodují na tom, že na tuto otázku je potřeba odpovědět kladně. Vrchní rada soudců a státních zástupců ve svém písemném vyjádření uvedla, že rozhodnutí o zřízení MSO představuje nástroj spolupráce Komise, nikoli legislativní akt, na který by se mohla vztahovat pravomoc Soudního dvora podle článku 267 SFEU. Na jednání však Vrchní rada soudců a státních zástupců uvedla, že rozhodnutí o zřízení MSO je závazným aktem, přestože doporučení, která obsahuje, závazná nejsou.

37 – Otázka 1 ve věcech C-83/19, C-127/19, C-291/19 a C-355/19.

38 – První část otázky 2 ve věcech C-83/19; C-127/19 a C-355/19.

39 – Otázka 1 ve věci C-195/19.

40 – Druhá část otázky 2 ve věcech C-83/19; C-127/19; C-355/19, jakož i otázka 1 ve věci C-195/19 a otázka 2 ve věci C-291/19.

41 – Otázka 3 ve věcech C-127/19 a C-291/19.

42 – Otázka 4 ve věci C-83/19.

43 – Otázka 3 ve věci C-355/19.

44 – Sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“, Asociace Forum soudců, nejvyšší státní zástupce, Komise, jakož i belgická, nizozemská, rumunská a švédská vláda.

124. Podle mého názoru není pochyb o tom, že bez ohledu na otázku případné závazné povahy rozhodnutí o zřízení MSO a zpráv přijatých na jeho základě jsou to vše akty unijního práva a Soudní dvůr má pravomoc je vykládat v rámci řízení o předběžné otázce dle článku 267 SFEU.

125. Zaprvé rozhodnutí o zřízení MSO představuje rozhodnutí za účelem čl. 288 čtvrtého pododstavce SFEU. Bylo přijato Komisí na základě článků 37 a 38 aktu o přistoupení. Není mi jasné, proč by toto rozhodnutí tedy nemohlo být „aktem přijatým orgány“ ve smyslu článku 267 SFEU.

126. Zadruhé totéž platí pro zprávy přijaté Komisí na základě rozhodnutí o zřízení MSO. Opět, ponechám-li stranou otázku jejich (ne)závazné povahy, což je jiná otázka, dává článek 267 SFEU Soudnímu dvoru pravomoc *bez jakékoli výjimky* rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu *aktů přijatých orgány Unie*⁴⁵. Pravomoc Soudního dvora tedy není omezena na akty, které mají závazné účinky⁴⁶, jak bylo potvrzeno při různých příležitostech, kdy Soudní dvůr v řízeních o předběžné otázce rozhodoval o výkladu doporučení nebo jiných, atypických aktů „soft law“⁴⁷.

127. Na první otázku ve věcech C-83/19, C-127/19, C-291/19 a C-355/19 je proto potřeba odpovědět tak, že rozhodnutí o zřízení MSO, stejně jako zprávy vypracované na tomto základě Komisí, představují akty přijaté orgánem Unie ve smyslu článku 267 SFEU, a tudíž mohou na základě tohoto ustanovení podléhat výkladu Soudního dvora.

b) Je smlouva o přistoupení náležitým právním základem?

128. Několik předběžných otázek míří na to, zda „obsah, povaha a doba trvání“ MSO spadají „do oblasti působnosti smlouvy o přistoupení“⁴⁸. Podle mého názoru tyto otázky v zásadě směřují k objasnění toho, zda mohlo být rozhodnutí o zřízení MSO, při zohlednění jeho stávající povahy, rozsahu a formy, platně založeno na smlouvě o přistoupení. Takto položená otázka výkladu se značně přibližuje nepřiznanému zpochybnění platnosti aktu unijního práva⁴⁹.

129. Na základě argumentace předestřené v průběhu tohoto řízení docházím k závěru, že neexistuje žádný důvod, proč by nebylo možno říci, že stávající rozhodnutí o zřízení MSO bylo přijato na základě smlouvy o přistoupení a aktu o přistoupení Rumunska a Bulharska. To platí ve vztahu k jeho formálnímu právnímu základu (1), jeho obsahu a cílům (2), i době jeho trvání (3).

1) Formální právní základ

130. Pokud jde o *formální právní základ* rozhodnutí o zřízení MSO, bylo toto rozhodnutí přijato jako ochranné opatření na základě článků 37 a 38 aktu o přistoupení. Článek 4 odst. 3 smlouvy o přistoupení zmocňuje orgány Unie před přistoupením dotčených členských států k přijímání opatření uvedených, mimo jiné, v člancích 37 a 38 aktu o přistoupení. Podle těchto ustanovení, známých jako „ochranné doložky“, vstoupí tato opatření v platnost pouze s výhradou a dnem vstupu v platnost smlouvy o přistoupení. Článek 2 odst. 2 smlouvy o přistoupení stanoví, že ustanovení aktu o přistoupení tvoří nedílnou součást této smlouvy.

45 – Viz například rozsudky ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, bod 8), jakož i ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 30).

46 – Rozsudek ze dne 27. října 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, bod 35 a citovaná judikatura).

47 – Například rozsudky ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, bod 9 a citovaná judikatura), nedávno potvrzené v rozsudku ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise (C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 44).

48 – První část otázky 2 ve věcech C-83/19, C-127/19 a C-355/19.

49 – Druhou možností by v případě, že by se Soudní dvůr nechtěl souhlasit s takovým výkladem první věty otázky 2 ve věcech C-83/19, C-127/19 a C-355/19, bylo přeformulování této otázky, takže by mířila pouze na to, zda jsou požadavky stanovené v rozhodnutí o zřízení MSO a ve zprávách přijatých na jeho základě pro Rumunsko závazné nebo nikoli. Vzhledem k účelu těchto otázek, je totiž právě toto podle všeho tím hlavním, oč předkládajícím soudům jde.

2) *Obsah a cíle*

131. Pokud jde o obsah opatření, která mohou být přijata na základě článků 37 a 38 aktu o přistoupení, zmocňují tato ustanovení Komisi k přijetí „vhodných opatření“ na žádost členského státu nebo z vlastního podnětu ve dvou situacích.

132. Zaprvé se článek 37, „ochranná doložka vnitřního trhu“, může stát použitelným v případě, že Rumunsko nesplní závazky přijaté v rámci jednání o přistoupení, čímž způsobí vážné narušení fungování vnitřního trhu nebo bezprostřední riziko takového narušení. Zadruhé se článek 38 může stát použitelným, pokud se vyskytnou vážné nedostatky nebo bezprostřední riziko nedostatků v provádění, stavu provedení nebo v uplatňování nástrojů spolupráce a rozhodnutí týkajících se vzájemného uznávání v prostoru svobody, bezpečnosti a práva⁵⁰.

133. Posouzení cílů a obsahu rozhodnutí o zřízení MSO nasvědčuje tomu, že toto rozhodnutí lze snadno podřadit pod typ opatření předpokládaný v člancích 37 a 38 aktu o přistoupení.

134. Pokud jde o *cíle* rozhodnutí o zřízení MSO, bod 4 odůvodnění odkazuje na nedostatky odůvodňující použití ochranných opatření stanovených v člancích 37 a 38 aktu o přistoupení. Ačkoli je v tomto bodě odůvodnění připomenuto úsilí k ukončení příprav Rumunska na členství v Evropské unii, současně je zde uvedeno, že Komise ve své zprávě ze dne 26. září 2006⁵¹ vymezila určité „nedořešené otázky“, zejména odpovědnost a účinnost soudního systému a donucovacích orgánů. Konstatuje se, že je zapotřebí dosáhnout dalšího pokroku s cílem zajistit jejich schopnost „provádět a uplatňovat opatření přijatá k zavedení vnitřního trhu a prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti“. Poté, co v bodě 5 odůvodnění připomíná, že opatření podle článků 37 a 38 aktu o přistoupení mohou být přijata v případě „bezprostředního rizika“, Komise uvádí, že taková rizika podle ní existují. Bod 6 odůvodnění tak vysvětluje, že „nedořešené otázky“ ohledně odpovědnosti a účinnosti soudního systému a donucovacích orgánů si vyžadují zřízení mechanismu pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci.

135. Důvod pro zřízení MSO se tak opírá o existenci bezprostředního rizika pro fungování vnitřního trhu a prostor svobody, bezpečnosti a práva způsobeného nedostatkem zjištěnými v soudním systému a v boji proti korupci v Rumunsku. Tento cíl je patrně plně v souladu s články 37 a 38 aktu o přistoupení.

136. Zadruhé, pokud jde o *obsah* opatření, která mohou být přijata na základě těchto ustanovení, ze znění článků 37 a 38 aktu o přistoupení podle všeho vyplývá, že pojem „opatření“ je dostatečně široký na to, aby zahrnoval i akt, jakým je rozhodnutí o zřízení MSO. Žádné z uvedených ustanovení neobsahuje taxativní výčet druhů opatření, která mohou být na jejich základě přijata. Jediným výslovně uvedeným opatřením je pozastavení vzájemného uznávání podle článku 38 aktu o přistoupení. Články 37 a 38 aktu o přistoupení tak pouze vytyčují negativní meze, které nesmí být opatřeními překročeny – tato opatření musí být v souladu se zásadou proporcionality a nesmějí být diskriminační.

137. Mohou-li být články 37 a 38 aktu o přistoupení legitimně použity k tomu, aby došlo (v konečném důsledku) k pozastavení vzájemného uznávání nebo některých prvků vnitřního trhu, a žádné z těchto ustanovení neobsahuje žádný taxativní výčet druhů opatření, která mohou být na jejich základě přijata, pak nepřichází v úvahu pouze jedno jediné opatření, ale spíše celá škála opatření. Jinými slovy, je-li možné pozastavit, musí být *a fortiori*, ve jménu proporcionality výslovně zakotvené v tomto

50 – Obě tato ustanovení jsou citována výše v bodech 7 a 8 tohoto stanoviska.

51 – Sdělení Komise: Monitorovací zpráva o stavu připravenosti Bulharska a Rumunska na členství v EU, COM(2006) 549 final. Tato zpráva již uvažovala o zřízení MSO.

ustanovení, rovněž možné jednoduše stanovit mnohem mírnější opatření spolupráce a ověřování, které bude v tomto smyslu též výrazně přiměřenější. Skutečnost, že mohou být přijata další a přísnější prováděcí opatření k článkům 37 a 38, nemění nic na skutečnosti, že mohou být na základě těchto ustanovení a v souladu se zásadou proporcionality přijata i méně přísná opatření, jako například MSO.

3) *Doba trvání MSO*

138. Články 37 a 38 aktu o přistoupení obsahují stejná časová omezení. Zaprvé obě ustanovení stanoví, že opatření mohou být v zásadě přijímána až do konce období tří let po přistoupení. Obě tato ustanovení však rovněž stanoví, že i) ochranné doložky mohou být použity i *před přistoupením* na základě monitorovacích zjištění a přijatá opatření vstoupí v platnost dnem přistoupení, pokud v nich nebude stanoveno pozdější datum, a ii) tato opatření mohou být uplatňována i po uplynutí období tří let, dokud budou tyto nedostatky přetrvávat. Navzdory možnosti zachovávat tato opatření po dobu neurčitou stanoví články 37 i 38 aktu o přistoupení výslovně, že iii) tato opatření nebudou zachována o nic déle, než je nezbytně nutné, a v každém případě budou zrušena po splnění dotyčného závazku.

139. Opět je nutno říci, že v průběhu tohoto řízení nebyl uveden žádný argument, který by naznačoval, že rozhodnutí o zřízení MSO tyto požadavky nesplňuje. Zaprvé toto rozhodnutí bylo přijato několik dní před přistoupením, dne 13. prosince 2006, na základě zjištění zprávy ze dne 26. září 2006, jak je uvedeno v bodě 4 odůvodnění rozhodnutí o zřízení MSO (i). Zadruhé tato opatření byla zachována po dobu delší, než je období tří let po přistoupení, na základě zjištění, že nedostatky, které vedly k přijetí rozhodnutí o zřízení MSO, nadále přetrvávají (ii). Zatřetí bod 9 odůvodnění uvádí, že toto rozhodnutí musí být zrušeno, jakmile bude uspokojivě dosaženo všech referenčních cílů. V tomto ohledu stojí za povšimnutí, že zrušení rozhodnutí o zřízení MSO bylo stanoveno ve zprávě z roku 2017 a pozastaveno bylo až po negativních zjištěních ve zprávě ze dne 13. listopadu 2018, které se projednávají věci týkající (iii).

140. Domnívám se, že analýza v rámci tohoto oddílu by měla být na tomto místě skončena. Přirozeně zde existuje ona základní, hlubší otázka proporcionality, která se příležitostně objeví v rámci argumentace týkající se míry, do jaké je vhodné nebo nezbytné zachovávat to, co bylo zamýšleno jako dočasný systém zavedený pro dobu po přistoupení, ještě třináct let po přistoupení, nebo dokonce ještě déle. Tato ožehavá otázka však může být bezpečně ponechána stranou v kontextu tohoto řízení, v němž žádný z účastníků řízení netvrdil, že by již nebyly splněny věcné podmínky trvající použitelnosti rozhodnutí o zřízení MSO, které jsou specifikovány v předchozích dvou bodech.

4) *Dílčí závěr*

141. Posouzení první části druhé otázky položené ve věcech C-83/19, C-127/19 a C-355/19 neodhalilo žádný faktor, který by mohl zpochybnit skutečnost, že rozhodnutí o zřízení MSO bylo, ve své současné formě, přijato platně a může být na základě smlouvy o přistoupení zachováno.

c) *Právní účinky MSO*

142. Další otázka položená předkládajícími soudy v projednávaných věcech cílí na to, zda jsou rozhodnutí o zřízení MSO (1) a zprávy Komise přijaté na jeho základě (2) pro Rumunsko závazné.

1) *Právní účinky rozhodnutí o zřízení MSO*

143. Belgická a nizozemská vláda tvrdily, že rozhodnutí o zřízení MSO je závazné v celém svém rozsahu. Podobně i švédská vláda ve svém písemném vyjádření, jakož i Asociace Forum soudců a nejvyšší státní zástupce na jednání uvedli, že rozhodnutí o zřízení MSO a referenční cíle uvedené v jeho příloze jsou pro Rumunsko právně závazné.

144. Rumunská vláda ve svém písemném vyjádření uvedla, že jedinou povinností uloženou Rumunsku rozhodnutím o zřízení MSO je povinnost pravidelně předkládat Komisi zprávu o pokroku při dosahování jednotlivých referenčních cílů uvedených v příloze tohoto rozhodnutí. Tato vláda na jednání své stanovisko změnila a uvedla, že referenční cíle uvedené v příloze rozhodnutí o zřízení MSO konkretizují podmínky smlouvy o přistoupení v souladu s hodnotami a zásadami článků 2 a 19 SEU.

145. Rozhodnutí o zřízení MSO je rozhodnutím za účelem čl. 288 čtvrtého pododstavce SFEU. Jak toto ustanovení stanoví, rozhodnutí jsou *pro své adresáty závazná v celém rozsahu*. Podle článku 4 rozhodnutí o zřízení MSO je toto rozhodnutí určeno všem členským státům. V okamžiku jeho přijetí Rumunsko sice ještě nebylo členem, ale v tomto specifickém kontextu plyne závazný charakter unijních aktů přijatých před přistoupením (rovněž) z článku 2 aktu o přistoupení: „Ode dne přistoupení se ustanovení původních smluv a aktů přijatých orgány a Evropskou centrální bankou přede dnem přistoupení stávají závaznými pro Bulharsko a Rumunsko a uplatňují se v těchto státech za podmínek stanovených v uvedených smlouvách a v tomto aktu.“

146. Rozhodnutí o zřízení MSO je tak jasně závazné. Skutečnou otázkou je spíše ta, *jaké* přesně povinnosti rozhodnutí o zřízení MSO Rumunsku ukládá.

147. Jednoznačně formulovaná právní povinnost uložená Rumunsku je obsažena v článku 1 rozhodnutí o zřízení MSO: „Rumunsko bude Komisi předkládat do 31. března každého roku [...] zprávu o pokroku při dosahování jednotlivých referenčních cílů uvedených v příloze.“ Je zde tedy zakotvena *informační povinnost*.

148. Povinnosti uložené Rumunsku na základě článku 1 rozhodnutí o zřízení MSO však v žádném případě nejsou omezeny na zasílání výročních zpráv ve stanovené lhůtě. Povinností uloženou článkem 1 totiž není jen předkládat zprávu, ale *předkládat zprávu o pokroku při dosahování jednotlivých referenčních cílů* uvedených v příloze rozhodnutí o zřízení MSO. Článek 1 rozhodnutí o zřízení MSO tak rovněž stanoví *povinnost dosáhnout* cílů zakotvených v referenčních cílech obsažených v příloze tohoto rozhodnutí. Navíc čl. 1 druhý pododstavec, který opravňuje Komisi poskytovat odbornou pomoc prostřednictvím různých činností anebo zabezpečovat získávání a výměnu informací o referenčních cílech a za tímto účelem vysílat do Rumunska odborníky, rovněž uvádí, že rumunské orgány v této souvislosti poskytnou nezbytnou podporu.

149. *Předkládat zprávy o pokroku* tak vyžaduje, aby v rámci postupu určitým směrem bylo vyvíjeno určité úsilí. Jen stěží by bylo v souladu s logikou tohoto ustanovení, pokud by Rumunsko pouze mechanicky každoročně hlásilo, že je víceméně vše při starém. V kontextu těchto skutečností bych nepřikládal příliš velký význam argumentu vycházejícímu ze znění přílohy rozhodnutí o zřízení MSO. Některé jazykové verze této přílohy totiž skutečně odkazují, poněkud vágně, na „referenční cíle *pro* Rumunsko“⁵². Na druhou stranu, řada jiných jazykových verzí obsahuje znění, které jasně nasvědčuje povinnosti jich *dosáhnout*⁵³.

150. Dále, závazná povaha povinnosti postupného plnění referenčních cílů uvedených v příloze rozhodnutí o zřízení MSO je jasně zdůrazněna postavením rozhodnutí o zřízení MSO v rámci povinností vyplývajících ze smlouvy o přistoupení. Rozhodnutí o zřízení MSO umožnilo přistoupení navzdory přetrvávajícím vážným obavám týkajícím se klíčových nedostatků v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci v Rumunsku. Nemůže být proto nikterak překvapivé, že rozhodnutí o zřízení MSO

52 – Jak je tomu například v případě anglického znění, jakož i v případě českého, lotyšského, litevského, maltského, nizozemského nebo slovenského znění.

53 – Například bulharská, španělská, dánská, německá, estonská, francouzská, italská, maďarská, polská, portugalská, rumunská, slovinská, finská, nebo švédská verze.

představuje zvláštní povinnost na straně Rumunska dosáhnout cílů zakotvených v referenčních cílech obsažených v příloze. Rozhodnutí o zřízení MSO bylo přijato na základě článků 37 a 38 aktu o přistoupení jako ochranné opatření, které bylo podstatné pro umožnění přistoupení k 1. lednu 2007, a ani zdaleka nebylo zamýšleno jako pouhé doporučení.

151. Obecně jsou referenční cíle MSO spojeny s požadavky právního státu dle článku 2 SEU, na který odkazuje článek 49 SEU jako na předpoklad pro přistoupení, a tyto požadavky specifikují. Podle článku 49 SEU mohou o členství v Evropské unii požádat pouze státy, které uznávají hodnoty uvedené v článku 2 SEU a zavazují se k jejich podpoře. Preambule rozhodnutí o zřízení MSO zdůrazňuje ústřední úlohu právního státu pro Unii, a zejména pro prostor svobody, bezpečnosti a práva, jakož i implicitní požadavek, aby měly všechny členské státy nestranný a nezávislý soudní a správní systém, který je vybaven pro boj proti korupci⁵⁴.

152. Úloha MSO v procesu přistoupení byla v tomto kontextu rozhodující. Obavy o soudní systém a boj proti korupci přetrvávaly i na jednáních předcházejících přistoupení a byly výslovně zmíněny v příloze IX aktu o přistoupení mezi zvláštními závazky a požadavky přijatými Rumunskem při uzavření jednání o přistoupení dne 14. prosince 2004⁵⁵. Podle čl. 39 odst. 2 aktu o přistoupení mohlo mít nesplnění těchto závazků za následek odložení data přistoupení Radou o jeden rok. Jak uvedla belgická vláda, referenční cíle odrážejí závazky přijaté Rumunskem v rámci přístupových jednání, jak dokládá příloha IX aktu o přistoupení. Lze tedy mít za to, jak uvedla na jednání dánská vláda, že MSO byl základní podmínkou v rámci podpisu smlouvy o přistoupení všemi členskými státy, s přihlédnutím k tomu, že v té době stále přetrvávaly určité podstatné nedostatky. Tyto nedostatky, tak jak byly zjištěny v poslední zprávě Komise před přistoupením týkající se Rumunska, jsou základem, z něhož vycházelo přijetí rozhodnutí o zřízení MSO.

153. V kontextu těchto historických a legislativních souvislostí by takový výklad rozhodnutí o zřízení MSO, podle kterého referenční cíle obsažené v příloze tohoto rozhodnutí Rumunsko nezavazují, znamenal, že celý mechanismus MSO dává Rumunsku volnou ruku k tomu, aby na splnění klíčových podmínek přistoupení rezignovalo.

154. Další aspekt zdůrazňující závaznou povahu povinnosti dosáhnout cílů stanovených v referenčních cílech MSO se týká, jak zdůraznila švédská vláda, významných právních důsledků spojených s nesplněním této povinnosti. Jak je uvedeno v bodě 7 odůvodnění rozhodnutí o zřízení MSO, pokud nebude referenčních cílů dosaženo, Komise uvádí, že může uplatnit další ochranná opatření na základě článků 37 a 38 aktu o přistoupení, které zahrnují i pozastavení vzájemného uznávání. Kromě toho, specifické právní důsledky hypotetického protiprávního jednání, které mohou vyplývat ze zvláštního režimu MSO, nebrání samy o sobě použití řádných donucovacích nástrojů prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti pro případ, že by Rumunsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z rozhodnutí o zřízení MSO⁵⁶.

155. Souhrnně lze podle mne říci, že rozhodnutí o zřízení MSO, ačkoli používá výrazy jako referenční cíle, je svou podstatou a obsahem závaznou unijní právní úpravou. V souvislostech předcházejících přistoupení může být stanovování referenčních cílů součástí politické podmíněnosti měření pokroku, který vede k přistoupení. V souvislostech po přistoupení se tyto referenční cíle stávají právní normou stanovenou prostřednictvím závazného právního nástroje, rozhodnutí, ukládajícího konkrétní

54 – Body 1, 2 a 3 odůvodnění rozhodnutí o zřízení MSO.

55 – Viz zejména body 3 a 4 přílohy IX aktu o přistoupení. Bod 3 se týká přijetí a provádění akčního plánu a strategie pro reformu soudnictví, včetně opatření k provedení justičních zákonů. Bod 4 se týká boje proti korupci zejména „zajištěním přísného vynucování dodržování protikorupčních právních předpisů a skutečné nezávislosti Úřadu národního státního zástupce pro boj proti korupci [...]“.

56 – Pokud může být něco *předmětem vynucení*, to něco musí být samozřejmě závazné – více viz mé stanovisko ve věci *Belgie v. Komise* (C-16/16 P, EU:C:2017:959, body 120 až 122).

povinnosti, jejichž porušení může mít právní následky. Následky nesplnění mohou mít, kromě možností prohlášení, že případně došlo k porušení povinnosti, a sankcionování tohoto porušení různými postupy unijního práva, rovněž významný dopad na účast Rumunska na vnitřním trhu a v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

156. Pokud jde o obsah těchto povinností, je zde kromě povinnosti předkládat zprávy rovněž jasné zakotvena povinnost vynakládat veškeré možné úsilí k zajištění souladu s referenčními cíli specifikovanými v příloze rozhodnutí o zřízení MSO.

2) Právní účinky zpráv o MSO

157. Předkládající soudy se rovněž tázaly na právní závaznost zpráv vydaných Komisí na základě rozhodnutí o zřízení MSO, jakož i doporučení Benátské komise a skupiny GRECO.

158. Asociace Forum soudců a OL na jednání tvrdili, že doporučení obsažená ve zprávách Komise mají, jsou-li posuzována ve spojení s rozhodnutím o zřízení MSO, závazné právní účinky. Podobně i rumunská vláda na jednání uvedla, že navzdory jejich povaze *sui generis* a absence závaznosti nemohou být doporučení obsažená ve zprávách opomíjena, nýbrž musí být s ohledem na povinnost loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 SEU respektována, a dokonce se stávají i závaznými, když Rumunsko přijímá legislativní nebo správní opatření v oblastech, na které se referenční cíle uvedené v příloze rozhodnutí o zřízení MSO vztahují.

159. Naproti tomu Komise a nejvyšší státní zástupce tvrdili, že zprávy Komise v rámci MSO nejsou co do své právní povahy doporučením za účelem čl. 288 odst. 5 a článku 292 SFEU, jelikož jsou spíše právním aktem *sui generis* přijatým na základě rozhodnutí o zřízení MSO.

160. Z těchto stanovisek vyplývá, že v kontextu oné specifické úlohy, kterou plní v systému zavedeném rozhodnutím o zřízení MSO, představují doporučení obsažená ve zprávě o MSO podstatně více než „tradiční“ doporučení. Jak uvedly nizozemská a švédská vláda, zprávy o MSO jsou hodnotícími nástroji. Tyto zprávy jsou přijímány na základě článku 2 rozhodnutí o zřízení MSO a – jak podotýká Komise – jsou určeny Parlamentu a Radě. Podle tohoto ustanovení Komise „sdělí Evropskému parlamentu a Radě své vlastní připomínky a zjištění ohledně zprávy předložené Rumunskem“. Tyto zprávy tak stanoví metodický rámec pro hodnocení tohoto pokroku. Opatření obsažená v doporučeních uvedených v těchto zprávách jsou specifickým vyjádřením referenčních cílů způsobem, který umožňuje hodnotit pokrok dosažený Rumunskem, jenž nakonec povede k ukončení MSO.

161. Právní účinky těchto zpráv na Rumunsko tudíž vyplývají z povinností plynoucích ze zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU. Tyto zprávy tak skutečně představují základ pro posuzování toho, zda Rumunsko plní své povinnosti ve vztahu k referenčním cílům MSO. Tyto zprávy obsahují specifická doporučení, jimiž by se mělo Rumunsko ve svém úsilí řídit. Jak zdůrazňuje Komise, účelem doporučení je podpořit úsilí Rumunska dosáhnout cílů rozhodnutí o zřízení MSO. S ohledem na skutečnost, že referenční cíle konkretizují podmínky smlouvy o přistoupení a že rozhodnutí o zřízení MSO bylo přijato na základě tohoto aktu, má Rumunsko na základě MSO *zvýšenou povinnost spolupráce*. Loajální spolupráce se tedy neomezuje na pouhé předkládání zpráv o pokroku, ale zahrnuje spíše povinnost zohledňovat daná doporučení při přijímání legislativních nebo správních opatření v oblastech, na které se vztahují referenční cíle rozhodnutí o zřízení MSO.

162. V důsledku této skutečnosti, jak uvádí belgická vláda, může Rumunsko za účelem splnění referenčních cílů rozhodnutí o zřízení MSO buď přijmout doporučená opatření, nebo přijmout jiná opatření vhodná k dosažení těchto cílů. V každém případě je tento členský stát *povinen zprávy Komise zohlednit* ve světle čl. 4 odst. 3 SEU. Povinnost loajální spolupráce rovněž znamená povinnost spolupracovat s Komisí v rámci MSO a zdržet se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů specifikovaných v referenčních cílech.

163. Podle mého názoru možná není přirovnávání právních účinků zpráv o MSO k právním účinkům doporučení podle článku 288 SFEU a následné dohadování o tom, který z nich je více *sui generis*, tak úplně užitečné⁵⁷. V následujících bodech tedy raději nastíním, jakou úlohu by podle mého názoru měly zprávy o MSO správně plnit.

164. Zprv sdílím celkový přístup belgické, dánské a švédské vlády. Jsem rovněž toho názoru, že zprávy vydané Komisí, co do jejich specifického obsahu, *nejsou závazné*. Měly by být čteny a studovány a v tomto smyslu by je Rumunsko mělo *zohledňovat* v rámci svého úsilí o dosažení cílů uvedených v referenčních cílech MSO. To však neznamená, že se Rumunsko musí řídit každým nebo jakýmkoliv konkrétním doporučením v nich obsaženým. Platí zde povinnost spolupracovat, nikoli však povinnost doporučení doslovn kopírovat.

165. Zadruhé to přirozen zahrnuje *možnost se* těmito doporučeními *neřídít*. Rumunsko si, jako kterýkoli členský stát, zachovává právo vytvářet si své vnitrostátní orgány a postupy, jak uzná za vhodné. Při vytváření těchto jiných modelů a postupů však musí být Rumunsko schopno prokázat, jak tyto jiné modely přispívají k dosažení referenčních cílů obsažených v příloze rozhodnutí o zřízení MSO, nebo musí přinejmenším předložit hodnovrn předpoklad v tomto ohledu.

166. Zatřetí na rozdíl od toho, co již bylo uvedeno v souvislosti s rozhodnutím o zřízení MSO⁵⁸, ona specifická doporučení obsažená v uvedených zprávách *nelze vynucovat* jako samostatnou právní povinnost. S ohledem na skutečnost, že zprávy o MSO neobsahují žádné závazné právní povinnosti, nelze je logicky samy o sobě vynucovat, a to ani před unijními soudy, ani před soudy vnitrostátními.

167. To však nebrání tomu, aby byly tyto zprávy, podobn jako jakkoli jiné druhy zdrojů, zohledňovány a zmiňovány, kdykoli se má za to, že objasňují výklad unijních nebo vnitrostátních opatření. To může přirozen nastat, stejnm způsobem jako se to děje v případě jakéhokoli jiného autoritativního zdroje, který působí čist silou *přesvědčivosti* (není tedy závazný), přičemž se může jednat o zápisy Evropské rady, přes díla Immanuela Kanta, až po památn citace z Terryho Pratchetta nebo *Alenky v říši divů* v některých poněkud šířejí rozkročených, neřkuli upovídaných, právních kulturách.

168. V kontextu předběžných otázek položených v projednáváních věcech však stojí za to zdůraznit, že z důvodu neexistence právn závazné povahy zpráv o MSO se vnitrostátní soudci nemohou, s ohledem na unijní právo, dovolávat doporučení obsažených v těchto zprávách jako odůvodnění pro nepoužití ustanovení vnitrostátních právních předpisů, o nichž mají tito soudci za to, že jsou s takovými doporučeními v rozporu.

169. Konečně, pokud jde o jist související problém, druhá otázka ve věci C-291/19 se dotazuje na povinnost Rumunska provádět legislativní změny, které by byly v souladu s doporučeními Benátské komise a GRECO.

170. Zprávy Benátské komise a GRECO jsou ve zprávách o MSO vydaných Komisí zmiňovány často. Z *hlediska unijního práva* jsou tyto zprávy v tomto kontextu užitečným zdrojem informací a nabízejí přesvědčivou inspiraci, pokud jde o relevantní standardy, pro potřeby posouzení plnění referenčních cílů MSO. Oba mezinárodní subjekty vydávají závazné zprávy v oblastech úzce souvisejících s referenčními cíli týkajícími se účinnosti soudního systému a boje proti korupci.

57 – Rovněž z toho důvodu, že ani sám přesný rozsah povinnosti vnitrostátních orgánů, zejména vnitrostátních soudců, když zohledňují doporučení při rozhodování sporů, které jim byly předloženy (rozsudek ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, bod 18), není zcela jasný (viz mé stanovisko ve věci Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2017:959, body 97 až 101).

58 – Výše, bod 155 tohoto stanoviska.

171. Ovšem ve světle výše uvedených úvah ve vztahu k neexistenci závazných právních účinků samotných zpráv o MSO, nemohou zprávy o MSO učinit zprávy vydané těmito jinými mezinárodními subjekty závazné tím, že na ně odkáží. Jejich zjištění *v rozsahu, v jakém jsou konkrétně zmíněny ve zprávách* vydaných Komisí, mohou být pouze příčinou vzniku téhož druhu povinností spojených s loajální spoluprací, jako je tomu u doporučení obsažených v samotných zprávách o MSO⁵⁹.

172. Nicméně výše zmíněné úvahy poskytují odpověď z hlediska unijního práva. To nebrání ani nemá žádný vliv na možnost, aby byl těmto zprávám přiznán jiný status na základě vnitrostátního (ústavního) práva při plnění nezávisle přijatých *mezinárodněprávních povinností* členských států.

d) Spadají dotčená vnitrostátní opatření do oblasti působnosti MSO?

173. Konečně, jak jsem zdůraznil v bodě 117 tohoto stanoviska, je potřeba objasnit ještě jeden, poslední problém týkající se úlohy rozhodnutí o zřízení MSO v projednávaných věcech: spadají vnitrostátní opatření dotčená v projednávaných věcech do oblasti působnosti tohoto nástroje unijního práva?

174. Když byla Komise na tuto otázku na jednání dotázána, potvrdila, že podle jejího názoru všechny změny justičních zákonů dotčené v projednávaných věcech spadají do oblasti působnosti rozhodnutí o zřízení MSO.

175. Souhlasím.

176. Pro účely posouzení, zda se na vnitrostátní opatření dotčená v projednávaných věcech vztahuje MSO, je relevantní první, třetí a čtvrtý referenční cíl uvedený v příloze rozhodnutí o zřízení MSO: 1. „[z]ajistit transparentnější a účinnější soudní řízení, zejména posílením kapacit a odpovědnosti vrchní rady soudců a státních zástupců [...]“; 3. „[p]rohlubovat již dosažený pokrok, pokračovat v profesionálním a nestranném vyšetřování případů obvinění z korupce na vyšších pozicích“ a 4. „[p]řijmout další opatření k předcházení a k boji proti korupci, zejména v rámci místní samosprávy“.

177. Znění prvního referenčního cíle je obzvláště široké. Pod povinnost zajistit „transparentnější a účinnější soudní řízení“ by bylo možno podřadit v podstatě jakoukoli záležitost týkající se institucionální koncepce soudnictví. Mimořádný dosah tohoto referenčního cíle však vůbec není překvapivý, pokud jej budeme nahlížet optikou specifické situace členských států, jichž se MSO týká⁶⁰.

178. V tomto kontextu, a zejména ve světle prvního referenčního cíle, nelze mít pochybnosti o tom, že ustanovení dotčená v projednávaných věcech týkající se jmenování do vedoucích funkcí v soudní inspekci, jakož i ustanovení týkající se zřízení a fungování SIIJ, spadají do oblasti působnosti rozhodnutí o zřízení MSO. Tato ustanovení byla zavedena změnou určitých ústředních institucionálních aspektů „justičních zákonů“, které společně vytvářejí klíčový legislativní rámec organizace soudního systému v Rumunsku.

179. Zprv je soudní inspekce subjektem s právní subjektivitou, který je součástí Vrchní rady soudců a státních zástupců, jehož odpovědnost a transparentnost jsou výslovně uvedeny jako cíl v rámci prvního referenčního cíle. Zadruhé hraje soudní inspekce klíčovou úlohu v rámci kárného řízení v soudnictví, která je přímo spjata s cílem zvyšování odpovědnosti, a tedy účinnosti soudního systému. Zatřetí stávající institucionální uspořádání soudní inspekce je úzce propojeno s doporučeními MSO.

59 – Přičemž argumentace obsažená v těchto zprávách má stejnou sílu přesvědčivosti při posuzování toho, jak byly dodrženy požadavky článku 19 SEU a článku 47 Listiny. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 82).

60 – Jak je uvedeno výše v bodech 134, 135 a 152 tohoto stanoviska.

Jak vyplývá ze spisu vedeného u Soudního dvora, právě v souvislosti se zjištěními zpráv o MSO z let 2010 a 2011⁶¹ došlo k reorganizaci soudní inspekce v roce 2012 a jejímu zřízení jako samostatného subjektu s právní subjektivitou a funkční nezávislostí v rámci Vrchní rady soudců a státních zástupců, v jejímž vedení stojí hlavní inspektor a zástupce hlavního inspektora vybíraní ve výběrovém řízení⁶².

180. Z obdobných důvodů mám za to, že první referenční cíl uvedený v příloze rozhodnutí o zřízení MSO se vztahuje i na zřízení SIIJ. Zřízením SIIJ je dotčen systém trestní odpovědnosti soudců, který je, společně s kárnými řízeními vedenými proti soudcům, nejen spjat s odpovědností soudců a státních zástupců *per se*, ale je patrně provázán i s účinností soudního řízení.

181. Dále je zřízení SIIJ rovněž navázáno na třetí a čtvrtý referenční cíl uvedený v příloze rozhodnutí o zřízení MSO, podle nichž se Rumunsko zavazuje pokračovat ve vyšetřování obvinění z korupce na vyšších pozicích, prohlubovat již dosažený pokrok a přijmout další opatření k předcházení a k boji proti korupci. Jednou z ústředních obav vyjádřených v předkládacích rozhodnutích ve věcech C-127/19, C-195/19, C-291/19 a C-355/09 je totiž právě to, že ze strukturálního hlediska má zřízení SIIJ významné dopady na pravomoci protikorupčního oddělení státního zastupitelství, DNA. V této souvislosti, jak potvrdila rumunská vláda na jednání, byla konsolidace DNA požadavkem v rámci MSO a jeho třetího referenčního cíle.

182. Souhrnně lze říci, že téměř není pochyb o tom, že obě hmotněprávní otázky, které jsou předmětem projednávaných žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, spadají do oblasti působnosti rozhodnutí o zřízení MSO. V důsledku toho se unijní právo stává na projednávané věci použitelným a Soudní dvůr je v těchto věcech nadán pravomocí. Předkládající soudy se však rovněž dovolávaly řady dalších ustanovení unijního práva jako potenciálně použitelných v projednávaných věcech, což je otázka, kterou se budu zabývat nyní.

2. Zásada nezávislosti soudnictví: článek 47 Listiny nebo čl. 19 odst. 1 SEU

183. Různé otázky položené v rámci těchto pěti řízení o předběžné otázce, které jsou předmětem tohoto stanoviska, jsou sice vzájemně odlišné, ale vykazují stejnou strukturu: nejprve žádají objasnění povahy a právních účinků rozhodnutí o zřízení MSO a zpráv přijatých v jeho rámci, poté se dotazují na slučitelnost vnitrostátních ustanovení s různými ustanoveními unijního práva. Většina předběžných otázek určila jako relevantní ustanovení unijního práva článek 2, čl. 4 odst. 3 a čl. 19 odst. 1 SEU⁶³, přičemž pouze několik otázek odkazuje na článek 47 Listiny⁶⁴. Tyto otázky jsou odrazem nejistoty ohledně rozdílných oblastí působnosti a vzájemného působení článku 2 a čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU na jedné straně a článku 47 Listiny na straně druhé.

184. Zúčastněné strany poté, co předložily svá stanoviska, vyjádřily odlišné názory na to, která ustanovení unijního práva jsou relevantní a mají být považována za referenční základ. Rozdílnost názorů se týká zejména použitelnosti článku 47 Listiny. Všechny zúčastněné strany s výjimkou Polska se shodují na názoru, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU použitelný je.

61 – Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování (COM(2010) 401 final), a zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování (COM(2011) 460 final).

62 – Článek 65 zákona č. 317/2004, ve znění ze dne 26. ledna 2012.

63 – Otázky 3 a 4 ve věci C-83/19; otázky 3, 4 a 5 ve věci C-127/19; otázka 2 ve věci C-195/19; otázky 3 a 4 ve věci C-291/19; a otázky 3 a 4 ve věci C-355/19.

64 – Otázka 5 ve věci C-127/19 a otázky 4 a 5 ve věci C-291/19.

185. V následujících odstavcích vysvětlím, proč mám za to, že použitelnost Listiny, včetně jejího článku 47, byla založena rozhodnutím o zřízení MSO, čímž se otevírá možnost použít čl. 47 druhý pododstavec Listiny jako hlavní referenční základ (a). Rozhodně však nepopírám, že způsob, jakým byl dosud Soudním dvorem vykládán a uplatňován čl. 19 odst. 1 SEU, znamená, že i toto ustanovení by v projednávaných věcech bylo použitelné (b). Na závěr však uvedu několik omezitelných tezí v tom smyslu, proč není založení celého posouzení těchto věcí výlučně na čl. 19 odst. 1 SEU nutně tím nejlepším přístupem (c).

a) Článek 47 Listiny

186. Zúčastněné strany zaujaly různá stanoviska k případné použitelnosti Listiny a jejího článku 47. Polská vláda a Vrchní rada soudců a státních zástupců v podstatě uvedly, že se projednávané věci týkají otázek souvisejících s vnitřní organizací soudnictví, které spadají výlučně do pravomoci členských států a v nichž Evropská unie nemá žádnou pravomoc⁶⁵. Článek 47 Listiny by se tudíž nepoužil, a to s přihlédnutím k čl. 51 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 SEU.

187. Pokud jde o pátou otázku ve věci C-291/19, Komise uvedla, aniž však formulovala jakékoli výslovné námitky proti pravomoci Soudního dvora, že článek 47 Listiny by byl použitelný pouze v případě, že by se věci v původním řízení měly týkat provádění unijního práva. Tak by tomu bylo například v případě, kdyby se uvedené věci týkaly harmonizovaných trestných činů podle opatření přijatých na základě čl. 83 odst. 1 a 2 SFEU, nebo pokud by spadaly do oblasti působnosti článku 325 SFEU.

188. Asociace Forum soudců, jakož i belgická a švédská vláda naopak zastávají názor, že Listina je použitelná v důsledku rozhodnutí o zřízení MSO.

189. Přikláním se k této druhé uvedené tezi.

190. Podle mého názoru se Listina stala použitelnou v okamžiku, kdy vnitrostátní opatření dotčená ve věcech projednávaných u Soudního dvora spadala do oblasti působnosti rozhodnutí o zřízení MSO a aktu o přistoupení. Přijetí takových vnitrostátních opatření, která se, jak je uvedeno v bodě 178 tohoto stanoviska, týkají určitých centrálních institucionálních aspektů ústředního legislativního rámce pro organizaci soudního systému v Rumunsku, tak představuje případ „provedení“ unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.

191. Jak podotkla belgická vláda na jednání, přestože má Rumunsko značnou diskreční pravomoc, pokud jde o plnění povinností vyplývajících pro ně z MSO, ničeho to nemění na použitelnosti Listiny. Podle ustálené judikatury se oblast působnosti Listiny, jak je vymezena v jejím čl. 51 odst. 1, vztahuje rovněž na situace, kdy unijní právo přiznává členským státům diskreční či posuzovací pravomoc, která je nedílnou součástí režimu zavedeného tímto unijním aktem⁶⁶. Povaha MSO, založeného na sledování

65 – Polská vláda se ve svém písemném stanovisku vyjádřila pouze k otázce 3 ve věci C-83/19; otázkám 4 a 5 ve věci C-127/19; otázce 2 ve věci C-195/19; otázkám 4 a 5 ve věci C-291/19; otázce 4 ve věci C-355/19. Tuto argumentaci v podstatě sdílela i rumunská vláda ve svém písemném vyjádření týkajícím se otázek 4 a 5 ve věci C-127/19; otázek 4 a 5 ve věci C-291/19; otázky 2 ve věci C-195/19; otázky 4 ve věci C-355/19. Avšak i v tomto ohledu rumunská vláda svůj postoj na jednání změnila, když se vyjádřila k meritu těchto věcí, zjevně aniž by trvala na důvodech týkajících se nedostatku pravomoci Soudního dvora.

66 – Viz například rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 65 až 68); ze dne 9. března 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, body 51 a 52); nebo ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 48).

referenčních cílů, jejichž dosažení je závaznou povinností, je příkladem takového „ohraňovaného prostoru pro uvážení“. Nedávná judikatura skutečně zdůraznila uložení konkrétní povinnosti, jež má svůj původ v unijním právu, jako jeden z relevantnějších aspektů vedoucích k použití Listiny⁶⁷. Takové povinnosti jsou nicméně často vymezeny široce a značně neurčitě⁶⁸.

192. Projednávané věci a použitelnost Listiny v těchto věcech však sledují poněkud odlišnou logiku. Rozhodnutí Soudního dvora ve věci Florescu je v tomto ohledu poměrně ilustrativní. V uvedené věci Soudní dvůr konstatoval, že přijetí vnitrostátních pravidel v rámci plnění podmínek široce definovaných v memorandu o porozumění týkajícím se finanční pomoci Unie členskému státu spadá pro účely použití Listiny do oblasti působnosti unijního práva⁶⁹.

193. Pokud jde o míru konkrétnosti závazků (jako je například snížení objemu platů ve veřejném sektoru nebo reforma důchodového systému za účelem zlepšení dlouhodobé udržitelnosti, které byly klíčové pro rozhodnutí o použitelnosti Listiny ve věci Florescu)⁷⁰, vpravdě neexistuje velký rozdíl mezi memorandem o porozumění ve věci Florescu a referenčními cíli obsaženými v rozhodnutí o zřízení MSO.

194. Při přijímání opatření, která jsou úzce spojena s dosahováním referenčních cílů uvedených v příloze, tak členský stát „provádí“ unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. Skutečnost, že povinnosti uložené rozhodnutím o zřízení MSO jsou široké, je logickým důsledkem povahy, cílů a obsahu samotného tohoto právního nástroje. Pokud má být totiž Listina „stínem“ unijního práva⁷¹, pak tento stín nutně odráží velikost a tvar objektu, jehož stínem je.

195. Nizozemská vláda nicméně uvedla, že i za předpokladu, že by Listina mohla být *obecně použitelná* na základě kritérií stanovených v jejím čl. 51 odst. 1, článek 47 Listiny použitelný není, neboť toto ustanovení, aby bylo použitelné, vyžaduje existenci hmotného práva, které je předmětem soudního řízení. Tento požadavek však v projednávaných věcech splněn není.

196. Podle mého názoru vychází tento argument ze skutečnosti, že čl. 47 odst. 1 Listiny stanoví, že „právo na účinné prostředky nápravy před soudem“ má „každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny“. Jak jsem i já uvedl ve svém stanovisku ve věci El Hassani, k tomu, aby byl čl. 47 odst. 1 Listiny na určitého žadatele použitelný, musí být splněny současně dvě podmínky. Zaprvé je Listina použitelná jako celek na základě svého čl. 51 odst. 1 jen tehdy, pokud dotčená situace spadá do oblasti působnosti unijního práva, a zadruhé musí mít žadatel konkrétní „právo či svobodu“ zaručené unijním právem, na jejímž základě se použije zvláštní ustanovení čl. 47 odst. 1⁷².

67 – Viz například rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, TSN a AKT (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:981, bod 53 a citovaná judikatura), jakož i usnesení ze dne 24. září 2019, QR (Presumpce nevinny) (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, body 34 až 37).

68 – Viz například rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 25 a 26), nebo ze dne 9. listopadu 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, bod 27).

69 – Rozsudek ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, body 44 až 49).

70 – Viz rovněž stanovisko generálního advokáta H. Saugmangsgaarda Øe ve věci Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, body 52 a 53).

71 – Lenaerts, K., a Gutiérrez-Fons, J. A., „The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice“, v Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., a Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014, s. 1560 až 1593, na s. 1568. Viz též mé stanovisko ve věci Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, body 58 až 65).

72 – Pokud jde o tuto polemiku, viz mé stanovisko (C-403/16, EU:C:2017:659, body 74 až 83). Jiný názor viz Prechal, S., „The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?“, v Paulussen, C., et al. (eds), *Fundamental Rights in International and European Law*, TMC Asser Press, The Hague, 2016, s. 143 až 157, nebo Peers, S., et al. *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos, 2014, s. 1199. Viz také rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 51), který základní „právo“ zaručené unijním právem spatřuje v „ochran[ě] proti svévolným a nepřiměřeným zásahům veřejné moci do soukromé sféry fyzické nebo právnické osoby“.

197. Nemohu tedy než souhlasit s názorem nizozemské vlády, že pokud se určitý jednotlivec chce dovolávat článku 47 Listiny, aby si potvrdil procesní právo zaručené tímto ustanovením, musí mít skutečné „právo či svobodu“ zaručené unijním právem, které chce před soudem vymáhat. Těžko si lze představit, že by bylo možné dovolávat se článku 47 Listiny za účelem vymáhání neexistujícího subjektivního práva.

198. Projednávané věci jsou však, co se týče jejich struktury, zcela odlišné. Listiny se nedovolávají jako zdroje subjektivních práv pro konkrétní účastníky řízení. Dovolávají se jí jako objektivního kritéria přezkumu ústavnosti, pokud jde o přípustnou škálu normativních řešení přijatých členským státem v rámci plnění jeho unijněprávních povinností vyplývajících z rozhodnutí o zřízení MSO a aktu o přistoupení.

199. Dotčená vnitrostátní ustanovení se dostala do oblasti působnosti unijního práva na základě skutečnosti, že představovala vnitrostátní provedení zejména rozhodnutí o zřízení MSO a druhotně i aktu o přistoupení⁷³. Listina je tedy použitelná, přičemž sleduje „jako stín“ a monitoruje výkon vnitrostátní veřejné moci, která je prováděna za účelem plnění unijních povinností členského státu. To samozřejmě neznamená, že by rozhodnutí o zřízení MSO nebo akt o přistoupení zakládaly skutečné „právo či svobodu“ jednotlivců, přestože se právě z důvodu těchto právních aktů stala Listina použitelnou na základě svého čl. 51 odst. 1.

200. Avšak v rámci prostoru vytvořeného rozhodnutím o zřízení MSO a aktem o přistoupení může být Listina, včetně svého článku 47, nepochybně použita jako *objektivní, obecné kritérium* ústavnosti na úrovni Unie. Úloha základních práv jako objektivních měřítek kontroly používaných při *abstraktním přezkumu* ústavnosti prováděné v řadě vnitrostátních právních řádů existuje i v unijním právu. Nejenže se lze unijního práva dovolávat jako kritéria ve vnitrostátním řízení týkajícím se abstraktního přezkumu ustanovení vnitrostátního práva⁷⁴, ale práva zakotvená v Listině, která mají podle čl. 6 odst. 1 SEU stejnou právní sílu jako Smlouvy, slouží jako měřítko pro kontrolu aktů a ustanovení unijního práva⁷⁵ i v případech, kdy dojde na posuzování jednání členských států v oblastech, na které se unijní právo vztahuje⁷⁶.

201. Stručně řečeno, existují nejméně dva druhy případů, v nichž se lze dovolávat ustanovení Listiny. Zaprvé je zde ono klasické vymáhání konkrétního základního práva zaručeného konkrétnímu jednotlivci tzv. zdola nahoru, které je svým způsobem zrcadlovým odrazem toho, co je tradičně nazýváno *konkrétním přezkumem* ústavnosti. Došlo za okolností konkrétní věci k porušení práva osoby X? Zadruhé existuje abstraktní posuzování, tzv. shora dolů, kdy je předmětem analýzy slučitelnost určitých legislativních řešení, do značné míry vzdálených kterémukoli individuálnímu případu. Je určité legislativní řešení slučitelné s tím či oním základním právem? Takový postup se nazývá *abstraktní přezkum* ústavnosti.

202. V projednávaných věcech je v podstatě požadován abstraktní přezkum ústavnosti na úrovni Unie dvou vnitrostátních legislativních řešení ve vztahu k zásadám nezávislosti soudnictví, jak vyplývají zejména z práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 47 druhém pododstavci Listiny. Jakmile se dostalo do hry unijní právo a Listina se stala použitelnou na základě svého čl. 51 odst. 1 v důsledku rozhodnutí o zřízení MSO a aktu o přistoupení, neboť všechna tato vnitrostátní řešení jasně spadají do

73 – Vyše, body 173 až 182 tohoto stanoviska.

74 – Například rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 50), nebo ze dne 13. listopadu 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, body 70 a 82).

75 – Pouze pro ilustraci několik příkladů, viz rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, body 76, 90 a 108); ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, body 86 až 89); ze dne 1. března 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats a další (C-236/09, EU:C:2011:100, body 30 až 33); nebo ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, body 37 a 48 až 71).

76 – V rámci řízení o nesplnění povinnosti viz zejména rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Poživatí práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432, body 89 a 129).

oblasti působnosti posledně zmíněných nástrojů, stává se kritériem použitelným pro toto posouzení Listina. To vyplývá nikoliv nutně z toho, že by zde existovala nějaká subjektivní práva konkrétních osob, ale spíše ze skutečnosti, že Listina sleduje „jako stín“ vnitrostátní legislativní rozhodnutí přijatá v rámci provádění unijního práva.

203. Každopádně, pokud by se Soudní dvůr s mým postojem neztotožnil a rozhodl tak, že článek 47 Listiny není na projednávané věci použitelný, je ve světle judikatury z nedávné doby použitelný čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, kteréžto otázky se budu věnovat nyní.

b) Článek 19 odst. 1 SEU

204. Pokud jde o čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, polská vláda trvala na tom, že na rozdíl od rozsudku Soudního dvora ve věci Associação Sindical dos Juizes Portugueses⁷⁷, ve kterém vnitrostátní soud rozhodoval o žalobě na neplatnost podané jednotlivci, kteří tvrdili, že došlo k porušení zásady nezávislosti soudnictví, jehož příčinou byla určitá vnitrostátní ustanovení, mají věci projednávané u předkládajících soudů čistě vnitrostátní povahu. Podobně je argumentováno i ve vztahu k článku 2 SEU, přičemž se uvádí, že obecné zásady, které z tohoto ustanovení vyplývají, jsou použitelné pouze tam, kde dochází k použití unijního práva.

205. S argumentací polské vlády se nelze ztotožnit.

206. Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ukládá členským státům povinnost stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie. Soudní dvůr upřesnil, že se toto ustanovení použije bez ohledu na to, zda členské státy provádějí unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny⁷⁸. V důsledku toho se čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU použije v případech, kdy by vnitrostátní orgán *mohl být* povolán rozhodovat jakožto soud o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva, a tudíž spadajících do oblastí pokrytých právem Unie⁷⁹.

207. Vzhledem k tomu, že by bylo dosti obtížné nalézt vnitrostátní soud, který by již z povahy věci nikdy nemohl být vybídnut, aby rozhodoval o otázkách unijního práva⁸⁰, lze patrně říci, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU nepodléhá žádným omezením ani z hlediska *institucionálního* (pokud jde o všechny soudy, či dokonce orgány, které případně uplatňují unijní právo), ani z hlediska *věcného*.

208. Pokud jde o věcný dosah čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, přinejmenším dle současného stavu judikatury, spadají do oblasti působnosti tohoto ustanovení všechna vnitrostátní pravidla a praxe, které mohou mít negativní dopad na povinnost členských států stanovit účinné opravné prostředky, včetně nezávislosti a nestrannosti těchto soudních systémů. Kromě toho lze patrně říci, že oblast působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU nemá žádná vnitřní, kvantitativní omezení.

77 – Rozsudek ze dne 27. února 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

78 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 29); ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 50); ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 82); nebo ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Kárný režim soudců) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 33).

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

80 – Vzhledem k tomu, že vnitrostátní použití unijního práva se přirozeně neomezuje na *přímé* použití takových pramenů unijního práva, jako je nařízení, ale zahrnuje rovněž použití vnitrostátní právní úpravy, která unijní právo provádí, typicky směrnici, tj. *nepřímé* použití právních pravidel unijního původu, přičemž tato pravidla jsou zohledňována v rámci konformního výkladu.

Neplatí zde žádné pravidlo *de minimis*. Žádná záležitost tedy není z oblasti působnosti tohoto ustanovení vyloučena, ať již z hlediska oblasti nebo z hlediska závažnosti. Naprosto vše, jakkoli nevýznamná záležitost týkající se ať už vnitrostátní organizace soudnictví, procesu nebo praxe, může potenciálně spadat do oblasti působnosti čl. 19 odst. 1 SEU⁸¹.

209. V současné době se jediná omezující podmínka týká přípustnosti: musí zde existovat funkční vazba. Předběžné otázky musí být nezbytné k tomu, aby předkládající soud mohl vynést rozsudek ve věci, která mu byla předložena⁸². Musí tedy „mezi uvedeným sporem a ustanoveními unijního práva, jejichž výklad je požadován, existovat takový vztah, aby byl tento výklad objektivně nezbytný pro rozhodnutí, které musí předkládající soud přijmout“⁸³.

210. Jak již bylo uvedeno výše v tomto stanovisku ve vztahu k přípustnosti⁸⁴, vyřešení sporu v původním řízení v projednávaných věcech má věcnou spojitost s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, jehož se předběžné otázky týkají⁸⁵.

211. Pokud jde tedy o oblast působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, jsem toho názoru, že projednávané věci splňují obě podmínky: přípustnost i (neexistující) kritérium pravomoci Soudního dvora podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Všechny dotčené věci se týkají různých aspektů rumunského soudního systému, které jsou obecně použitelné a které patrně představují nebezpečí pro nezávislost soudní moci jako celku, čímž mají dopad na soudy, které mohou rozhodovat o oblastech pokrytých unijním právem. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce byly předloženy v kontextu řízení, v nichž je odpověď Soudního dvora na základě čl. 19 odst. 1 SEU skutečně objektivně potřebná k tomu, aby mohl vnitrostátní soud ve věci rozhodnout.

c) Článek 19 odst. 1 SEU a nebezpečí příliš otevřených stavidel

212. S ohledem na okolnosti projednávané věci a s přihlédnutím k tomu, co bylo právě uvedeno, bych Soudnímu dvoru doporučil, aby nevycházel výlučně z čl. 19 odst. 1 SEU. Podle mého názoru by zde totiž byly přesvědčivé argumenty na podporu takového postupu, kdy by byly tyto věci posuzovány spíše na základě rozhodnutí o zřízení MSO ve spojení s aktem o přistoupení, posuzovanými společně s Listinou, přičemž čl. 19 odst. 1 SEU by zůstával pouze na okraji, pokud by to vůbec bylo nutné.

213. Pokud se jedná o použitelné standardy, tato diskuse se možná může jevit poněkud teoretická ve věcech týkajících se „strukturálních“ aspektů ovlivňujících nezávislost soudnictví. Takové strukturální věci, pokud splní podmínku přípustnosti a existence vazby, spadají v každém případě do oblasti působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, jak bylo právě uvedeno. Požadavek nezávislosti soudů a nestrannosti soudců je koneckonců podstatným aspektem zásady účinné soudní ochrany zakotvené jak v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, tak v článku 47 Listiny. Z novější judikatury navíc vyplývá, že obsah čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU se shoduje se zárukami požadovanými

81 – Viz možná, pokud jde o logiku tohoto usnesení, nikoli nezbytně jeho znění, nedávné usnesení ze dne 2. července 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

82 – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Kárný režim soudců) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 45), jakož i usnesení ze dne 2. července 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, bod 43).

83 – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Kárný režim soudců) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 48), jakož i usnesení ze dne 2. července 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, bod 45).

84 – Body 89 až 92, 99 až 104 a 106 až 109.

85 – A *contrario* rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Kárný režim soudců) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 49).

čl. 47 druhým pododstavcem Listiny, výslovně přinejmenším pokud jde o aspekty nezávislosti a nestrannosti soudů⁸⁶. Tato zásada má zase podstatný význam jakožto záruka ochrany všech práv vyplývajících z unijního práva a jako záruka zachování hodnot uvedených v článku 2 SEU, zejména hodnoty právního státu⁸⁷.

214. Některé aspekty kontextu projednávaných věcí, jakož i praktické důsledky výlučného odvolávání se na čl. 19 odst. 1 SEU však zasluhují, aby na ně bylo upozorněno.

215. Zprvce a především, členské státy, na které se vztahuje MSO, zauímají zvláštní postavení, které se vyznačuje tím, že jsou podřízeny poměrně rozsáhlému a podrobnému rámci právní úpravy, zejména pokud jde o jejich závazky související s účinnou organizací soudnictví a bojem proti korupci. Toto zvláštní postavení znamená, že zde existují rozsáhlé právní rámce primárního i sekundárního práva, jimiž je poměřován každý aspekt struktury jejich soudní moci, pokud lze mít za to, že se vztahuje přímo ke kritériím a podmínkám stanoveným v rozhodnutí o zřízení MSO a v aktu o přistoupení.

216. Zadruhé podobně je nutno říci, že i Listina je mnohem propracovanější a podrobnější nástroj než čl. 19 odst. 1 SEU. Obsah čl. 47 druhého pododstavce Listiny je široký a výslovně zmiňuje nezávislost soudů. Tento právní obsah je dále podepřen povinnou vazbou na ochranu poskytovanou Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), když podle čl. 52 odst. 3 Listiny musí článek 47 Listiny zajišťovat úroveň ochrany stejnou nebo vyšší, než je úroveň ochrany stanovená články 6 a 13 EÚLP⁸⁸. Kromě toho klíčová úloha článku 47 Listiny týkající se požadavku nezávislosti soudnictví je potvrzena i judikaturou z nedávné doby, podle níž je normativní obsah čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU určen odkazem na toto ustanovení. Navíc, pokud jde o právní účinky tohoto ustanovení, judikatura potvrdila, že článek 47 Listiny má přímý účinek⁸⁹.

217. Domnívám se proto, že trvání na čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU jako na hlavním, či dokonce jediném měřítku používaném v rámci analýzy, která se v konečném důsledku stejně oblokem vrátí k použití standardů dle čl. 47 druhého pododstavce Listiny, za situace, kdy je toto ustanovení v každém případě použitelné samo o sobě, je poněkud zbytečnou zájždou.

218. Je pravda, že použití čl. 19 odst. 1 SEU Soudním dvorem vedlo v nedávné minulosti, z důvodů hospodárnosti řízení, ke zjištění, že posuzování článku 47 Listiny je nadbytečné⁹⁰. To je podle mého názoru celkem pochopitelné, jde-li o věci týkající se průřezových, horizontálních opatření, která budou mít z povahy věci vliv na veškeré fungování vnitrostátních soudů z hlediska unijního práva⁹¹.

219. Na rozdíl od situace, která nastala ve věci Associação Sindical dos Juízes Portugueses, je však posouzení použitelnosti článku 47 Listiny v projednávaných věcech patrně nevyhnutelné. Na jedné straně se v projednávaných věcech jedná o otázku týkající se specifického aspektu článku 47 Listiny, jako je právo na spravedlivý proces prostřednictvím projednání věci v přiměřené lhůtě⁹². Tím se

86 – Viz přesah tohoto standardu, pokud jde o čl. 19 odst. 1 SEU, v rozsudku ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, body 58, 72 až 74 a 112), s rozsudkem ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 120 až 125).

87 – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Přezkum Simpson a HG v. Rada a Komise (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 71).

88 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 116 až 118).

89 – Viz rozsudky ze dne 17. dubna 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 78); ze dne 29. července 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, bod 56); a ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 162).

90 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 52. Pokud jde ale o odlišný přístup založený na Listině, viz stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe v uvedené věci (EU:C:2017:395).

91 – Jak jsem uvedl ve svém stanovisku ve věci Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, body 53 až 55).

92 – Otázka 5 ve věci C-291/19 týkající se práva na spravedlivé a veřejné projednání věci v přiměřené lhůtě.

posouzení použitelnosti článku 47 Listiny na projednávané věci stává každopádně nevyhnutelné. Na druhé straně analýza nezbytná pro zodpovězení předběžných otázek, týkající se povahy, rozsahu a právních účinků MSO ve vztahu k dotčeným vnitrostátním ustanovením, již sama nabízí solidní základ pro potvrzení závěru, že Listina v projednávaných věcech použitelná je⁹³.

220. Z těchto důvodů a v kontextu projednávaných věcí hledisko hospodárnosti řízení podporuje spíše takový postup, kdy bude tato analýza založena na konkrétnějším a robustnějším právním rámci – tedy právním rámci představovaném rozhodnutím o zřízení MSO a článkem 47 Listiny. Jak totiž názorně dokládá judikatura z nedávné doby, je-li kladný závěr ohledně použitelnosti Listiny nevyhnutelný, je článek 47 Listiny relevantním kritériem, čímž se samostatný přezkum článku 2 a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU stává zbytečným⁹⁴.

221. Zatřetí a na závěr kromě argumentace dvojím *lex specialis*, díky němuž se (výlučná) odvolávka na něco podstatně obecnějšího a základnějšího stává zbytečnou, je zde ještě obecná otázka, zda je cesta, která se jeví nejjednodušší, skutečně i tou nejbezpečnější, zejména pokud právě ona na první pohled nejjednodušší cesta není příliš dobře zmapována.

222. Onen v současnosti zjevně neomezený dosah čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU není pouze silnou stránkou tohoto ustanovení, ale je též jeho největší slabinou. Bude Soudní dvůr i v budoucnu připraven přezkoumávat všechny otázky nebo aspekty, které mu předloží jeho vnitrostátní protějšky s tím, že by tento či tamten aspekt vnitrostátní struktury soudnictví nebo soudního řízení mohl, nepochybně z jejich subjektivního hlediska, působit problémy co do míry nezávislosti soudnictví, kterou ony považují za řádnou? Škála takových problémů je nekonečná: od žádoucí úrovně autonomie či samosprávy soudnictví; přes systém přidělování věcí ve vnitrostátním systému; až po otázku nepovýšení některých soudců do funkce předsedy senátu; nebo trvale oblíbené otázky týkající se platů soudců, příplatků, benefitů a vánočních bonusů. Musí být všechny tyto záležitosti formulovány pouze „strukturálně“, aby spadaly do oblasti působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU⁹⁵? Jistěže to lze. Je to jen otázka formulace správné otázky. Nebo je přípustná i individuální „soudní sebeobrana“⁹⁶ proti jednomu konkrétnímu opatření, nebo dokonce jen problematickému předsedovi soudu? Pokud nikoli, jak přesně je potřeba takový strukturální nedostatek určit, vzhledem ke skutečnosti, že Soudní dvůr dříve rozhodl, že takovéto formalizované mechanismy, jako je postup podle článku 7 SEU⁹⁷, nejsou podmínkou nezbytnou pro zjištění (systémového) selhání v daném konkrétním případě?

223. Je spíše pravděpodobné, že se Soudní dvůr bude muset neomezeným dosahem čl. 19 odst. 1 SEU zabývat znovu a tentokrát patrně uplatnit restriktivnější přístup. To však pouze zdůrazňuje skutečnou povahu čl. 19 odst. 1 SEU, který by správně měl zůstat mimořádným nástrojem pro mimořádné případy. Naproti tomu MSO výslovně vytvořil prostor pro širokou škálu otázek, přičemž nejspíš nejsou všechny natolik mimořádné, týkající se jakéhokoli problému účinnosti soudního řízení a nezávislosti soudnictví, nepochybně v rámci boje proti korupci.

93 – Jak již bylo uvedeno výše v bodech 128 až 182 tohoto stanoviska.

94 – Viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 169).

95 – Zatím se však nezdá, že by tomu tak bylo. Pokud však jde o návrh takového přístupu, viz stanovisko generálního advokáta E. Tančeva ve věci Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:529, bod 115).

96 – Přičemž je nutno připustit, že v poslední době je tato tendence ještě přísnější než dříve. Kromě již pojednávaného rozsudku ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastěpowany przez Prokuraturę Krajową (Kárný režim soudců) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 43 až 49) (výše, body 209 a 210), viz rovněž usnesení ze dne 2. července 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, body 45 až 48). Takovýto trend není bezprostředně slučitelný s oním vpravdě velkorysým přístupem k otázkám týkajícím se slučitelnosti vnitrostátních řízení nebo institucí s unijním právem, které je vnitrostátní soudce obvykle oprávněn pokládat [viz zejména bod 47 posledně uvedeného usnesení, v porovnání s tam citovaným rozsudkem ze dne 17. února 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, body 41 a 42) a *de facto* mnoha jinými rozhodnutími Soudního dvora].

97 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky justičního systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, body 68 až 79).

224. V takovém kontextu poskytuje odkaz na rozhodnutí o zřízení MSO a na Listinu pevný základ pro podrobné úvahy o všech těchto problémech při respektování rovnosti členských států před Smlouvami. Všechny členské státy musí samozřejmě plnit své povinnosti vyplývající z čl. 19 odst. 1 SEU. Některé členské státy však z důvodu svých specifických podmínek přistoupení podléhají mnohem podrobnějším a přísnějším pravidlům MSO. Panuje obecný názor, že nespravedlnost vzniká nejen tehdy, když je s podobnými situacemi zacházeno odlišně, ale též pokud je s objektivně odlišnými situacemi zacházeno stejně⁹⁸. Členské státy podléhající MSO jednoduše objektivně nejsou ve stejné situaci jako všechny ostatní členské státy.

225. Konečně a pro úplnost bych dodal, že z důvodů podobných těm, které jsem uvedl výše, pokud jde o vzájemné působení mezi čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU a Listinou, patrně není nezbytné provádět samostatnou analýzu článku 2 SEU. Právní stát je jakožto jedna z hodnot, na nichž je Unie založena, zachovávan prostřednictvím práva na účinnou soudní ochranu a základního práva na spravedlivý proces, přičemž jednou ze základních složek těchto práv je zásada nezávislosti soudů⁹⁹. Článek 47 Listiny, jakož i článek 19 SEU tudíž konkrétněji vyjadřují hodnotu právního státu stanovenou v článku 2 SEU¹⁰⁰.

3. Kritéria a povaha hodnocení

226. Poté, co bylo rozhodnutí o zřízení MSO ve spojení s čl. 47 druhým pododstavcem Listiny, případně ve spojení s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, určeno jako relevantní právní rámec v projednávaných věcech, zbývá ještě vyjasnit věcné aspekty vyplývající z těchto ustanovení, které mají být použity jako kritéria pro dotčená vnitrostátní ustanovení, jakož i povahu posouzení těchto vnitrostátních ustanovení.

a) Kritéria: vnější aspekty nezávislosti soudnictví a doktrína zdání

227. Vnitřní organizace soudnictví, včetně institucionálních podmínek pro zřizování kárných orgánů pro soudce a pro jimi vedená řízení spadá na základě výchozí zásady institucionální autonomie do pravomoci členských států. To platí i pro členský stát, na který se vztahuje MSO.

228. Rumunsko je nicméně povinno plnit své povinnosti, které pro něj vyplývají z rozhodnutí o zřízení MSO, zejména pokud jde o dosažení prvního, třetího a čtvrtého referenčního cíle přílohy tohoto rozhodnutí, zajistit transparentnější a účinnější soudní řízení, pokračovat ve vyšetřování údajných případů korupce na vyšších pozicích a přijmout opatření k předcházení a k boji proti korupci.

229. Při vytváření struktury svých soudních orgánů a řízení za účelem dosažení těchto cílů je tento členský stát však povinen dodržovat své unijněprávní povinnosti vyplývající z článku 47 Listiny, jehož rozsah a obsah musí být vykládány ve světle čl. 6 odst. 1 EÚLP, a vyplývající dále i z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU¹⁰¹.

98 – *Aristotle's Nicomachean Ethics. A New Translation* by Bartlett, R.C, a Collins, S. D., University of Chicago Press, 2011, Kniha 3.

99 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 58 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 120).

100 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 47 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 98).

101 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 52), jakož i ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 115).

230. Zásada nezávislosti soudnictví nepředepisuje členským státům určitý ústavní model, který tím či oním způsobem řeší vztahy a interakci mezi jednotlivými druhy státní moci¹⁰², samozřejmě za podmínky, že určité základní oddělení mocí charakteristické pro právní stát zůstane zachováno¹⁰³. Neexistuje žádný předem daný ani jediný platný model nebo systém, ale spíše je zachována různorodost systémů a struktur. Judikatura se zaměřuje na určování minimálních požadavků, které musí vnitrostátní systémy splňovat. Tyto požadavky souvisejí jak s *vnitřními* a *vnějšími* aspekty nezávislosti soudnictví, tak s požadavkem *neustrannosti* vycházejícím z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).

231. Zejména onen *vnější* aspekt nezávislosti soudnictví, úzce spojený s požadavkem neustrannosti, předpokládá, že „dotčený orgán vykonává své funkce zcela samostatně, není hierarchicky na nikoho vázán ani není nikomu podřízen a od nikoho nepřijímá příkazy či pokyny jakéhokoliv původu, čímž je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly narušit nezávislost rozhodování jeho členů a ovlivnit jejich rozhodnutí“¹⁰⁴. To zahrnuje nejen přímý vliv ve formě pokynů, ale také jakékoli „formy nepřímého vlivu, který by mohl usměrňovat rozhodnutí dotyčných soudců“¹⁰⁵.

232. Jak Soudní dvůr uvedl, když připomněl judikaturu ESLP týkající se čl. 6 odst. 1 EÚLP, pro účely určení, zda je soud „nezávislý“, je třeba vzít v úvahu zejména způsob jmenování a délku mandátu jeho členů, existenci ochrany před vnějšími tlaky a to, zda se daný orgán „jeví jako nezávislý“, přičemž v tomto ohledu je třeba upřesnit, že jde o důvěru, kterou jakýkoliv soud v demokratické společnosti musí vzbuzovat u jednotlivců¹⁰⁶. I zdání jsou důležitým prvkem objektivního posuzování neustrannosti, podle kterého je třeba určit, zda nezávisle na chování soudce existují určité ověřitelné skutečnosti, které opravňují k pochybám o jeho neustrannosti¹⁰⁷.

233. Vnější aspekt nezávislosti soudnictví ve spojení s doktrínou zdání se tak stává podložím pro posouzení slučitelnosti zvolených vnitrostátních soudních modelů s těmito požadavky, a to v rámci něčeho, co je *de facto* abstraktním přezkumem. Tento druh posuzování se často zaměřuje na otázku, zda jsou součástí určitého systému záruky, které následně, přinejmenším do určité rozumné míry, brání působení vnějšího tlaku a politickému ovlivňování.

234. Ovšem ona skutečně poměrně vágní povaha takovýchto kritérií, ve spojení s abstraktní povahou přezkumu slučitelnosti, který má být proveden, vyžaduje vyjasnění toho, co přesně je potřeba posuzovat, jak podrobně a na základě jakých argumentů, což jsou otázky, kterým se budu věnovat nyní.

b) Povaha posouzení: co má být zjišťováno

235. Zaprvé je nutno mít jasno ohledně typu věci, která je Soudnímu dvoru předložena. První vyjasnění se tedy týká rozlišování mezi dvěma možnými druhy věcí, v nichž mohou vyvstat otázky související s nezávislostí soudnictví.

102 – Pokud jde o čl. 47 druhý pododstavec Listiny, viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 130 a citovaná judikatura).

103 – Tamtéž, body 124 až 126 a citovaná judikatura.

104 – Tamtéž, bod 121 a citovaná judikatura. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

105 – Tamtéž, bod 125 a citovaná judikatura.

106 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 127), který v tomto smyslu odkazuje na ESLP, 6. listopadu 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 a citovaná judikatura, jakož i ESLP, 21. června 2011, Fruni v. Slovensko, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141.

107 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 128), který odkazuje na ESLP, 6. května 2003, Kleyn a další v. Nizozemsko, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 6. listopadu 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 145, § 147 a § 149 a citovaná judikatura.

236. Na jedné straně může být otázka nezávislosti soudnictví vznesena jednotlivcem coby otázka vedlejší, která se objeví v situaci, jež se typicky týká porušení práv chráněných unijním právem v určité individuální věci. V takovém případě mohou nedostatky v nezávislosti soudnictví vést až k porušení práv stanovených v článku 47 Listiny v dané individuální věci. Taková situace může poukázat na obecnou nefunkční povahu dotčených pravidel¹⁰⁸, ale též nemusí: může se rovněž týkat individuálního selhání v rámci jinak funkčního systému.

237. Na druhou stranu se rovněž vyskytují případy, které se týkají strukturálního posouzení různých aspektů soudního systému. Takové posouzení se v podstatě zaměřuje na slučitelnost určitých legislativních řešení přijatých v daném členském státě s požadavky unijního práva. To může nastat, právě jako v projednávaných věcech, pokud se původní řízení týkají údajných nedostatků soudního systému, nejsou ale nezbytně, jistě ne všechny, spojeny s určitým konkrétním případem porušení individuálního práva na spravedlivý proces v dané konkrétní věci. V takové situaci vyžaduje prováděná analýza abstraktní posouzení slučitelnosti tohoto systému s parametry unijního práva¹⁰⁹.

238. Tato druhá situace byla u Soudního dvora projednávána nedávno, a to ve formě řízení o nesplnění povinnosti¹¹⁰. Objevila se rovněž ve věcech, kdy byla daná věc z důvodu neexistence souvislosti s hmotněprávním problémem, jež měl předkládající soud ve věci v původním řízení řešit, nakonec prohlášena za nepřipustnou¹¹¹. Je však nepochybně pravda, že v minulosti se vyskytly i případy, v nichž takovýto abstraktní přezkum strukturálních aspektů představoval jádro sporu v původním řízení, přičemž odpověď ze strany Soudního dvora ve vztahu k tomuto problému byla považována za nezbytnou¹¹².

239. Posledně uvedený druh případů abstraktního přezkumu slučitelnosti určitých vnitrostátních institucionálních nebo procesních řešení s požadavky unijního práva je nepochybně možný v rámci MSO. Jak bylo podrobně vysvětleno výše¹¹³, tento mechanismus umožňuje abstraktní přezkum některých modelů přijatých Rumunskem, aniž by v každém konkrétním případě nutně došlo k údajnému porušení individuálního práva vycházejícího z unijní právní úpravy. Jaká přesně situace nyní v tomto ohledu panuje na základě čl. 19 odst. 1 SEU, po nedávném rozhodnutí velkého senátu ve věci *Miasto Łowicz*¹¹⁴, ještě v tomto okamžiku jasné není.

240. Průřezově, pro účely projednávaných věcí, jakož i jiných případných otázek týkajících se řádné míry nezávislosti soudnictví v členských státech, by možná mohlo být užitečné vyjasnit, jaké druhy argumentace spadají do takového abstraktního druhu přezkumu, ať již podle rozhodnutí o zřízení MSO a Listiny, nebo dokonce podle čl. 19 odst. 1 SEU. V tomto ohledu bych rozlišoval tři různé situace.

241. Zaprvé problematické je institucionální nebo procesní uspořádání, již obecně a abstraktně posouzené. Onen „model“ jako takový, posuzovaný samostatně, a dokonce bez jakýchkoli konkrétních případů jeho použití, se nejeví být v pořádku. Byl by náchylný ke zneužití, neboť je jasné, že nemůže zaručit odpovídající míru vnější nezávislosti nebo splnit požadavky doktríny zdání, jak vyžaduje čl. 47 druhý pododstavec Listiny nebo čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU. Tuto první možnost je možno nazývat „prosté papírové posouzení“.

108 – Tak tomu bylo v rozsudku ze dne 19. listopadu 2019, *A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu)* (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982).

109 – Pokud jde o tyto dva druhy situací, viz mé stanovisko ve věci *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:339, bod 53).

110 – Rozsudky ze dne 24. června 2019, *Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu)* (C-619/18, EU:C:2019:531), a ze dne 5. listopadu 2019, *Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů)* (C-192/18, EU:C:2019:924).

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

112 – Rozsudky ze dne 27. února 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), a ze dne 7. února 2019, *Escribano Vindel* (C-49/18, EU:C:2019:106).

113 – Body 198 až 202 tohoto stanoviska.

114 – Viz též již citované usnesení ze dne 2. července 2020, *S. A. D. Maler und Anstreicher OG* (C-256/19, EU:C:2020:523).

242. Zadrugé se může jednat o situaci, kdy institucionální uspořádaní možná není problematické samo o sobě, ale soudu či Soudnímu dvoru jsou předloženy jasné argumenty, či dokonce důkazy, které prokazují, že takovéto problémy nebo hrozby zneužití v praxi existují. Tento případ může nastat ve dvou situacích: na jedné straně je situace, kdy je daný model dán do kontextu jiných modelů. Tak tomu bude v případě, kdy se vnitrostátní pravidlo, posuzované samostatně a na papíře, problematické nejeví, ale stane se extrémně problematickým ve spojení s jinými pravidly v rámci daného systému. Na druhé straně vady daného modelu nemusí být nutně viditelné na papíře, ale mohou se vyjevit při skutečném použití tohoto modelu. Leitmotivem tohoto druhého scénáře je tak překračování rámce pouhého modelu, a to zkoumáním „papírů ve vzájemném spojení“ nebo „papíru při použití v praxi“.

243. Zatřetí by mohla nastat též situace, kdy se institucionální uspořádaní, tak jak je zamýšleno „na papíře“, jeví být v souladu s právními požadavky čl. 47 druhého pododstavce Listiny nebo čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Existují nicméně poznatky o tom, že v daném konkrétním prostředí a ve spojení s daným konkrétním právním a institucionálním kontextem členského státu je jinak solidní model již ve skutečnosti zneužíván. Tato situace, která je skutečně nejproblematictější pro posouzení u kteréhokoli mezinárodního soudu nebo jiné mezinárodní instituce, odkazuje totiž „pouze na praxi“ nebo bohužel spíše na to, že „papír je bezcenný“.

244. Je nutno zdůraznit, že ve druhé a třetí popsané situaci jsou vnitrostátní kontext a skutečné uplatnění obzvláště relevantní, a to ve dvou ohledech. Zaprvé dotčená ustanovení je nezbytné zkoumat v kontextu institucionálního prostředí členského státu. V co největším možném rozsahu je tedy potřeba zohlednit celkový institucionální a strukturální kontext a vzájemné působení dotčených pravidel a jiných souborů souvisejících norem. I když totiž určité ustanovení může být považováno za správné, je-li zkoumáno izolovaně, může být vysoce problematické, je-li o něm uvažováno ve vztahu k jiným relevantním aspektům daného systému¹¹⁵.

245. Zadrugé je zde samozřejmě ona choulostivá otázka ověřování tvrzení týkajících se skutečného uplatňování a skutečné vnitrostátní praxe, které vychází ze spisového materiálu a tvrzení předkládaných Soudnímu dvoru. Je jisté možné a nezbytné vnitrostátní praxi zohlednit. Judikatura Soudního dvora skutečně opakovaně potvrdila, že pro analýzu slučitelnosti s unijním právem je obecně relevantní nejen vnitrostátní právní úprava jako taková, ale rovněž judikatura a praxe¹¹⁶.

246. Jsou-li však takovéto okolnosti vycházející z kontextu a praxe uplatňovány před soudy, a zejména před Soudním dvorem, musí být řádně vysvětleny, doloženy a projednány, ať již vnitrostátním soudem, nebo účastníky řízení a vedlejšími účastníky řízení před Soudním dvorem. Jinými slovy, pokud je tvrzeno, že daný systém nebo institucionální uspořádaní ve skutečnosti funguje jiným způsobem, než jaký naznačuje „právo na papíře“, je nezbytné, aby byly tyto argumenty řádně v přiměřené míře prokázány.

247. Rád bych zdůraznil onu „přiměřenou“ míru. Na jedné straně by bylo zcela nepřiměřené požadovat po vnitrostátním soudu, který například ve svém předkládacím rozhodnutí uvede, že vnitrostátní systém kárného řízení je zneužíván za účelem vyvíjení politického nátlaku na soudce, aby předložil vyčerpávající statistiky o všech kárných řízeních vedených v daném členském státě, jakož i doložené důkazy o tom, jak přesně je tento nátlak vyvíjen a jak přesně ovlivňuje rozhodování v jednotlivých věcech. Na druhou stranu by však bylo rovněž problematické se o vnitrostátním modelu jen letmo zmínit a v abstraktní rovině naznačit, že nebude-li tento model změněn na jiný, *mohl by* být zneužit.

115 – Pokud jde o tento přístup, viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 152 a 153). Viz rovněž mé stanovisko ve věci PG (C-406/18, EU:C:2019:1055) (ohledně lhůty 60 dnů pro rozhodnutí soudu, *je-li posuzována* v kontextu jiných procesních pravidel a institucionálních omezení týkajících se fungování účinného soudního přezkumu rozhodnutí o mezinárodní ochraně v členském státě).

116 – Viz například ve vztahu k následující judikatuře: rozsudky ze dne 19. března 2020, Sánchez Ruiz a další (C-103/18 a C-429/18, EU:C:2020:219, bod 80); nebo ve vztahu ke správní praxi například rozsudky ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 75); ze dne 17. prosince 2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, body 31 a 46); nebo ze dne 20. června 2018, Enteco Baltic (C-108/17, EU:C:2018:473, bod 100).

248. Všechno lze zneužít. Pouhá možnost zneužití není dostatečným argumentem pro zrušení celé struktury nebo určitého modelu. Rovněž není zakazováno používání nožů nebo vozidel, přestože mohou být v méně zodpovědných rukách použity pro řadu jiných účelů, než je krájení chleba nebo jízda do práce. I ve světě vnější nezávislosti soudnictví a zdání tak musí být Soudnímu dvoru předloženy nějaké přesvědčivé argumenty ohledně toho, jak konkrétně a specificky je určitý model náchylný ke zneužití, či samozřejmě ilustrativní příklady způsobu, jakým se tak již v praxi uplatňování tohoto modelu děje, a vzniká tak strukturální problém.

C. Posouzení dotčených vnitrostátních ustanovení

249. Ve světle shora uvedeného, skutečně poměrně podrobného itineráře, se nyní konečně dostanu k posouzení oněch dvou sporných institucionálních otázek. Nejprve se budu zabývat obecným přehledem vnitrostátního právního kontextu (1). Poté posoudím otázky související se jmenováním vedení soudní inspekce položené ve věci C-83/19 (2), než přistoupím k posouzení předběžných otázek ve věcech C-127/19, C-195/19, C-291/19 a C-355/19 týkajících se zřízení SIIJ (3).

1. Obecný kontext

250. Všechny projednávané věci se týkají různých aspektů takzvaných justičních zákonů: zákona č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců, zákona č. 304/2004 o organizaci soudního systému a zákona č. 317/2004 o Vrchní radě soudců a státních zástupců. Tyto zákony byly přijaty v rámci jednání o přistoupení Rumunska k Evropské unii za účelem posílení nezávislosti a účinnosti soudní moci¹¹⁷.

251. Tyto zákony a jejich pozdější novelizace byly po přistoupení pozorně monitorovány podle MSO. Na základě těchto zákonů a jejich pozdějších novelizací Komise pravidelně předkládala zprávy týkající se pokroku, který Rumunsko učinilo v oblasti nezávislosti a účinného fungování soudnictví, jakož i pokroku v rámci boje proti korupci. Tento pokrok vedl Komisi k přijetí určitých konečných doporučení ve zprávě o MSO vydané Komisí v roce 2017, která mohla vést k ukončení MSO¹¹⁸. V období let 2017 až 2018 však došlo k určitému regresu, když byly všechny justiční zákony novelizovány prostřednictvím různých zákonů¹¹⁹ přijatých Parlamentem ve zrychleném řízení, což mělo za následek omezení rozpravy vedené v obou komorách Parlamentu¹²⁰. Přijetí těchto zákonů bylo vysoce politicky kontroverzní a bylo provázeno veřejnými protesty¹²¹. Následně, v období od září 2018 do března 2019, přijala rumunská vláda pět mimořádných nařízení, která justiční zákony novelizovala a vložila do nich nová ustanovení¹²².

252. Tyto novelizace obsahují i další prvky, které nejsou předmětem posuzování v projednávaných věcech, jako je nový režim předčasného odchodu do důchodu, omezení svobody projevu soudců a rozšíření výčtu důvodů pro odvolání členů Vrchní rady soudců a státních zástupců¹²³. Rovněž byly zavedeny změny, které jsou základem věcí předložených Soudnímu dvoru, jako například postup dočasného jmenování vedení soudní inspekce a zřízení SIIJ, jakož i změny v ustanoveních týkajících se hmotné odpovědnosti soudců, jejichž analýzou se zabývám v samostatném stanovisku ve věci C-397/19.

117 – Pravidelná zpráva z roku 2004 o pokroku Rumunska směrem k přistoupení (SEC(2004)1200, s. 19).

118 – Viz zpráva o MSO z roku 2018, s. 3.

119 – Zákon č. 207/2018 (viz bod 20 tohoto stanoviska), jakož i Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM, (zákon č. 234/2018, kterým se mění a doplňuje zákon č. 317/2004 o Vrchní radě soudců a státních zástupců, *Monitorul Oficial*, č. 850 ze dne 8. října 2018), a and Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zákon č. 242/2018, kterým se mění a doplňuje zákon č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců, *Monitorul Oficial*, č. 868 ze dne 15. října 2018).

120 – Zpráva o MSO z roku 2018, s. 9.

121 – Viz ad hoc zpráva GRECO o Rumunsku (pravidlo 34). Přijátá na jejím 79. plenárním zasedání dne 23. března 2018 (2018/2).

122 – Mimořádná nařízení č. 77/2018, č. 90/2018, č. 92/2018, č. 7/2019 a č. 12/2019. Viz body 18 a 27 až 34 tohoto stanoviska.

123 – Viz též zpráva o MSO z roku 2018, s. 3.

253. Tyto změny byly ve zprávách o MSO vydaných Komisí v letech 2018 a 2019 hodnoceny negativně. Některé z nich byly rovněž zohledněny ve zprávách několika mezinárodních subjektů, včetně Benátské komise¹²⁴, a GRECO¹²⁵, které upozornily na rizika, jež by mohly tyto aspekty představovat, a sice zásah do nezávislosti, jakož i účinnosti a kvality soudní moci. Benátská komise rovněž vyjádřila znepokojení, pokud jde o extenzivní používání mimořádných nařízení¹²⁶.

254. Důležitým společným znakem, který stojí za zmínku jako záležitost obecného kontextu, je přední úloha *mimořádných nařízení* přijatých rumunskou vládou za účelem změny důležitých bodů různých justičních zákonů. Posuzování otázky, zda je toto použití takového, přinejmenším na první pohled, mimořádného nástroje přípustné podle vnitrostátního ústavního práva, nepřísluší Soudnímu dvoru, ale spíše (ústavnímu) soudu vnitrostátnímu.

255. Avšak to, jak rumunská vláda připustila na jednání, že legislativní technika mimořádných nařízení byla využívána extenzivně v oblasti reformy soudnictví, aniž byla taková praxe vždy skutečně jasně odůvodněna z hlediska naléhavosti, je již významným aspektem celkového kontextu. Zákony, které mají strukturálně upravovat třetí složku státní moci, by v rámci systému respektujícím skutečné oddělení mocí měly být přijímány pouze po řádném uvážení a projednání, přičemž by měly být slyšeny všechny příslušné legislativní a soudní orgány, které se obvykle na tvorbě právních předpisů podílejí. Takové právní předpisy by koneckonců ideálně neměly být dílem okamžiku.

256. V souhrnu, přestože není „řízení soudnictví mimořádnými nařízeními“ samo o sobě porušením unijního práva, nepochybně se jedná o důležitý střípek v celkové mozaice toho, co by mělo být při posuzování dotčených vnitrostátních ustanovení zohledňováno.

2. Dočasné jmenování vedení soudní inspekce

a) Předkládací rozhodnutí a stanovisko účastníků řízení

257. Předkládací rozhodnutí vyjadřuje několik obav, pokud jde o právní postup a kontext přijetí mimořádného nařízení č. 77/2018 a jeho důsledky.

258. Zaprvé se uvádí, že toto mimořádné nařízení nemá za následek nápravu údajného „normativního vakua“, jak uvádí jeho preambule, ale spíše zbavuje Vrchní radu soudců a státních zástupců jedné z pravomocí spojených s její ústavní úlohou garanta nezávislosti soudnictví. Navíc toto mimořádné nařízení umožňuje dané osobě vykonávat vedoucí funkci bez časového omezení, když po skončení funkčního období dochází k jeho automatickému prodloužení paušálně ze zákona, aniž by mohla Vrchní rada soudců a státních zástupců uplatňovat onu diskreční pravomoc, která je pro plnění její ústavní role zásadní.

259. Zadruhé předkládající soud upřesňuje, že podle čl. 133 odst. 1 rumunské ústavy nese Vrchní rada soudců a státních zástupců odpovědnost za záruku nezávislosti soudnictví. Rovněž se uvádí, že řešení přijaté mimořádným nařízením č. 77/2018 představuje neodůvodněnou výjimku z obecného pravidla dočasného jmenování, která spočívá v pověření určité osoby výkonem vedoucí funkce, čímž je zasahováno do pravomocí Vrchní rady soudců a státních zástupců.

124 – Stanovisko Benátské komise č. 924/2018 k novelizaci zákona č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců, zákona č. 304/2004 o organizaci soudního systému a zákona č. 317/2004 o Vrchní radě soudců a státních zástupců (Rumunsko) CDL-AD(2018)017.

125 – Ad hoc zpráva GRECO o Rumunsku (pravidlo 34) přijatá na jejím 79. plenárním zasedání dne 23. března 2018 (2018/2).

126 – Stanovisko Benátské komise č. 950/2019 k mimořádným nařízením GEO č. 7 a GEO č. 12, kterými se mění justiční zákony (Rumunsko) CDL-AD(2019)014.

260. V řízení u Soudního dvora Asociace Forum soudců v návaznosti na argumentaci již předestřenou u předkládajícího soudu, kterou tento soud podpořil, tvrdila, že mimořádné nařízení č. 77/2018 má za následek zbavení Vrchní rady soudců a státních zástupců jedné z pravomocí spojených s její ústavní úlohou garanta nezávislosti soudnictví. Na jednání žalobkyně rovněž upřesnila, že systém pověřování výkonem funkce byl v minulosti používán ve vztahu k funkci hlavního inspektora soudní inspekce. Přijetí pravidel týkajících se postavení soudců a státních zástupců, včetně organizace a fungování soudní inspekce, vyžaduje stanovisko Vrchní rady soudců a státních zástupců. Žádné takové stanovisko nebylo ve vztahu k dotčenému mimořádnému nařízení vyžádáno.

261. Nizozemská a švédská vláda se shodují na tom, že kárné řízení se soudci, včetně procesu jmenování členů soudní inspekce, musí v souladu s judikaturou Soudního dvora a ESLP respektovat zásadu nezávislosti soudnictví. Nizozemská vláda uvádí, že mimořádné nařízení č. 77/2018, jak je popsáno v předkládacím rozhodnutí, tuto zásadu podle všeho nerespektuje. Švédská vláda zdůrazňuje, že toto posouzení odpovídá tomu, že je na vnitrostátním soudu, aby provedl celkové posouzení.

262. Komise na jednání uvedla, že zásah rumunské vlády do procesu jmenování členů vedení soudní inspekce může vyvolávat pochybnosti o zárukách nezávislosti soudní moci, zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že k takovému jmenování má pravomoc Vrchní rada soudců a státních zástupců. Existují tedy indicie nasvědčující porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

263. Rumunská vláda na jednání uvedla, že článek 19 SEU brání vnitrostátním ustanovením, podle kterých je vedení soudní inspekce jmenováno, *byť jen ad interim*, cestou mimořádného nařízení, neboť to může vyvolat dojem politického ovlivňování nebo politického nátlaku. Rumunská vláda nezpochybňuje faktor naléhavosti, ale tvrdí, že možnosti pověření výkonem funkce stanovené v článku 57 zákona č. 303/2004 nemohlo být využito, neboť tato možnost se týká výlučně pověření v rámci soudů a státních zastupitelství. Současná rumunská vláda nicméně zastává názor, že předchozí vláda mohla přijmout jiný mechanismus, aby takovému institucionálnímu zablokování zabránila, například mechanismus krátkodobého dočasného jmenování, kterého by se účastnila i Vrchní rada soudců a státních zástupců.

264. Naopak soudní inspekce tvrdila, že – jak uvádí preambule tohoto právního nástroje – důvodem existence daného opatření je situace vzniklá v důsledku skutečnosti, že funkční období předchozího vedení uplynulo dne 1. září 2018, aniž by došlo k zahájení nového výběrového řízení ze strany příslušného orgánu. Tento akt dále stanoví, že jmenovány mohou být pouze osoby, které již ve výběrovém řízení uspěly a které již vykonávaly funkci hlavního inspektora a jeho zástupce. Konečně vzhledem k tomu, že toto výběrové řízení bylo totiž organizováno Vrchní radou soudců a státních zástupců, získal tentýž hlavní inspektor tuto funkci s velmi dobrým výsledkem.

b) Analýza

265. Článek 47 druhý pododstavec Listiny ani čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU nestanoví závazně, pokud jde o organizaci kárných řízení se soudci a státními zástupci, žádný konkrétní model. Požadavek nezávislosti však ukládá, aby pravidla kárného režimu „poskytovala nezbytné záruky, aby se zabránilo jakémukoli riziku použití takového režimu jakožto systému politické kontroly obsahu soudních rozhodnutí“¹²⁷. Z tohoto důvodu Soudní dvůr konstatoval, že zásah nezávislého orgánu a zavedení

127 – Rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 77).

postupu, který v plné míře zaručuje dodržování práv zakotvených v člancích 47 a 48 Listiny, zejména práva na obhajobu, představují základní záruky pro účely zachování nezávislosti soudní moci¹²⁸. Toto prohlášení jednoznačně znamená, že se standardy zakotvené v člancích 47 a 48 Listiny na kárná řízení vedená proti soudcům a státním zástupcům použijí¹²⁹.

266. Je nutno konstatovat, že tyto standardy se použijí na samotné kárné orgány (obvykle kárný senát rozhodující o kárném provinění), nikoli na subjekt, která kárnou žalobu podává (v podstatě „kárný státní zástupce“). Soudní inspekce není oprávněna přijímat rozhodnutí o existenci kárného provinění. To je vyhrazeno příslušnému oddělení Vrchní rady soudců a státních zástupců, která je kárným orgánem.

267. Soudní inspekce, jak bylo upřesněno rumunskou vládou na jednání a jak uvedla i žalobkyně, hraje v rámci tohoto kárného řízení klíčovou úlohu. Vede předběžné vyšetřování a rozhoduje o zahájení kárného vyšetřování. Toto vyšetřování provádí, načež nakonec rozhodne, zda je na místě podat kárnou žalobu u příslušného oddělení Vrchní rady soudců a státních zástupců, aby o ní bylo rozhodnuto¹³⁰. Plní rovněž významné funkce, pokud jde o zahajování řízení, jejichž výsledkem je rozhodnutí o tom, že došlo k justičnímu omylu¹³¹. Navíc, jak bylo vysvětleno předkládajícím soudem, hlavní inspektor má klíčové pravomoci, které byly rovněž nedávnými novelizacemi posíleny¹³²: jmenuje inspektory ve vedoucích funkcích; řídí činnosti inspekce a kárná řízení; organizuje přidělování spisů; stanoví konkrétní oblasti činnosti, v nichž jsou prováděny úkony přezkumu; je hlavní osobou vydávající pokyny a může sám zahajovat kárná řízení.

268. V tomto kontextu je poměrně zřejmé, že takovéto vyšetřovací a „iniciační“ pravomoci kárných vyšetřování jsou již takto způsobilé, bez ohledu na záruky zajišťované orgánem, který vydává konečné rozhodnutí v kárném řízení, vyvíjet nátlak na osoby, jejichž úkolem je rozhodnout ve sporu¹³³. To platí tím spíše, jsou-li pravomoci k zahájení vyšetřování a podání kárné žaloby podle všeho svěřeny jedinému orgánu, který se totiž na dohled a vyšetřování ve vztahu k soudcům specializuje.

269. Z tohoto důvodu by měl orgán pověřený zahajováním kárných řízení, jako je soudní inspekce, přinejmenším projevat určitou míru funkční a vyšetřovací nezávislosti. Samozřejmě ani zde nemůže být očekávána taková míra nezávislosti, jaká se vyžaduje od samotných kárných orgánů. Avšak s ohledem jak na úlohu soudní inspekce v rámci Vrchní rady soudců a státních zástupců, tak na pravomoci hlavního inspektora, nemůže být postup jmenování do této funkce takový, aby vzbuzoval obavy, že pravomoci a funkce tohoto orgánu budou využívány jako nástroje uplatňování politické kontroly a vyvíjení nátlaku na činnost soudců.

270. Jak do tohoto obrazu zapadá pravidlo, které zakotvuje systém dočasného jmenování spočívající v prodlužování funkčního období osoby, která již tuto funkci vykonává? Nazíráno *in abstracto* a odděleně od jakéhokoli kontextu lze o takovém pravidle jen stěží tvrdit, že je *per se* v rozporu s požadavky nezávislosti soudnictví stanovenými unijním právem.

128 – Viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 77).

129 – V tomto ohledu Listina podle všeho skutečně nabízí vyšší standard ochrany než EÚLP, navzdory nedávnému vývoji ESLP, viz například ESLP, 9. ledna 2013, Volkov v. Ukrajina, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, § 87 až 91; ESLP, 23. června 2016, Baka v. Maďarsko, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112 (Velký senát) § 107 a násl.; ESLP, 23. května 2017, Paluda v. Slovensko, CE:ECHR:2017:0523JUD003339212 (třetí sekce), § 33 až 35; ESLP, 25. září 2018, Denisov v. Ukrajina, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (Velký senát), § 44 a násl.

130 – Podle vysvětlení podaných rumunskou vládou na jednání jsou pravomoci soudních inspektorů specifikovány v čl. 74 odst. 1 zákona č. 317/2004. Podle čl. 45 odst. 1 zákona 317/2004 může soudní inspekce zahájit vyšetřování z úřední povinnosti nebo na žádost kterékoli zúčastněné strany, včetně Vrchní rady soudců a státních zástupců. Podle čl. 44 odst. 3 bod 1 tohoto zákona může ministr spravedlnosti požádat soudní inspekci o zjištění, zda existují nějaké poznatky ohledně kárných provinění státních zástupců.

131 – Podle článku 74 zákona č. 317/2004 a článku 94 zákona č. 303/2004. Viz mé stanovisko ve věci C-397/19.

132 – Ze spisu vedeného u Soudního dvora vyplývá, že tyto pravomoci byly posíleny Legea nr. 234 ze dne 4. října 2018 (*Monitorul Oficial* č. 850 ze dne 8. října 2018), kterým byl novelizován článek 69 zákona č. 317/2004, pokud jde o pravomoci hlavního inspektora.

133 – Pokud jde o účinky pouhé možnosti zahájení kárného řízení na nezávislost soudnictví, viz ESLP, 9. února 2012, Kinský v. Česká republika, CE:ECHR:2012:0209JUD004285606, § 97 až 99.

271. Zaprvé ne každý případ účasti výkonné moci na obsazování funkcí v rámci moci soudní vede automaticky ke vzniku vztahu podřízenosti, který porušuje zásadu nezávislosti, pokud jsou zde záruky, které takto jmenované osoby chrání před ovlivňováním nebo nátlakem při výkonu jejich funkce po jmenování¹³⁴. Spíše naopak, vlastně: oddělení mocí je dvojsečné.

272. Tento závěr podle mého názoru platí i pro jmenování do vedoucích funkcí orgánu, jako je soudní inspekce. V této souvislosti, jak uvádí soudní inspekce, rumunská vláda nejmenovala hlavního inspektora soudní inspekce přímo individuálním rozhodnutím. Mimořádné nařízení č. 77/2018 upravuje postup, jehož cílem je zajistit vedení soudní inspekce *ad interim*.

273. Zadruhé čl. 47 druhý pododstavec Listiny rovněž zásadně nebrání systému, v němž je dočasné vedení orgánu, jako je soudní inspekce, zajišťováno stávajícím hlavním inspektorem a jeho zástupcem, dokud není prostřednictvím řádného řízení jmenováno vedení nové. Jak rovněž uvedla soudní inspekce, to může skutečně zajistit, že osoby zastávající tuto funkci *ad interim* ve výběrovém řízení stanoveném zákonem již uspěly a získaly v dané funkci zkušenosti. Takovýto systém může být skutečně nezbytný a je možné jej nalézt v řadě právních ráďů ve vztahu k určitým klíčovým funkcím, včetně funkcí v soudnictví obsazovaných jmenováním¹³⁵.

274. Ďábel se však v tomto případě neskrývá v detailu, nýbrž v kontextu. Dva zdánlivě neproblematické aspekty, které byly právě zmíněny, se rychle stanou diskutabilními, pokud se do centra pozornosti dostane specifický systém dočasného jmenování vedení soudní inspekce, jak jej stanoví mimořádné nařízení č. 77/2018, a onen konkrétní výsledek, jehož bylo v konkrétním případě dosaženo.

275. Podle článku II tohoto nařízení se režim upravující dočasné jmenování použije i v situaci, kdy je vedoucí funkce soudní inspekce ke dni vstupu tohoto mimořádného nařízení v platnost *neobsazená*, což se přesně stalo v době, kdy bylo přijato mimořádné nařízení č. 77/2018¹³⁶. V praxi to znamená, že pravidlo, jež bylo zavedeno mimořádným nařízením, bez projednání s orgánem, s nímž by mělo být takové jmenování za běžných okolností projednáno, není určeno pouze k zajištění kontinuity ve výkonu funkce, nýbrž jeho praktickým účinkem je, že je *ex post facto* do funkce dosazena osoba, jejíž funkční období již uplynulo, a to prostřednictvím postupu odlišného od postupu stanoveného zákonem a s tím, že dochází k obcházení subjektů, které se tohoto postupu běžně účastní.

276. Tento kontextuální aspekt a praktické fungování zdánlivě neutrálního pravidla sám o sobě postačuje k závěru, že systém dočasného jmenování vedení soudní inspekce vytvořený mimořádným nařízením č. 77/2018 může budít pochybnosti o zájmu rumunské vlády na jmenování určité osoby do vedoucí funkce v orgánu, který je pověřen vedením kárných vyšetřování soudců a státních zástupců. Takovýto systém tedy v důsledku shora uvedeného patrně neskýtá záruky, které by byly způsobilé rozptýlit rozumné pochybnosti vyvolané u jednotlivců, pokud jde o odolnost soudních orgánů vůči působení vnějších faktorů a jejich neutralitu ve vztahu k předestřenému zájmu.

277. Podle mého názoru by na tomto místě tato analýza mohla, a skutečně i měla skončit. Předkládající soud, a především všichni (vnitrostátní) účastníci tohoto řízení předložili i další kontextuální argumenty týkající se nejen otázek (vnitrostátního) rozdělení pravomocí, ale rovněž jednotlivců a orgánů a jejich údajných zvláštních zájmů. Nedomnívám se, že by bylo nezbytné či vhodné, aby se Soudní dvůr kterýmkoli z těchto kontextuálních aspektů zabýval, když výše uvedená argumentace je sama o sobě jasná a jednoznačná.

134 – Viz například rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 133), který v tomto smyslu cituje: rozsudek ze dne 31. ledna 2013, D. a A. (C-175/11, EU:C:2013:45, bod 99), jakož i ESLP, 28. června 1984, Campbell a Fell v. Spojené království, CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, § 79; ze dne 2. června 2005, Zolotas v. Řecko, CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, § 24 a 25; ze dne 9. listopadu 2006, Sacilor Lormines v. Francie, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 67; a ze dne 18. října 2018, Thiam v. Francie, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 80 a citovaná judikatura.

135 – Abych zmínil alespoň ten nejzřejmější příklad, viz článek 5 statutu Soudního dvora Evropské unie.

136 – Původní funkční období L. Netejorua uplynulo dne 1. září 2018, přičemž mimořádné nařízení č. 77/2018 bylo přijato dne 5. září 2018.

278. Souhrnně řečeno, neutrální pravidlo nezvýhodňující a neznevýhodňující žádnou konkrétní osobu, stanovené *ex ante*, které ve jménu kontinuity fungování orgánů uvádí, že určitá osoba bude i nadále vykonávat svou funkci, dokud nebude řádně jmenován její nástupce, je v pořádku a je přiměřené. Využití takového zdánlivě neutrálního pravidla, jehož jediným účinkem je opakované obsazení funkce určitou osobou po uplynutí jejího funkčního období, a to v rozporu s běžnými postupy pro jmenování, není ani v pořádku, ani není přiměřené.

c) Dílčí závěr

279. Navrhuji tedy, aby odpověď na třetí otázku ve věci C-83/19 zněla následovně: čl. 47 druhý pododstavec Listiny, jakož i čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátním ustanovením, jimiž vláda odchýlně od obvykle použitelných právních norem zavede systém dočasného jmenování osob do vedoucích funkcí orgánu pověřeného vedením kárných vyšetřování v rámci soudního systému, jehož praktickým účinkem je opětovné obsazení funkce osobou, jejíž funkční období již skončilo.

3. Oddělení pro vyšetřování trestných činů spáchaných v rámci soudního systému

a) Předkládací rozhodnutí a stanovisko účastníků řízení

280. Čtyři z pěti věcí, kterými se zabývá toto stanovisko, se týkají ustanovení právních předpisů, které zřizují a upravují SIIJ. V původních řízeních ve věcech C-127/19 a C-355/19, předložených týmž vnitrostátním soudem, jde o legalitu různých správních aktů provádějících ustanovení právních předpisů, jimiž bylo zřízeno SIIJ. Věci C-195/19 a C-291/19 byly předloženy v rámci probíhajících trestních řízení vedených proti soudcům a státním zástupcům, jichž se má SIIJ účastnit.

281. Právě v tomto kontextu je to čtvrtá a pátá otázka ve věci C-127/19; podstatou čtvrté otázky ve věci C-291/19 a čtvrté otázky ve věci C-355/19 je, zda zásada nezávislosti soudnictví zakotvená v čl. 19 odst. 1 SEU a v článku 47 Listiny, jakož i povinnost dodržovat hodnoty právního státu podle článku 2 SEU brání zřízení SIIJ. Pátou otázkou ve věci C-291/19 se předkládající soud dotazuje, zda čl. 47 druhý pododstavec Listiny týkající se práva na spravedlivý proces prostřednictvím projednání věci v přiměřené lhůtě brání zřízení SIIJ s ohledem na omezený počet pracovních míst v tomto oddělení.

282. Předkládací rozhodnutí tedy predestirají různé otázky týkající se zřízení a fungování SIIJ, přičemž do značné míry přebírají argumentaci účastníků vznesenou v původním řízení. Tato argumentace byla dále rozvinuta některými zúčastněnými stranami, které předložily Soudnímu dvoru svá vyjádření, zejména Asociací Forum soudců, sdružením „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“, nejvyšším státním zástupcem a OL.

283. Ve světle aspektů predestřených v předkládacích rozhodnutích nizozemská a švédská vláda, jakož i Komise konstatovaly, že jsou zde významné indicie, které dokládají, že pravidla týkající se zřízení a fungování SIIJ nejsou v souladu s požadavky nezávislosti a nestrannosti soudců.

284. Rumunská vláda, která ve svém písemném vyjádření obhajovala slučitelnost SIIJ s těmito standardy, své stanovisko na jednání změnila. Informovala Soudní dvůr, že z důvodů specifikovaných v memorandu schváleném vládou dne 27. prosince 2019 je současná vláda nakloněna zrušení SIIJ v souladu s doporučeními uvedenými ve zprávách o MSO, jakož i ve zprávách Benátské komise a GRECO.

285. Tato vláda ozřejmila některé skutečnosti, z nichž její nový postoj vychází. Uvedu pouze tři z nich, na které tato vláda poukázala a které byly zúčastněnými stranami před Soudním dvorem projednány. Zaprvé ustanovení týkající se složení výběrových komisí, ve znění pozdějších novelizací, jsou podle všeho v rozporu se zásadou oddělení povolání soudce od povolání státního zástupce zakotvenou v rumunském právu, podle níž spadá jmenování státních zástupců do pravomoci oddělení státního zastupitelství v rámci Vrchní rady soudců a státních zástupců. Zadruhé zřízení SIIJ mělo patrně za následek vznik nebezpečí faktické imunity státních zástupců patřících do tohoto oddělení vůči trestnímu stíhání. Zatřetí pravidlo týkající se pojmu „hierarchicky nadřazený státní zástupce“ je s ohledem na ústavní zásadu hierarchické kontroly sporné.

286. V konečném důsledku lze tak patrně říci, že zřízení a fungování SIIJ hájí pouze Vrchní rada soudců a státních zástupců. Ta uvedla, že zřízení SIIJ je odůvodněno potřebou chránit soudce a státního zástupce¹³⁷. Cílem SIIJ je poskytnutí dodatečných záruk určité kategorii osob, a to ve světle významné úlohy, kterou ve společnosti hrají, a za účelem zajištění vysoké profesionality osob, které jejich případy vedou. SIIJ by tedy posílila nezávislost soudního systému tím, že by zajistila ochranu proti nátlaku a zneužití vyplývajících ze svévolných stížností a obžalob podávaných proti soudcům a státním zástupcům.

287. Na jednání Vrchní rada soudců a státních zástupců zdůraznila, že podnětem pro existenci tohoto systému jsou rovněž excesy, kterých se vůči soudcům a státním zástupcům dopustila DNA, která před zřízením SIIJ vyšetřovala více než polovinu rumunských soudců, jak je uvedeno ve zprávě vypracované soudní inspekcí a schválené Vrchní radou soudců a státních zástupců v říjnu 2019¹³⁸. Tento účel spočívající v „poskytnutí ochrany“ byl navíc Curtea Constituțională (Ústavní soud) potvrzen v jeho nálezů č. 33/2018¹³⁹.

288. Vrchní rada soudců a státních zástupců rovněž uvedla, že zřízení SIIJ bylo doprovázeno systémem záruk způsobilých rozptýlit jakékoli pochybnosti týkající se jeho nezávislosti na politickém nátlaku. Další záruky pak posílily postupy pro jmenování hlavního státního zástupce SIIJ a výběr státních zástupců tohoto oddělení¹⁴⁰. Hlavní státní zástupce SIIJ je jmenován plénum Vrchní rady soudců a státních zástupců, na rozdíl od vedoucích jiných oddělení, kteří jsou jmenováni prostřednictvím výběrového řízení organizovaného ministrem spravedlnosti, kdy má Vrchní rada soudců a státních zástupců pouze pravomoc podávat poradní stanovisko. Vrchní rada soudců a státních zástupců rovněž podotkla, pokud jde o státního zástupce SIIJ, že tyto dodatečné záruky nezávislosti spočívají v požadavku nejméně 18 let praxe ve funkci státního zástupce, kdy je výběr prováděn bez politického ovlivňování prostřednictvím transparentního řízení; posledních pět let profesní činnosti státních zástupců je podrobena přísnému hodnocení; neexistuje možnost přidělení k výkonu funkce v tomto oddělení.

b) Analýza

289. Argumentace předestřená předkládajícími soudy, jakož i obavy vznesené účastníky řízení, kteří předložili Soudnímu dvoru svá vyjádření, jsou rozsáhlé a složité. Týkají se různých aspektů vnitrostátních pravidel upravujících zřízení SIIJ, jeho složení a pravomoci, výběr vedení SIIJ, jeho širší institucionální účinky co do dopadu na pravomoci jiných oddělení státního zastupitelství a způsob, jakým tento orgán vykonává své funkce v praxi.

137 – Takový postoj zastávala i rumunská vláda ve svém písemném vyjádření.

138 – Rumunská vláda citovala zprávy soudní inspekce 5488/IJ/1365/DIP/2018 a 5488/IJ/2510/DIJ/2018.

139 – Bod 141 uvedeného rozsudku.

140 – Stejný postoj zastávala i rumunská vláda ve svém písemném vyjádření.

290. V souladu s judikaturou Soudního dvora z nedávné doby¹⁴¹ jsem toho názoru, že tyto aspekty, přestože mohou kritice uniknout, jsou-li posuzovány jednotlivě, musí být posuzovány formou celkového hodnocení, aby bylo možno určit dopad zřízení a fungování SIIJ na potřeby nezávislosti soudnictví.

291. Nejprve je potřeba s ohledem na účinky, které zřízení zvláštního oddělení státního zastupitelství „pro soudce“ může mít na veřejné vnímání soudní moci, aby vytvoření takového oddělení nutně odpovídalo zvláště pádnému, transparentnímu a skutečnému odůvodnění (i). Jakmile je toto kritérium splněno, je dále nezbytné, aby bylo složení, organizace a fungování takového oddělení v souladu se zárukami vhodnými k předejití nebezpečí vnějšího nátlaku na soudní moc (ii). A konečně, při zjišťování relevantního kontextu jsou rovněž rozhodné zvláštní okolnosti provázející zřízení SIIJ, jakož i popis způsobu, jakým tento orgán vykonává své funkce (iii).

i) Odůvodnění

292. Podobně, jak již bylo nastíněno výše¹⁴², platí, že požadavky Unie na nestrannost a nezávislost soudní moci zakotvené v čl. 47 druhém pododstavci Listiny, jakož i v čl. 19 odst. 1 SEU neukládají členským státům povinnost přijmout určitou konkrétní strukturu nebo model institucionální koncepce státního zastupitelství. Struktura veřejné žaloby v evropských státech je ostatně mimořádně různorodá¹⁴³.

293. Avšak zřízení specializovaného oddělení státního zastupitelství s *vylučnou* pravomocí stíhat trestné činy spáchané soudci a státními zástupci má zřejmý potenciální dopad na veřejné vnímání nezávislosti a nestrannosti soudní moci. Soudní moc tímto vyčleňuje jako profesní skupinu, která vyžaduje zvláštní správní strukturu státního zastupitelství. Jak uvedla Komise, to může vyvolat dojem, že v soudním systému bují zločin či dokonce korupce. Výsledkem je, že protiprávní činy spáchané soudci (které mohou být jakéhokoli druhu) jsou postaveny na stejnou úroveň závažnosti jako korupce, organizovaná trestná činnost nebo terorismus, když jen pro tyto další záležitosti byla v rámci rumunského státního zastupitelství zřízena specializovaná oddělení¹⁴⁴. Tento „dojem kriminality“ postihuje jeden z klíčových aspektů při posuzování dopadu daného opatření na nezávislost soudnictví, a sice důvěru, kterou musí soudy v demokratické společnosti u veřejnosti vzbuzovat¹⁴⁵.

294. I zde je obtížné tvrdit, že je zřízení zvláštních oddělení státního zastupitelství, nebo dokonce zvláštních státních zastupitelství *per se* vyloučeno. V členských státech ostatně existují specializovaná státní zastupitelství, založená buď na zvláštní potřebě ochrany určité skupiny osob (např. nezletilých); zvláštního postavení některých osob (jako jsou úřady vojenských prokurátorů); nebo týkající se zvláště složité záležitosti, která vyžaduje zvláštní odborné znalosti nebo vědomosti (jako jsou složité hospodářské trestné činy, kyberbezpečnost atd.).

295. Z hlediska významného dopadu takového institucionálního opatření na vnímání soudní moci je však nezbytné, aby existovalo odůvodnění založené na skutečných a dostatečně pádných důvodech, které musí být nadto jednoznačně a srozumitelně vysvětleny veřejnosti.

141 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 141 až 144). Viz rovněž výše, body 242 až 244 tohoto stanoviska.

142 – Výše, body 227 až 230 (obecné), jakož i bod 265.

143 – Ohledně této různorodosti viz například zpráva Benátské komise o evropských standardech nezávislosti soudního systému: Část II – Státní zastupitelství, přijatá na 85. plenárním zasedání Benátské komise (Benátky, 17. – 18. prosince 2010) (CDL-AD(2010)040).

144 – V této souvislosti viz rovněž stanovisko Benátské komise č. 924/2018 k novelizaci zákona č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců, zákona č. 304/2004 o organizaci soudního systému a zákona č. 317/2004 o Vrchní radě soudců a státních zástupců (Rumunsko) (CDL-AD(2018)017).

145 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 128 a judikatura ESLP tam citovaná).

296. Byly zde takové dostatečně pádné důvody pro zřízení SIIJ? Vrchní rada soudců a státních zástupců vysvětlila, že zřízení SIIJ je odůvodněno potřebou chránit soudce a státní zástupce.

297. Potřeba chránit soudní moc před nepatřičným nátlakem by skutečně obecně mohla představovat legitimní a dostatečně pádný důvod pro zřízení státního zastupitelství určeného ke zmírnění tohoto nebezpečí, s přihlédnutím ke specifickým okolnostem daného členského státu a při zohlednění požadavků nezávislosti a nestrannosti soudní moci.

– *Jednoznačné a srozumitelné odůvodnění?*

298. Pokud však zřízení takového oddělení, jako je SIIJ, není spojeno s důvody spjatými s potíráním trestné činnosti, ale spíše s nutností chránit samotnou soudní moc, je nezbytně nutné, aby bylo takové odůvodnění zveřejněno *jednoznačně a srozumitelně*, aby nebyla ohrožena důvěra veřejnosti v soudní moc.

299. Rumunská vláda na jednání zdůraznila, že důvody pro zřízení SIIJ nebyly v preambuli zákona č. 207/2018 vysvětleny. Zpráva soudní inspekce týkající se excesů ze strany DNA, o kterou se opírá Vrchní rada soudců a státních zástupců, aby odůvodnila zřízení SIIJ, byla přijata *až po zveřejnění tohoto zákona*, který vstoupil v platnost dne 23. července 2018. Není tedy zřejmé, jak mohla tato zpráva představovat motivaci pro přijetí tohoto zákona. Konečně rumunská vláda na jednání zdůraznila, že odůvodnění vycházející z nutnosti chránit určité osoby z důvodu povahy a významu jejich úlohy je nepřesvědčivé, když se tentýž systém nepoužije na jiné důležité osoby, jako jsou senátoři nebo poslanci.

300. Ve světle těchto aspektů je obtížné zjistit, zda cíl spočívající v ochraně soudnictví před nepatřičným nátlakem byl v každém případě cíl, který byl pohnutkou zřízení SIIJ. Podle mého názoru tedy nelze prokázat, že zřízení tohoto oddělení státního zastupitelství bylo veřejnosti vysvětleno skrze jednoznačné a srozumitelné odůvodnění.

– *Skutečné odůvodnění?*

301. Klíčový, ale též nejspornější bod diskuse mezi účastníky řízení, kteří předložili svá vyjádření u Soudního dvora, se týká toho, zda je odůvodnění zřízení SIIJ spočívající v „poskytnutí ochrany“ *skutečné*. Asociace Forum soudců, sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“, nejvyšší státní zástupce a OL předložili poměrně podrobnou argumentaci na podporu tvrzení, že zřízení SIIJ bylo ve skutečnosti motivováno odlišnými důvody. Tito účastníci řízení se za tímto účelem odvolávali na praktické důsledky institucionální koncepce SIIJ. Jak uvedl na jednání nejvyšší státní zástupce, tyto aspekty mohou u veřejnosti vytvořit dojem, že cílem zřízení SIIJ bylo totiž oslabení boje proti korupci.

302. Zprvce sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“ a nejvyšší státní zástupce zpochybnili pravou povahu onoho cíle spočívajícího v „poskytnutí ochrany“. Důvodem je především nízký počet věcí, v nichž byli soudci a státní zástupci stíháni před zřízením SIIJ¹⁴⁶. Navíc počet věcí vedených proti soudcům a státním zástupcům se od okamžiku, kdy začalo SIIJ fungovat, spíše zvýšil, než aby se snížil. Zadruhé zřízení SIIJ nebylo provázeno zakotvením žádných dodatečných záruk. SIIJ uplatňuje stejná procesní pravidla jako ostatní oddělení státního zastupitelství a je povinno zaevidovat a prošetřit na základě zásady legality jakékoli trestní oznámení, které vyhoví formálním požadavkům trestního řádu. Naopak platí, že vhodných nástrojů je nedostatek, což má za následek méně záruk, především z důvodu omezeného počtu státních zástupců, a s přihlédnutím ke skutečnosti, že na rozdíl od jiných oddělení státního zastupitelství zde chybí odpovídající územní struktura na vnitrostátní úrovni, neboť všichni státní zástupci v SIIJ sídlí v Bukurešti.

146 – Viz též stanovisko Benátské komise č. 924/2018 k novelizaci zákona č. 303/2004 o postavení soudců a státních zástupců, zákona č. 304/2004 o organizaci soudního systému a zákona č. 317/2004 o Vrchní radě soudců a státních zástupců (Rumunsko) (CDL-AD(2018)017, bod 88).

303. Rumunská vláda s druhým uvedeným bodem argumentace na jednání souhlasila. Podotkla, že výlučná pravomoc SIIJ pro kterýkoli druh trestného činu spáchaného soudci a státními zástupci nezajistí, aby měli státní zástupci nezbytnou specializaci, zejména pokud jde o trestné činy týkající se korupce, přičemž tato skutečnost je o to více alarmující, že SIIJ nemá žádnou územní strukturu.

304. Zadržé několik aspektů nasvědčuje tomu, že zřízení SIIJ *ve skutečnosti* vede k oslabení boje proti korupci na vyšších pozicích. Podle čl. 88¹ odst. 1 a 2 zákona č. 304/2004 má SIIJ výlučnou pravomoc ve věcech týkajících se soudců a státních zástupců a tuto pravomoc si zachovává i v případech, že jsou stíhány i jiné osoby. Sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“ a nejvyšší státní zástupce vysvětlili, že věci vyřizované jinými odděleními státního zastupitelství budou převedeny na SIIJ zkrátka proto, že budou podána účelová oznámení na některého soudce nebo státního zástupce. Rovněž se uvádí, že se tato okolnost dotkne především věcí, které spadají do pravomoci DNA, neboť některé případy korupce se mohou týkat i soudců. Sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“ na jednání upřesnilo, že SIIJ si může vyžádat kterýkoli spis, když se odvolá na aspekty spojitosti tohoto spisu s některým ze spisů, které jsou již předmětem vyšetřování vedeného SIIJ. Podle změny provedené v čl. 88⁸ odst. 1 písm. d) mimořádným nařízením č. 7/2009 má navíc SIIJ pravomoc ke zpětvzetí odvolání, která již byla podána jinými odděleními státního zastupitelství. OL na jednání uvedl, že první úkony, které SIIJ podniklo, směřovaly ke stažení významných případů korupce, které se nacházely ve fázi odvolacího řízení.

305. Je rovněž vhodné podotknout, že riziko, že SIIJ bude vnímán jakožto orgán, jehož zřízení a fungování je motivováno politicky, bylo zmíněno ve zprávách o MSO, Benátskou komisí i GRECO¹⁴⁷. Toto riziko bylo též výslovně připuštěno rumunskou vládou na jednání.

306. S ohledem na tyto úvahy, navzdory teoretické legitimitě a závažnosti cíle v podobě poskytnutí ochrany, který uváděla Vrchní rada soudců a státních zástupců, se domnívám, že není možné tvrdit, že zřízení SIIJ je odůvodněno jasným, jednoznačným a srozumitelným způsobem, tak aby nebyla narušena důvěra veřejnosti v soudní moc. Kromě toho, a s výhradou ověření vnitrostátním soudem, právě nastíněné aspekty týkající se systematických škodlivých vlivů na pravomoc jiných oddělení státního zastupitelství nejenže vzbuzují vážné pochybnosti o pravé povaze odůvodnění předestřené Vrchní radou soudců a státních zástupců, ale mohou též vypěstovat nedůvěru v nestrannost soudního systému a jeho odolnost vůči vnějším tlakům, a to zejména tím, že vzniká dojem, že zřízení a fungování SIIJ je motivováno politicky.

307. Jednoduše řečeno, jsou-li všechny tyto hrozby posouzeny společně, není výsledným obrázkem nutně zvýšená ochrana soudců. Do popředí znepokojivě vystupuje spíše všemocný superúřad, který by samozřejmě mohl poskytovat ochranu, ale který by mohl také vykonávat kontrolu a tímto způsobem ovlivňovat. Zde možná vězí paradox celé této myšlenky: protože soudci jsou údajně vystaveni tlaku decentralizovaně podávanými udáními, je nezbytné vytvořit jednu centralizovanou jednotku, která bude v těchto záležitostech nadána výlučnou pravomocí. Z hlediska strukturálního *potenciálu ke zneužití* se však existence jedné centralizované a specializované jednotky stává ještě nebezpečnější. Rozptýlené, decentralizované systémy jsou někdy možná nekoordinované, obecně jsou ale podstatně odolnější. Naproti tomu v centralizovaných systémech postačuje převzít ústředí.

ii) Závuky

308. Navzdory právě formulovanému závěru Vrchní rada soudců a státních zástupců tvrdila, že zřízení SIIJ bylo provázeno systémem záruk způsobilých rozptýlit jakékoli pochybnosti o nezávislosti SIIJ na politickém nátlaku¹⁴⁸.

147 – Viz například technická zpráva o MSO 2018, s. 24; stanovisko Benátské komise č. 950/2019 k naléhavým nařízením GEO č. 7 a GEO č. 12, kterými se mění justiční zákony (Rumunsko) CDL-AD(2019)014, bod 40; a Ad hoc zpráva GRECO o Rumunsku (pravidlo 34) přijatá na jejím 79. plenárním zasedání dne 23. března 2018 (2018/2), bod 34.

148 – Viz výše bod 288.

309. Nepovažují za nezbytné rozvíjet nějakou sáhodlouhou debatu o podrobných aspektech vnitrostátního práva, jejichž posouzení v každém případě přísluší vnitrostátnímu soudu. Pouze bych podotkl, že v tomto ohledu bylo tvrzení Vrchní rady soudců a státních zástupců popřeno rumunskou vládou, která na jednání uznala, že řada záruk, na něž Vrchní rada soudců a státních zástupců odkazuje, byla do značné míry oslabena pozdějšími reformami přijatými vládou v průběhu krátkého časového období prostřednictvím mimořádných nařízení.

310. Jak rumunská vláda na jednání připustila, při přijímání mimořádných nařízení novelizujících ustanovení týkající se SIIJ nebyl vždy prokázán faktor naléhavosti. Byly sice uvedeny určité důvody týkající se mimořádných nařízení č. 90/2018¹⁴⁹ a č. 12/2019¹⁵⁰, nicméně, jak rumunská vláda podotkla, mimořádná nařízení č. 92/2018 a č. 7/2019 neobsahují vůbec žádné odůvodnění ohledně naléhavosti nebo potřeby změnit ustanovení týkající se SIIJ.

311. Z vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že mimořádná nařízení opakovaně měnila ustanovení týkající se výběrového řízení, přičemž zmírnila požadavky na složení výběrové komise¹⁵¹. Rumunská vláda na jednání poukázala na skutečnost, že navzdory tomu, že ve svém písemném vyjádření uvedla, že postup jmenování státních zástupců SIIJ představovalo dodatečnou záruku, pominula jakoukoliv zmínku o pozdějších novelizacích zavedených mimořádným nařízením č. 90/2018. Článek II mimořádného nařízení č. 90/2018 se navíc odchýlil od ustanovení týkajících se postupu pro jmenování, aby bylo zajištěno dočasné jmenování hlavního státního zástupce a alespoň jedné třetiny státních zástupců SIIJ.

312. Kromě výše zmíněné novelizace výběrového řízení tato mimořádná nařízení zavedla a změnila klíčová ustanovení týkající se pravomocí a institucionální struktury daného oddělení. Zaprve mimořádné nařízení vlády č. 7/2019 vložilo do článku 88¹ nový odstavec 6. Podle této novelizace platí, že odkazuje-li trestní řád nebo jiný zvláštní zákon na „hierarchicky nadřízeného státního zástupce“ ve věcech týkajících se trestných činů spadajících do pravomoci SIIJ, musí být tento výraz chápán tak, že označuje hlavního státního zástupce SIIJ, včetně rozhodnutí přijatých před tím, než toto oddělení zahájilo svou činnost¹⁵². Zadruhé toto nařízení rovněž novelizovalo článek 88⁸ tím, že ve svém odst. 1 písm. d) zakotvilo novou pravomoc SIIJ, která spočívá v podávání nebo zpětvzetí obžalob ve věcech spadajících do pravomoci tohoto oddělení, včetně věcí probíhajících u soudů nebo vyřešených s konečnou platností před tím, než toto oddělení zahájí svou činnost.

313. Lze tedy podle všeho říci, že rumunská vláda přijala během krátké doby nejméně čtyři mimořádná nařízení, kterými došlo ke změně určitých aspektů ustanovení zavedených zákonem č. 207/2018, která se týkají SIIJ. K tomu došlo zejména ve vztahu k postupu pro jmenování a výběru hlavního státního zástupce a státních zástupců v SIIJ, ale rovněž ve vztahu k jiným důležitým aspektům pravomocí tohoto oddělení a jeho postavení v rámci státního zastupitelství, aniž by byla vždy odůvodněna ona naléhavost, která k zásahu ze strany vlády vedla.

149 – Mimořádné nařízení č. 90/2018 (výše, bod 27), které změnilo záruky výběrového řízení za účelem zajištění dočasného jmenování vedení a jedné třetiny státních zástupců SIIJ, zakotvilo lhůtu tří měsíců, která uplynula 23. října 2018 a během níž mělo SIIJ začít fungovat. Rumunská vláda na jednání upřesnila, že na základě preambule tohoto nařízení neměly od uvedeného dne ostatní sekce státního zastupitelství pravomoc ve vztahu k trestným činům spadajícím do pravomoci SIIJ. Bylo tedy považováno za nezbytné vytvořit prostřednictvím mimořádného nařízení odchýlný postup k zajištění dočasného jmenování vedení tohoto oddělení a jedné třetiny státních zástupců.

150 – Naléhavost mimořádného nařízení č. 12/2019 (výše, bod 34) byla odůvodněna potřebou vytvořit pravidla upravující postavení a funkce příslušníků policie a odborníků jednajících za SIIJ.

151 – Článek 88⁵ odst. 5 byl změněn mimořádným nařízením č. 92/2018 (citován výše v bodě 30); mimořádné nařízení č. 7/2019 vložilo do článku 88⁵ dva nové odstavce (výše, bod 32).

152 – Jak rumunská vláda na jednání podotkla, článek 88¹ odst. 5 stanoví, že nejvyšší státní zástupce řeší kompetenční spory. Benátská komise uvedla, že není jisté, zda bude tato záruka účinná, když se vezme v potaz možný počet sporů a prostředky určené na rozbor všech těchto věcí, které má nejvyšší státní zástupce k dispozici. Stanovisko Benátské komise č. 950/2019 k naléhavým nařízením GEO č. 7 a GEO č. 12, kterými se mění justiční zákony (Rumunsko), CDL-AD(2019)014, bod 40.

314. Jak uvádí Komise, tyto aspekty potvrzují existenci vážného rizika zasahování do nezávislosti justičního systému, které je ještě znásobováno rychlým a přímým zasahováním vlády prostřednictvím mimořádných nařízeních, čímž se rovněž nepříznivě působí na vnímání politického ovlivňování soudní moci u veřejnosti.

315. Všechny tyto aspekty mne vedou k závěru, jenž je v rozporu s tvrzením Vrchní rady soudců a státních zástupců, že úprava SIIJ neposkytuje dostatečné záruky k odstranění jakéhokoli nebezpečí politického ovlivňování jeho fungování a složení. Pokud jde o jejich obsah, byly záruky zmiňované Vrchní radou soudců a státních zástupců následně oslabeny oněmi mimořádnými nařízením, která rovněž opakovaně změnila institucionální koncepci tohoto oddělení, pravidla pro jmenování státních zástupců platná pro toto oddělení, jakož i jeho vztahy s jinými odděleními státního zastupitelství. A konečně, ke všemu shora uvedenému došlo v kontextu již poměrně pochybné koncepce SIIJ, která z důvodů uvedených v předchozím oddíle nebyla ani na počátku přespříliš solidní, pokud jde o vnější vnímání její nezávislosti.

iii) Kontext a praktické fungování

316. Podle mého názoru výše uvedené úvahy postačují k poskytnutí užitečné odpovědi na předběžné otázky položené Soudnímu dvoru. Když však vnitrostátní soudy rozhodují v posledním stupni o slučitelnosti vnitrostátního práva s unijním právem, jsou rovněž oprávněny při posuzování dostatečné míry záruk, které musí být poskytnuty, jak je uvedeno výše, zohlednit skutkové a kontextuální okolnosti, za kterých SIIJ od okamžiku svého zřízení vykonává své funkce.

317. Zaprvé, pokud jde o praktické účinky oněch (často novelizovaných) pravidel výběru a jmenování hlavního státního zástupce a státních zástupců SIIJ, OL na jednání zdůraznil, že pravomoc jmenovat a odvolávat z funkce byla ve skutečnosti vyhrazena pouze malé skupině členů Vrchní rady soudců a státních zástupců, která v té době podporovala vládu. Zejména sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“ zdůraznilo, že dočasný hlavní státní zástupce a hlavní státní zástupce jmenovaný následně jsou osoby, které mají specifické vazby na tehdejší vládu.

318. Zadruhé, pokud jde o úkony učiněné SIIJ od okamžiku jeho zřízení, Asociace Forum soudců a sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“ předestřely podrobný popis toho, jak SIIJ vykonává své funkce. Tyto zúčastněné strany tvrdí, že SIIJ zahájilo vyšetřování a znovu otevřelo již skončené věci vedené proti soudcům a státním zástupcům, kteří veřejně oponovali legislativním změnám, včetně vysoce postavených soudců a státních zástupců¹⁵³. Tyto zúčastněné strany rovněž uvádějí, že byla zahájena vyšetřování státních zástupců, kteří zahájili vyšetřování členů vládní strany v době, kdy byla přijata pravidla upravující SIIJ. Rovněž se uvádí, že SIIJ vzala bez jakéhokoli odůvodnění zpět odvolání v korupčních a jiných věcech týkajících se významných členů dřívější vládní strany a usilovala o pravomoc ve věcech vedených jinými odděleními státního zastupitelství, které se týkaly členů této strany. Jako argumentace potvrzující předpoklad účelového využívání SIIJ k jiným účelům než pro nestranné trestní stíhání byly rovněž uvedeny další skutečnosti, jako jsou úniky informací, zveřejnění oznámení bez řádné anonymizace nebo oficiální zveřejnění nesprávných informací.

153 – Včetně bývalého nejvyššího státního zástupce, bývalého hlavního státního zástupce DNA, předsedy Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr), členů Vrchní rady soudců a státních zástupců a soudců pokládajících Soudnímu dvoru žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

319. Soudnímu dvoru nepřísluší posuzovat právě výše uvedené skutkové okolnosti. Mám ale za to, že vnitrostátní soudy mají v rámci kritérií obecného posouzení dotčených vnitrostátních ustanovení¹⁵⁴ možnost zohlednit objektivní aspekty týkající se okolností, za nichž bylo SIIJ zřízeno, jakož i okolnosti jeho praktického fungování, a to jako faktory potvrzující nebo vyvracející nebezpečí politického ovlivňování. Potvrzení takového nebezpečí totiž může u jednotlivců vyvolat legitimní pochybnosti o neovlivnitelnosti soudců, neboť ohrožuje dojem neutrality soudců, pokud jde o zájem, který mají před sebou, zejména jde-li o případy korupce.

iv) Přiměřená lhůta

320. Konečně pátá otázka ve věci C-291/19 se týká toho, zda čl. 47 druhý pododstavec Listiny, podle kterého „[k]aždý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána“, brání zřízení SIIJ s ohledem na pravidla, která upravují jeho fungování a způsob určování pravomoci, v souvislosti s omezeným počtem pracovních míst v tomto oddělení.

321. Předkládající soud má za to, že existuje riziko, že projednávané věci nebudou vyřizovány v přiměřené lhůtě z důvodu činnosti SIIJ v oblasti trestního stíhání, a to v podstatě proto, že v porovnání s objemem projednávaných věcí je v tomto oddělení jen omezený počet pracovních míst. Na jedné straně z již tak omezeného počtu 15 státních zástupců bylo ke dni 5. března 2019 obsazeno pouze šest pracovních míst. Na druhé straně v okamžiku, kdy SIIJ zahájilo svou činnost, u něj bylo zaevidováno již 1 422 věcí.

322. Předkládající soud rovněž uvádí, že každý rok jsou proti soudcům a státním zástupcům podány tisíce účelových stížností, které vyžadují alespoň určité prošetření. Takový objem věcí, společně se správou jiných obecných spisů, jakož i s (již využitou) možností převzít věci z jiných oddělení státního zastupitelství, vyvolává vážné pochybnosti o způsobilosti SIIJ provést účinné šetření v přiměřené lhůtě.

323. Ve stejném duchu uvádí Asociace Forum soudců, sdružení „Hnutí na obranu stavu státních zástupců“, nejvyšší státní zástupce a OL, že tento omezený počet státních zástupců SIIJ nevyhnutelně vede k přetížení tohoto oddělení. Nejvyšší státní zástupce dále dodal, že v době konání jednání mělo SIIJ sedm státních zástupců a bylo u něj vedeno přibližně 4 000 dosud nevyřízených spisů, přičemž v průběhu roku 2019 bylo toto oddělení schopno vyřídit pouze 400 spisů.

324. Hned na začátku musím podotknout, že tato předběžná otázka se liší od ostatních předběžných otázek zkoumaných v tomto oddíle v tom, že se týká výlučně procesních práv soudců a státních zástupců, bez ohledu na dopad na jejich nezávislost nebo nestrannost. Z tohoto důvodu má Komise za to, že je třeba tuto otázku přeformulovat tak, že žádá o zodpovězení toho, zda za zvláštních okolností věci v původním řízení brání článek 47 Listiny tomu, aby předkládající soud vrátil věc SIIJ v případě, že bude podanému odvolání vyhověno¹⁵⁵. Komise tvrdí, že v případě, kdy musí vnitrostátní soud věc vrátit státnímu zástupci, musí být čl. 47 druhý pododstavec Listiny vykládán tak, že brání soudu, aby tak učinil, pokud je vysoce pravděpodobné, že trestní řízení nebude skončeno v přiměřené lhůtě.

325. Takové přeformulování nepovažuji za nutné. Podle mého názoru problematika vznesená předkládajícím soudem znovu dokládá dvojí aspekt přezkumné funkce ustanovení Listiny, která již byla pojednána výše¹⁵⁶: čl. 47 druhý pododstavec Listiny slouží jako kritérium konkrétního přezkumu slučitelnosti v daném jednotlivém případě, což nebrání tomu, aby Listina rovněž sloužila jako kritérium abstraktního přezkumu vnitrostátních pravidel týkajících se SIIJ.

154 – Výše, body 241 až 247 tohoto stanoviska.

155 – Připomínám, jak bylo zmíněno v bodě 187 tohoto stanoviska, že Komise považuje článek 47 za použitelný pouze tehdy, pokud se věc v původním řízení týká situace „provádění unijního práva“.

156 – Viz body 198 až 202 výše.

326. V kontextu projednávané věci navíc tyto dva aspekty *de facto* splývají. Specifický (subjektivní) přístup k čl. 47 druhému pododstavci Listiny musí být v tomto případě rovněž uplatňován odkazem na abstraktní (objektivní) přezkum dopadu pravidel upravujících SIIJ na možnou délku řízení. Předkládající soud se totiž netáže, zda řízení již dosáhlo nepřiměřené délky řízení v daném konkrétním případě navrhovatele, ale spíše zda skutečnost, že institucionální koncepce SIIJ k takovému výsledku povede, představuje porušení záruk dle čl. 47 druhého pododstavce Listiny.

327. Druhý pododstavec článku 47 Listiny odpovídá čl. 6 odst. 1 EÚLP. Jeho oblast působnosti a obsah musí být v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny vykládány způsobem, který je přinejmenším stejný jako standardy dle EÚLP.

328. Podle judikatury ESLP začíná „přiměřená lhůta“ uvedená v čl. 6 odst. 1 EÚLP běžet od okamžiku, kdy je určitá osoba „obviněna“¹⁵⁷. Pojem „obvinění“ je ESLP vykládán pružně a materiálně. Okamžik, na který odkazuje, zahrnuje okamžik úředního oznámení příslušného orgánu o podezření ze spáchání trestného činu danou osobou, ale rovněž okamžik, kdy byla situace této osoby podstatně ovlivněna úkony přijatými těmito orgány na základě tohoto podezření¹⁵⁸. Jak podotkla Komise, tento výklad se tedy patrně bude vztahovat na období předběžného vyšetřování¹⁵⁹.

329. Je pravda, že ESLP zkoumá přiměřenost délky řízení ve světle konkrétních okolností každé věci, s odkazem na složitost dané věci, chování stěžovatele a příslušných orgánů, jakož i význam sporu pro stěžovatele¹⁶⁰. To však podle mého názoru nebrání posouzení institucionálního uspořádání, které může, téměř nevyhnutelně, vést k porušení požadavku „přiměřené lhůty“ v probíhajících řízeních.

330. V rámci projednávané věci, kde se jedná o posouzení souladu institucionální struktury státního zastupitelství, budou skutečnosti relevantní pro posouzení zohledněny *in abstracto*. Posouzení v tomto kontextu zahrnuje zejména „chování příslušných orgánů“. Článek 6 odst. 1 EÚLP ukládá státům povinnost uspořádat své soudní systémy takovým způsobem, aby mohly jejich soudy splnit každý z požadavků EÚLP¹⁶¹. Mezi tyto požadavky samozřejmě patří fungování a jednání státního zástupce¹⁶². Prodlení způsobená nahromaděním věcí tedy odůvodněním nejsou, neboť státy mohou být považovány za odpovědné nejen za prodlení v dané konkrétní věci, „ale rovněž za porušení povinnosti navýšit zdroje v reakci na nahromaděné věci nebo strukturální nedostatky v jeho soudním systému způsobující prodlení“¹⁶³.

331. Podle mého názoru z těchto skutečností vyplývá, že čl. 47 druhý pododstavec Listiny zahrnuje povinnost členských států uspořádat své soudní systémy tak, aby byly v souladu s požadavky souvisejícími mimo jiné zejména s přiměřenou délkou řízení. V důsledku shora uvedeného toto ustanovení brání tomu, aby členské státy zřídily oddělení státního zastupitelství, které je vzhledem k nápadu vyplývajícímu z jeho pravomoci nedostatečně obsazeno státními zástupci, takže jeho operační fungování bude mít nepochybně za následek nepřiměřenou délku trestního řízení, včetně trestních řízení vedených proti soudcům.

157 – Viz například ESLP, 5. října 2017, Kalēja v. Lotyšsko, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 36 a citovaná judikatura.

158 – Viz například ESLP, 11. června 2015, Tychko v. Rusko, CE:ECHR:2015:0611JUD005609707, § 63. V kontextu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/48/EU ze dne 22. října 2013 o právu na přístup k obhájci v trestním řízení a řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu a o právu na informování třetí strany a právu na komunikaci s třetími osobami a konzulárními úřady v případě zbravení osobní svobody (Úř. věst. 2013, L 294, s. 1), viz též rozsudek ze dne 12. března 2020, VW (Právo na přístup k obhájci v případě nedostavení se k soudnímu jednání) (C-659/18, EU:C:2020:201, body 24 až 27).

159 – ESLP, ze dne 22. května 1998, Hozee v. Nizozemsko, CE:ECHR:1998:0522JUD002196193, § 43; ESLP, ze dne 18. ledna 2007, Šubinski v. Slovinsko, CE:ECHR:2007:0118JUD001961104, § 65 až 68; nebo ESLP ze dne 5. října 2017, Kalēja v. Lotyšsko, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 37 až 40 a citovaná judikatura.

160 – Mimo jiné ESLP, 10. září 2010, McFarlane v. Irsko, CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, § 140.

161 – ESLP, 25. listopadu 1992, Abdoella v. Nizozemsko, CE:ECHR:1992:1125JUD001272887, § 24.

162 – Z početné skupiny věcí, v nichž jednání státního zástupce vedlo k nepřiměřené délce řízení, viz ESLP, 26. listopadu 1992, Francesco Lombardo v. Itálie, CE:ECHR:1992:1126JUD001151985, § 22.

163 – ESLP, 10. května 2011, Dimitrov a Hamanov v. Bulharsko, CE:ECHR:2011:0510JUD004805906, § 72. Viz též ESLP, 13. července 1983, Zimmermann a Steiner v. Švýcarsko, CE:ECHR:1983:0713JUD000873779, § 29 až 32.

c) *Dílčí závěr*

332. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhuji odpovědět na čtvrtou a pátou otázku ve věci C-127/19, čtvrtou otázku ve věci C-291/19 a čtvrtou otázku ve věci C-355/19 následovně: čl. 47 druhý pododstavec Listiny, jakož i čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání zřízení zvláštního oddělení státního zastupitelství s výlučnou pravomocí pro trestné činy spáchané soudci a státními zástupci, není-li zřízení takového oddělení odůvodněno skutečnými a dostatečně pádnými důvody, které byly veřejnosti jednoznačně a srozumitelně vysvětleny, a není-li doprovázeno dostatečnými zárukami, které vyloučí jakékoli riziko politického ovlivňování jeho fungování a složení. Vnitrostátní soudy jsou při posuzování otázky, zda tomu tak skutečně je, oprávněny zohledňovat objektivní aspekty týkající se okolností zřízení takového oddělení státního zastupitelství, jakož i jeho následného fungování v praxi.

333. Odpověď na pátou otázku ve věci C-291/19 zní, že čl. 47 druhý pododstavec Listiny týkající se práva na spravedlivý proces prostřednictvím projednání věci v přiměřené lhůtě brání tomu, aby členské státy zřídily oddělení státního zastupitelství, které je ve světle nápadu vyplývajícího z jeho pravomoci nedostatečně obsazeno státními zástupci, takže jeho fungování bude mít za následek nepřiměřenou délku trestního řízení. Předkládajícím soudům přísluší, aby s ohledem na všechny relevantní faktory, které mají k dispozici, posoudily, zda vnitrostátní ustanovení týkající se zřízení, složení a fungování SIIJ tyto požadavky splňují.

V. Závěry

334. Navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl následovně:

- Druhá otázka ve věci C-195/19 v rozsahu, v němž odkazuje na článek 9 SEU a čl. 67 odst. 1 SFEU, jakož i třetí otázka v této věci jsou nepřipustné.
- Na první otázku ve věcech C-83/19, C-127/19, C-291/19 a C-355/19 navrhuji odpovědět následovně:

„Rozhodnutí 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, jakož i zprávy vypracované na základě tohoto rozhodnutí Evropskou komisí, jsou akty přijatými orgánem Unie ve smyslu článku 267 SFEU, a tudíž mohou podléhat výkladu Soudního dvora.“

- Posouzení první části druhé otázky položené ve věcech C-83/19, C-127/19 a C-355/19 neodhalilo žádnou okolnost, která by mohla zpochybnit skutečnost, že rozhodnutí 2006/928 v jeho současné podobě, bylo platně přijato na základě smlouvy o přistoupení.
- Na druhou část druhé otázky ve věcech C-83/19, C-127/19 a C-355/19, na první otázku ve věci C-195/19 a na druhou otázku ve věci C-291/19 navrhuji odpovědět následovně:

„Rozhodnutí 2006/928 je právně závazné. Zprávy přijaté Komisí v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování nejsou pro Rumunsko právně závazné. Tyto zprávy však musí být tímto členským státem řádně zohledněny v rámci jeho úsilí o splnění povinností spočívajících v dosažení referenčních cílů stanovených v příloze rozhodnutí 2006/928, s přihlédnutím k požadavku dodržení zásady loajální spolupráce dle čl. 4 odst. 3 SEU.“

- Na třetí otázku ve věci C-83/19 navrhuji odpovědět následovně:

„Článek 47 druhý pododstavec Listiny základních práv Evropské unie, jakož i čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátním ustanovením, jimiž vláda odchylně od obvykle použitelných právních norem zavádí systém dočasného jmenování osob do vedoucích funkcí orgánu pověřeného vedením kárných vyšetřování v rámci soudního systému, jehož praktickým účinkem je opětovné obsazení funkce osobou, jejíž funkční období již skončilo.“

- Na čtvrtou a pátou otázku ve věci C-127/19, na čtvrtou otázku ve věci C-291/19 a na čtvrtou otázku ve věci C-355/19 navrhuji odpovědět následovně:

„Článek 47 druhý pododstavec Listiny, jakož i čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání vytvoření zvláštního oddělení státního zastupitelství s výlučnou pravomocí pro trestné činy spáchané soudci a státními zástupci, není-li zřízení takového oddělení odůvodněno skutečnými a dostatečně pádnými důvody, které byly veřejnosti jednoznačně a srozumitelně vysvětleny, a není-li doprovázeno dostatečnými zárukami, které vyloučí jakékoli riziko politického ovlivňování jeho fungování a složení. Při posuzování otázky, zda tomu tak skutečně je, jsou vnitrostátní soudy oprávněny zohledňovat objektivní aspekty týkající se okolností zřízení takového oddělení státního zastupitelství, jakož i jeho pozdějšího fungování v praxi.“

- Odpověď na pátou otázku ve věci C-291/19 zní tak, že „čl. 47 druhý pododstavec Listiny týkající se práva na spravedlivý proces prostřednictvím projednání věci v přiměřené lhůtě brání tomu, aby členské státy zřídily oddělení státního zastupitelství, které je ve světle nápadu vyplývajícího z jeho pravomoci nedostatečně obsazeno státními zástupci, takže jeho fungování bude mít za následek nepřiměřenou délku trestního řízení. Předkládajícím soudům přísluší, aby s ohledem na všechny relevantní faktory, které mají k dispozici, posoudily, zda vnitrostátní ustanovení týkající se zřízení, složení a fungování Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (oddělení pro vyšetřování trestných činů spáchaných v rámci soudního systému) mohou skutečně k takovému výsledku vést.“