



# Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
MICHAL BOBEK  
prednesené 23. septembra 2020<sup>1</sup>

**Vec C-397/19**

**AX**

**proti**

**Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunalul București (Regionálny súd Bukurešť, Rumunsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Zmluva o pristúpení Bulharskej republiky a Rumunska k Európskej únii – Rozhodnutie Komisie 2006/928/ES, ktorým sa zriaďuje mechanizmus spolupráce a overovania (MSO) – Článok 47 Charty základných práv Európskej únie – Článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ – Právny štát – Nezávislosť súdnictva – Zodpovednosť štátu – Občianskoprávna zodpovednosť sudcov a prokurátorov za nesprávny úradný postup“

## I. Úvod

1. Žalobca vo veci samej bol v prvostupňovom konaní odsúdený za trestný čin, odvolací súd ho však následne oslobodil. Teraz sa na vnútroštátnom súde v občianskom súdnom konaní domáha od rumunského štátu náhrady ujmy, ktorú údajne utrpel tým, že bol odsúdený v trestnom konaní vrátane vzatia do väzby.

2. Vnútroštátny súd v tejto súvislosti pochybuje zlučiteľnosť viacerých aspektov úpravy definície a konania v prípade zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu v Rumunsku, ktorá bola prednedávnom zmenená a doplnená, s požiadavkou právneho štátu. Prejednávaná vec sa týka žaloby o určenie zodpovednosti štátu voči Rumunsku. Vnútroštátny súd však zároveň vyjadruje pochybnosti v súvislosti s vnútroštátnymi ustanoveniami, ktoré upravujú potenciálu následnú fázu: keby štát naozaj musel vyplatiť náhradu škody, existuje možnosť, že štát si uplatní regresný nárok voči sudcovi alebo prokurátorovi. V takom prípade môže Ministerul Finanțelor Publice (Ministerstvo verejných financií, Rumunsko) podať na civilnom súde žalobu o určenie občianskoprávnej zodpovednosti sudcu alebo prokurátora, ktorý sa dopustil nesprávneho úradného postupu, pokiaľ nesprávny úradný postup a škodu spôsobilo to, že justičný orgán nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nedbanlivosti.

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: angličtina.

3. Prejednávaná vec je súčasťou série návrhov na začatie prejudiciálneho konania, ktoré sa týkajú zmien rôznych aspektov rumunského právneho poriadku v dôsledku reformy tzv. justičných zákonov. Vo všetkých týchto veciach vnútroštátne súdy spochybňujú zlučiteľnosť vnútroštátnych ustanovení s právom EÚ, pričom žiadajú objasnenie významu a právnej sily „mechanizmu spolupráce a overovania“ (ďalej len „MSO“), ktorý bol zriadený rozhodnutím Komisie 2006/928/ES.<sup>2</sup> Touto prierezovou problematikou som sa zaoberal v ďalších návrhoch, ktoré som dnes predniesol v spojených veciach Asociația Forumul Judecătorilor din România, Asociația Forumul Judecătorilor din România a Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor a PJ, ako aj vo veciach SO a Asociația Forumul Judecătorilor din România a i.<sup>3</sup>

4. V týchto návrhoch sa preto zameriam na výklad článku 47 druhého odseku Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, pokiaľ ide o vnútroštátne ustanovenia upravujúce zodpovednosť štátu a občianskoprávnu zodpovednosť sudcov za nesprávny úradný postup, ako aj ich zlučiteľnosť so zásadou nezávislosti súdnictva zakotvenou v týchto ustanoveniach.

## II. Právny rámec

### A. Právo EÚ

5. Príslušné ustanovenia práva EÚ sú uvedené v bodoch 5 až 12 návrhov, ktoré som predniesol vo veci Asociația Forumul Judecătorilor din România a i.

### B. Rumunské právo

6. Článok 1381 Codul civil (Občiansky zákonník) stanovuje, že akákoľvek ujma zakladá právo na náhradu škody.

7. Článok 539 ods. 1 Codul de procedură penală (rumunský trestný poriadok) stanovuje, že osoba, ktorá bola neoprávnene pozbavená osobnej slobody, má nárok na náhradu škody. Podľa článku 539 ods. 2 uvedeného poriadku sa neoprávnené pozbavenie osobnej slobody určuje v závislosti od prípadu uznesením prokurátora, konečným rozhodnutím sudcu pre práva a slobody alebo sudcu pre predbežné prejednanie obžaloby, ako aj konečným uznesením alebo rozsudkom súdu konajúceho v danej veci.

8. Článok 541 trestného poriadku stanovuje:

„1. Žalobu o náhradu škody môže podať osoba, ktorá je na to oprávnená podľa článkov 538 a 539, a ak taká osoba zomrie, v konaní pokračujú alebo žalobu podávajú osoby, ktoré sú závislými osobami zosnulého v čase jeho smrti.

<sup>2</sup> Rozhodnutie z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Rumunsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii (Ú. v. EÚ L 354, 2006, s. 56) (ďalej len „rozhodnutie o MSO“).

<sup>3</sup> Návrhy prednesené 23. septembra 2020 v spojených veciach C-83/19, C-127/19, C-195/19, vo veci C-291/19 a vo veci C-355/19 (EU:C.), ďalej len „návrhy prednesené vo veci Asociația Forumul Judecătorilor din România a i.“, skrátené na účely odkazov „návrhy AFJR“.

2. Žalobu je možné podať v lehote 6 mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu, uznesenia prokurátora alebo uznesenia súdnych orgánov, ktorým bol konštatovaný nesprávny úradný postup justičného orgánu alebo neoprávnené pozbavenie osobnej slobody.

3. Ak chce osoba, ktorá má nárok na odškodnenie, získať náhradu utrpenej ujmy, môže podať občianskoprávnu žalobu proti štátu na tribunalul (okresný súd), v obvode ktorého má bydlisko; nárok sa uplatňuje voči štátu cez ministerstvo verejných financií.

...“

9. Režim občianskoprávnej zodpovednosti sudcov, ktorý bol pôvodne upravený v Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zákon č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov), bol zmenený a doplnený prostredníctvom Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zákon č. 242/2018 o zmene a doplnení zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov).<sup>4</sup>

10. Článok 96 zákona č. 303/2004 v znení zákona č. 242/2018 stanovuje:

„1. Štát zodpovedá vlastným majetkom za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom justičného orgánu.

2. Zodpovednosť štátu vzniká za zákonom stanovených podmienok a nenahrádza zodpovednosť sudcov a prokurátorov, ktorí, aj keď už nie sú vo funkcii, nevykonávali svoju funkciu v dobrej viere alebo sa pri výkone funkcie dopustili hrubej nedbanlivosti na účely článku 99<sup>1</sup>.

3. K nesprávnemu úradnému postupu justičného orgánu dochádza v prípade, že:

a) sa v rámci súdneho konania nariadilo vykonanie procesných úkonov v zjavnom rozpore s pravidlami hmotného a procesného práva, a to pri závažnom porušení práv, slobôd a oprávnených záujmov jednotlivcov, pričom sa spôsobila škoda, ktorú nebolo možné napraviť prostredníctvom riadneho alebo mimoriadneho opravného prostriedku,

b) súd vyhlásil konečný rozsudok, ktorý je v zjavnom rozpore so zákonom alebo odporuje skutkovému stavu vyplývajúcejmu z dôkazov vykonaných v danom konaní, a to pri závažnom porušení práv, slobôd a oprávnených záujmov jednotlivcov, pričom sa spôsobila škoda, ktorú nebolo možné napraviť prostredníctvom riadneho alebo mimoriadneho opravného prostriedku.

4. Konkrétne prípady nesprávneho úradného postupu justičného orgánu možno stanoviť v civilnom sporovom poriadku, v trestnom poriadku a tiež v iných osobitných zákonoch.

5. Na účely náhrady škody môže poškodený konať iba voči štátu zastúpenému ministerstvom verejných financií. Právomoc rozhodovať o príslušnej občianskoprávnej žalobe patrí súdu, v obvode ktorého má žalobca bydlisko.

6. Štát uhradí splatnú sumu vyplývajúcu z jeho povinnosti nahradiť škodu najneskôr do jedného roka odo dňa doručenia právoplatného súdneho rozhodnutia.

<sup>4</sup> Monitorul Oficial al României, Časť I, č. 868 z 15. októbra 2018.

7. V lehote dvoch mesiacov od doručenia právoplatného súdneho rozhodnutia vyhláseného v konaní podľa odseku 6 predloží ministerstvo verejných financií danú záležitosť súdnej inšpekcii s cieľom preskúmať, či sa dotknutý sudca alebo prokurátor dopustil nesprávneho úradného postupu v dôsledku toho, že svoju funkciu nevykonával v dobrej viere alebo sa pri jej výkone dopustil hrubej nedbanlivosti, a to v súlade s postupom podľa článku 74<sup>1</sup> zákona č. 317/2004 opätovne uverejneného v zbierke v znení neskorších predpisov.

8. Štát si prostredníctvom ministerstva verejných financií uplatní voči dotknutému sudcovi alebo prokurátorovi regresný nárok, ak na základe poradnej správy súdnej inšpekcie predkladanej v súlade s odsekom 7 a vlastného posúdenia dospeje k záveru, že nesprávny úradný postup je dôsledkom skutočnosti, že dotknutý sudca alebo prokurátor nevykonával svoju funkciu v dobrej viere alebo sa pri jej výkone dopustil hrubej nedbanlivosti. Regresný nárok sa uplatňuje v lehote šiestich mesiacov od doručenia správy súdnej inšpekcie.

9. Civilný senát *curtea de apel* (odvolací súd), v ktorého obvode má žalovaný bydlisko, má právomoc prejednať v prvostupňovom konaní regresný nárok a rozhodnúť o ňom. Pokiaľ sudca alebo prokurátor, voči ktorému sa nárok uplatňuje, vykonáva svoju funkciu na danom odvolacom súde alebo na prokuratúre pri tomto odvolacom súde, regresnú žalobu treba podať na susedný odvolací súd, ktorý si zvolí žalobca.

10. Voči rozhodnutiu opísanému v odseku 9 je možné podať odvolanie na príslušný senát *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Najvyšší kasačný súdny dvor, Rumunsko).

11. Najvyššia súdna rada stanoví do šiestich mesiacov od nadobudnutia účinnosti tohto zákona podmienky, lehoty a postupy týkajúce sa povinného profesijného poistenia sudcov a prokurátorov. Poistenie si v plnom rozsahu hradia sudcovia alebo prokurátori, pričom neuzavretie tohto poistenia nemôže viesť k oddialeniu, obmedzeniu alebo vylúčeniu občianskoprávnej zodpovednosti sudcu alebo prokurátora za nesprávny úradný postup vyplývajúci zo skutočnosti, že svoju funkciu nevykonával v dobrej viere alebo sa pri jej výkone dopustil hrubej nedbanlivosti.“

11. Nakoniec v článku 99<sup>1</sup> zákona č. 303/2004 v znení neskorších predpisov je takto vymedzené nekonanie v dobrej viere a hrubá nedbanlivosť:

„1. Sudca alebo prokurátor nekoná v dobrej viere, ak vedome poruší ustanovenia hmotného alebo procesného práva a buď má v úmysle poškodiť inú osobu, alebo si je vedomý toho, že porušenie poškodí inú osobu.

2. Sudca alebo prokurátor sa dopustí hrubej nedbanlivosti, ak z nedbanlivosti poruší ustanovenia hmotného alebo procesného práva závažným, nezvratným a neospravedliteľným spôsobom.“

### **III. Skutkový stav, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky**

12. V období od 21. januára 2015 do 21. októbra 2015 bol žalobca zatknutý, vzatý do väzby a následne do domáceho väzenia. Tieto opatrenia nariadil a potom predĺžil ich platnosť prvý trestný senát *Tribunalul București* (Okresný súd Bukurešť, Rumunsko) a neskôr ich potvrdil *Curtea de Apel București* (Odvolací súd Bukurešť, Rumunsko).

13. Rozsudkom z 13. júna 2017 Tribunalul București (Ookresný súd Bukurešť) odsúdil žalobcu za pokračovací trestný čin krátenia dane na podmienený trest odňatia slobody v dĺžke štyroch rokov. Žalobcovi bola ďalej uložená povinnosť zaplatiť poškodenému náhradu škody.

14. V odvolacom konaní Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) žalobcu oslobodil, pričom konštatoval, že nespáchal trestný čin, za ktorý ho odsúdil prvostupňový súd. Vnútroštátny súd vysvetľuje, že v rozsudku nebolo uvedené nič v súvislosti so zákonnosťou predbežných opatrení prijatých voči žalobcovi.

15. Návrhom podaným 3. januára 2019 na tretí občianskoprávny senát Tribunalul București (Okresný súd Bukurešť) žalobca podal žalobu voči rumunskému štátu zastúpenému Ministerul Finanțelor Publice (Ministerstvo verejných financií, Rumunsko) (ďalej len „žalovaný“), ktorou sa domáhal, aby bola žalovanému uložená povinnosť zaplatiť 50 000 eur za majetkovú škodu a 1 000 000 eur za nemajetkovú ujmu. Žalobca tvrdí, že sa stal obeťou nesprávneho úradného postupu prvého trestného senátu Tribunalul București (Okresný súd Bukurešť), ktorý spočíval v nespravodlivom odsúdení, zbavení osobnej slobody a neoprávnenom obmedzení jeho slobody počas trestného konania.

16. Ministerstvo verejných financií konajúce v mene štátu okrem iného tvrdí, že žaloba je neprípustná a v každom prípade nedôvodná, lebo podmienky na určenie občianskoprávnej zodpovednosti štátu nie sú splnené. Žalobca nepreukázal, že predbežné opatrenia a opatrenia obmedzujúce jeho slobodu boli protizákonné.

17. Za týchto okolností sa Tribunalul București (Regionálny súd Bukurešť) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa [MSO] zriadený [rozhodnutím o MSO] považovať za akt prijatý inštitúciou Únie v zmysle článku 267 ZFEÚ, ktorý môže byť predmetom výkladu zo strany [Súdneho dvora]?
2. Je [MSO] zriadený [rozhodnutím o MSO] neoddeliteľnou súčasťou [zmluvy o prístupí] a má sa vykladať a uplatňovať s ohľadom na ustanovenia tejto zmluvy? Sú požiadavky uvedené v správach vypracovaných v rámci uvedeného mechanizmu pre Rumunsko záväzné a, v prípade kladnej odpovede, je vnútroštátny súd, ktorý je v rámci svojich právomocí zodpovedný za uplatňovanie ustanovení práva Únie, povinný zabezpečiť uplatňovanie takýchto pravidiel, s tým, že ak je to potrebné, z úradnej povinnosti odmietne uplatniť ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré sú v rozpore s požiadavkami formulovanými v správach vypracovaných v súlade s predmetným mechanizmom?
3. Má sa článok 2 v spojení s článkom 4 ods. 3 [ZEÚ] vykladať v tom zmysle, že povinnosť Rumunska dodržiavať požiadavky stanovené v správach vypracovaných v rámci [MSO] zriadeného [rozhodnutím o MSO] predstavuje povinnosť členského štátu dodržiavať zásady právneho štátu?
4. Bráni článok 2 v spojení s článkom 4 ods. 3 [ZEÚ], najmä povinnosť rešpektovať hodnoty právneho štátu, vnútroštátnej právnej úprave, akú predstavuje článok 96 ods. 3 písm. a) zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, ktorá stručne a abstraktne vymedzuje nesprávny úradný postup justičného orgánu ako procesné úkony vykonané v zjavnom rozpore s pravidlami hmotného a procesného práva, pričom však nešpecifikuje charakter porušených ustanovení právnych predpisov, rozsah vecnej a časovej pôsobnosti týchto ustanovení v súdnom konaní, podmienky, lehotu a postupy týkajúce sa konštatovania porušenia

dotknutých ustanovení právných predpisov ani orgán príslušný na preskúmanie porušenia predmetných ustanovení, čím sa vytvára možnosť vyvíjať na sudcov a prokurátorov nepriamy tlak?

5. Bráni článok 2 v spojení s článkom 4 ods. 3 [ZEÚ], najmä povinnosť rešpektovať hodnoty právneho štátu, vnútroštátnej právnej úprave, akú predstavuje článok 96 ods. 3 písm. b) zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, ktorá vymedzuje nesprávny úradný postup justičného orgánu ako vyhlásenie konečného rozsudku, ktorý je v zjavnom rozpore so zákonom alebo odporuje skutkovému stavu vyplývajúcemu z dôkazov vykonaných v danom konaní, pričom však neuvádza postup na preskúmanie uvedeného rozporu, ani konkrétne nevymedzuje význam takéhoto rozporu súdneho rozhodnutia vo vzťahu k uplatniteľným ustanoveniam právných predpisov a ku skutkovému stavu, s tým dôsledkom, že sa vytvára možnosť brániť justičnému orgánu (sudcovi a prokurátorovi) vo výklade zákonov a dôkazov?
6. Bráni článok 2 v spojení s článkom 4 ods. 3 [ZEÚ], najmä povinnosť rešpektovať hodnoty právneho štátu, vnútroštátnej právnej úprave, akú predstavuje článok 96 ods. 3 zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, v súlade s ktorou sa hmotná občianskoprávna zodpovednosť justičného orgánu (sudcu alebo prokurátora) voči štátu určuje výlučne po posúdení štátu, a prípadne na základe poradnej správy príslušnej inšpekcie, vo veci úmyslu alebo hrubej nedbanlivosti sudcu alebo prokurátora pri vykonaní vecne nesprávneho úradného postupu, pričom však dotknutý sudca alebo prokurátor nemôže plne uplatniť svoje právo na obhajobu s tým dôsledkom, že sa vytvára možnosť svojvoľne začať a dokončiť konanie o určenie hmotnej zodpovednosti sudcu alebo prokurátora voči štátu?
7. Bráni článok 2 [ZEÚ], najmä povinnosť rešpektovať hodnoty právneho štátu, vnútroštátnej právnej úprave, akú predstavuje článok 539 ods. 2 posledná veta v spojení s článkom 541 ods. 2 a 3 trestného poriadku, ktorá obžalovanému v prípade jeho oslobodenia spod obžaloby priznáva bez stanovenia lehoty a implicitne mimoriadny opravný prostriedok *sui generis* proti právoplatnému súdnemu rozhodnutiu o zákonnosti väzby, pričom ak sa nezákonnosť väzby nekonštatovala v rozsudku vyhlásenom v trestnom konaní, tento opravný prostriedok prejednáva výlučne občianskoprávny súd, a to v rozpore so zásadami predvídateľnosti a dostupnosti právných predpisov, špecializácie sudcov a právnej istoty?“

18. Vnútroštátny súd požiadal v návrhu na začatie prejudiciálneho konania o prejednanie veci v skrátanom konaní. Tento návrh bol zamietnutý rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 26. júna 2019. O prednostnom zaobchádzaní bolo rozhodnuté rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 19. septembra 2019.

19. Písomné pripomienky predložila poľská a rumunská vláda, ako aj Európska komisia. Spoločné pojednávanie s vecami C-83/19, C-127/19 a C-195/19, Asociația Forumul Judecătorilor din România a i., C-291/19, SO, a C-355/19, Asociația Forumul Judecătorilor din România a i., sa uskutočnilo 20. a 21. januára 2020 a boli na ňom vypočuté tieto dotknuté subjekty: Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Združenie sudcov Forum), Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“ (Združenie na ochranu postavenia prokurátorov), Najvyššia súdna rada (SCM), OL, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (generálny prokurátor), vlády Belgicka, Dánska, Holandska, Rumunska a Švédska, ako aj Komisia. Vlády Holandska a Rumunska, ako aj Komisia boli vypočuté osobitne v súvislosti s prejednávanou vecou.

## IV. Analýza

20. Odpoveď na prvú, druhú a tretiu otázku vnútroštátneho súdu som navrhol v bodoch 120 až 172 súbežných návrhov, ktoré som dnes predniesol vo veci Asociația Forumul Judecătorilor din România a i., na ktoré musím odkázať. Z tohto dôvodu sa v týchto návrhoch nebudem zaoberať prípustnosťou ani vecnou stránkou prvej, druhej a tretej otázky. V nasledujúcich úvahách sa zameriam na otázky štyri až sedem, t. j. na problematiku zodpovednosti štátu a občianskoprávnej zodpovednosti sudcov.

21. Osobitne v súvislosti s prejednávanou vecou môžem ďalej uviesť, že ako v prípade vnútroštátnych ustanovení, ktoré sú predmetom veci Asociația Forumul Judecătorilor din România a i.,<sup>5</sup> aj prejednávaná vec sa týka vnútroštátnych ustanovení, na ktoré sa vzťahuje príloha k rozhodnutiu o MSO. Systém zodpovednosti štátu a prípadná následná občianskoprávna zodpovednosť sudcov za nesprávny úradný postup sa nachádza na križovatke medzi nezávislosťou sudcov a ich zodpovednosťou. V tomto zmysle ho určite možno podobne ako prvky, ktorými som sa zaoberal v návrhoch, ktoré som predniesol vo vyššie uvedených veciach, zahrnúť pod povinnosť „zabezpečiť transparentnejšie a účinnejšie súdne konanie...“, ktorá je upravená v prílohe k rozhodnutiu o MSO.

22. Tieto návrhy majú nasledujúcu štruktúru. Najprv preskúmam prípustnosť a navrhnem preformulovanie prejudiciálnych otázok (A). V rámci skúmania veci samej (B) najprv uvediem celkový kontext (1) a následne sa budem zaoberať prvkami systému, ktoré sa zdajú byť sporné, aby som mohol posúdiť ich zlučiteľnosť predovšetkým s článkom 47 druhým odsekom Charty (2).

23. Nakoniec sú tieto návrhy obmedzené na zodpovednosť štátu a občianskoprávnu zodpovednosť *sudcov*. Hoci vnútroštátna právna úprava, ako aj otázky položené vnútroštátnym súdom sa týkajú občianskoprávnej zodpovednosti sudcov *i prokurátorov*, v prejednávanej veci v skutočnosti ide výlučne o nesprávny úradný postup justičného orgánu, ktorý možno potenciálne pripísať súdnemu rozhodnutiu.

### A. Prípustnosť prejudiciálnych otázok a ich preformulovanie

#### 1. Prípustnosť

24. Rumunská vláda vo svojich písomných pripomienkach uviedla, že všetky prejudiciálne otázky v prejednávanej veci sú neprípustné. Pokiaľ ide o prípustnosť otázok štyri až šesť, ustanovenia práva EÚ, na ktoré sa vnútroštátny súd odvoláva – článok 2 a článok 4 ods. 3 ZEÚ –, sú v spore vo veci samej irelevantné. Tieto ustanovenia, ako aj Charta sú relevantné len v rozsahu, v akom členské štáty konajú pri uplatňovaní práva EÚ. Okrem toho otázka šesť, ktorá sa v skutočnosti odvoláva na článok 96 ods. 8 zákona č. 303/2004, ide nad rámec predmetu sporu vo veci samej. Toto ustanovenie sa týka žaloby o určenie osobnej zodpovednosti sudcov, ktorá nie je predmetom veci, ktorú vnútroštátny súd prejednáva. Nakoniec otázka sedem obsahuje nepodložené úvahy a vyvoláva otázku hypotetického výkladu, ktorý nemá nijaký vplyv na rozhodnutie sporu vo veci samej.

<sup>5</sup> Pozri body 173 až 182 návrhov AFJR.

25. Komisia ďalej tvrdí, že všetky prejudiciálne otázky sú neprípustné. Poukazuje na to, že konanie podľa článku 96 zákona č. 303/2004 sa skladá z dvoch fáz. Prvá fáza sa týka zodpovednosti štátu. Ak sa v prvej fáze konštatuje zodpovednosť štátu, ministerstvo verejných financií môže v druhej fáze podať žalobu o určenie osobnej zodpovednosti dotknutého sudcu za nesprávny úradný postup. Úspešná žaloba voči štátu však automaticky neznamená konanie voči sudcovi. Vzhľadom na to Komisia tvrdí, že otázky jeden až šesť sú neprípustné, lebo ustanovenia práva EÚ, ktorých výklad vnútroštátny súd požaduje, sa týkajú druhej fázy tohto konania, zatiaľ čo prejednáváná vec sa týka prvej fázy, v ktorej ide o zodpovednosť štátu. V dôsledku toho Komisia tvrdí, že požadovaný výklad práva EÚ nesúvisí so skutkovými okolnosťami sporu vo veci samej ani s jeho predmetom. Komisia nakoniec tvrdí, že aj otázka sedem je neprípustná, lebo vnútroštátny súd nepredložil Súdneho dvoru informácie potrebné na poskytnutie užitočnej odpovede.

26. Poľská vláda predložila pripomienky len v súvislosti s otázkami štyri až sedem. Podľa uvedenej vlády sú tieto otázky neprípustné, lebo právo EÚ sa neuplatní na právne problémy, ktoré sú predmetom sporu vo veci samej. Výklad ustanovení práva EÚ, ktorý požaduje vnútroštátny súd, nie je nevyhnutný na účely rozhodnutia vo veci. Otázky boli položené vo veci, ktorá má čisto vnútroštátnu povahu a týka sa vnútroštátnych ustanovení prijatých členským štátom v oblasti jeho výlučných právomocí. V spore vo veci samej sa žalobca nedomáha náhrady škody v súvislosti s porušením práva EÚ. Právo EÚ neukladá nijaké povinnosti, pokiaľ ide o konanie o náhradu škody spôsobenej porušením vnútroštátneho práva.

27. Pochybnosti, ktoré Komisia vyjadrila predovšetkým v súvislosti s prípustnosťou otázky šesť, chápem a čiastočne s nimi súhlasím. Po zvážení sa však domnievam, že Súdny dvor by mal predsa len vyhlásiť otázky štyri, päť a šesť za prípustné. Naopak, otázka sedem je skutočne neprípustná.

28. Po prvé ako som uviedol v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Asociația Forumul Judecătorilor din România a i.,<sup>6</sup> tvrdenia, ktoré sa týkajú nedostatku právomocí Európskej únie v oblasti zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu, až tak nesúvisia s prípustnosťou otázok, ale skôr s právomocou Súdneho dvora. Z tých istých dôvodov, aké som uviedol v uvedených návrhoch, sa domnievam, že otázky patria do právomoci Súdneho dvora podľa článku 267 ZFEÚ.<sup>7</sup>

29. Po druhé súhlasím s tým, že keď vnútroštátny súd poukazuje na článok 2 a článok 4 ods. 3 ZEÚ na účely posúdenia, či tieto ustanovenia bránia dotknutej vnútroštátnej právnej úprave, neodvoláva sa na vhodné ustanovenia. Keby sa však tieto ustanovenia nahradili rozhodnutím o MSO v spojení s Chartou a/alebo článkom 19 ods. 1 ZEÚ, sotva by sa dalo tvrdiť, že najmä otázky štyri a päť nie sú relevantné pre skutočný spor, ktorý prejednáva vnútroštátny súd.

30. Na rozdiel od tvrdení Komisie sa teda *otázky štyri a päť* špecificky týkajú vymedzenia nesprávneho úradného postupu justičného orgánu uvedeného v článku 96 ods. 3 písm. a) a b) zákona č. 303/2004 na účely jeho uplatnenia vo fáze konania, v ktorej ide o určenie zodpovednosti štátu, čo je presne kontext konania na vnútroštátnom súde. Za týchto okolností sa zdá, že otázky týkajúce sa vplyvu zásady nezávislosti súdництва EÚ na posúdenie režimu zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu skutočne súvisia s vecou samou.

31. Je pravda, že pokiaľ ide o *otázku šesť*, situácia je odlišná. V uvedenej otázke sa síce cituje článok 96 ods. 3 zákona č. 303/2004, v skutočnosti sa však týka (následnej) občianskoprávnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov, ktorú upravuje článok 96 ods. 7 až 10 tohto zákona. Je teda

<sup>6</sup> Pozri bod 78 návrhov AFJR.

<sup>7</sup> Pozri bod 79 návrhov AFJR.



pravda, že úvaha, podľa ktorej by ministerstvo verejných financií možno jedného dňa, pokiaľ by najprv bolo konanie o určenie zodpovednosti štátu, ktoré momentálne prebieha, úspešné, mohlo podať regresnú žalobu voči sudcovi, ktorý sa údajne dopustil nesprávneho úradného postupu, zostáva v konaní, ktoré momentálne prebieha na vnútroštátnom súde, na úrovni čistej hypotézy.

32. Navyše aj vzhľadom na nedávne rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Miasto Łowicz sa dá tvrdiť, že odpoveď na otázku šesť v tomto konaní nie je nevyhnutná na to, aby mohol vnútroštátny súd vydať rozsudok.<sup>8</sup> Totiž ak pri úvahe a *fortiori* skutočnosť, že proti určitému počtu sudcov sa vedie disciplinárne konanie a konkrétni sudcovia, ktorí podali konkrétne návrhy na začatie prejudiciálneho konania v prejednávanych veciach, sú predmetom niečoho, čo sa javí ako predbežné disciplinárne vyšetrowanie,<sup>9</sup> nepostačuje na to, aby taká vec splnila kritérium prípustnosti, ťažko si viem predstaviť, ako by cez túto čiaru mohla prejsť otázka šesť.

33. Konštatovanie Súdneho dvora v rozsudku Miasto Łowicz však chápem ako výraz nesúlady medzi extrémne širokými prejudiciálnymi otázkami a konkrétnymi vecami, v rámci ktorých boli otázky položené. Nijaký súd vrátane Súdneho dvora totiž nemôže vykonať abstraktnú analýzu údajného politického zneužívania disciplinárneho konania na základe veľmi malého množstva informácií. Súdny dvor nie je medzinárodným poradným orgánom, ktorý môže slobodne komentovať politickú situáciu a odporučiť osvedčené postupy. Súdny dvor môže konštatovať porušenie určitých pravidiel alebo zásad. Na to však je potrebné predložiť konkrétne tvrdenia, ak už nie dôkazy. Platí to najmä v situácii, keď sa v skutočnosti tvrdí, že určité pravidlá alebo postupy fungujú inak, než sa píše na papieri.<sup>10</sup>

34. Rozsudok Miasto Łowicz by som teda nechápal ako zákaz niečoho, čo by sa asi dalo najlepšie nazvať „súdnou sebaobranou“, t. j. situácie, v ktorej sudca, ktorý prejednáva vec, ktorá z vecného hľadiska jasne patrí do pôsobnosti práva EÚ v tradičnom zmysle, položí širšie štrukturálne otázky súvisiace s vnútroštátnymi postupmi alebo inštitúciami, lebo sa domnieva, že by mohli vyvolať otázky v oblasti jeho sudcovskej nezávislosti.<sup>11</sup> Tým by som sa totiž dosť radikálne odchyľil od praxe Súdneho dvora, ktorý vždy pomerne zhovievavo akceptuje prípustnosť takých všeobecných otázok, ktoré presahujú hranice konkrétnej veci, pričom sa tradične odvoláva na domnienku relevantnosti otázok, ktoré mu položia súdy členských štátov.<sup>12</sup>

35. Vzhľadom na tieto objasnenia navrhujem vyhlásiť otázku šesť položenú vnútroštátnym súdom za prípustnú predovšetkým z troch dôvodov.

36. Po prvé je tu vnútorná súvislosť. Prvá fáza, t. j. konanie proti štátu – vrátane vymedzenia nesprávneho úradného postupu justičného orgánu –, je bránou a nevyhnutnou podmienkou druhej fázy, v ktorej ide o možnú osobnú zodpovednosť sudcu. Okrem toho sa zdá, že vymedzenie nesprávneho úradného postupu justičného orgánu uvedené v článku 96 ods. 3 zákona

<sup>8</sup> Rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinárny režim pre sudcov) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 45).

<sup>9</sup> Tamže, body 20, 21 a 54.

<sup>10</sup> Pokiaľ ide o predstavenie individuálnych scenárov spolu s návrhom, čo je potrebné tvrdiť a preukázať v každej jednotlivéj veci, pozri body 240 až 248 návrhov AFJR.

<sup>11</sup> Čo je istým spôsobom len záležitosť formálneho polozenia otázky: otázka i) „Je vnútroštátny systém disciplinárnych konaní zlučiteľný s požiadavkami EÚ na nezávislosť súdnictva vzhľadom na to, že sudca X sa bojí, že mu bude hroziť disciplinárna sankcia?“ sa dá ľahko preformulovať na ii) „Je právo žalobcu A na spravodlivé súdne konanie vo veci, v ktorej sa uplatní právo EÚ, narušené skutočnosťou, že v tejto veci rozhoduje sudca X, ktorému hrozí disciplinárne konanie, ak nerozhodne určitým spôsobom?“

<sup>12</sup> Na ilustráciu pozri rozsudky zo 14. marca 2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, bod 32 a nasl.), alebo z 9. novembra 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, bod 20 a nasl.).

č. 303/2004 je relevantné pre obe fázy konania. V potenciálnej druhej fáze existuje navyše len potreba preukázať subjektívne prvky na strane dotknutého sudcu, a to buď nekonanie v dobrej viere, alebo hrubú nedbanlivosť v súlade s článkom 99<sup>1</sup> zákona č. 303/2004.

37. Po druhé okrem tohto hmotnoprávneho prekryvania sa použitého kľúčového pojmu sa zdá, že dôvodom na obavy vnútroštátneho súdu je práve súvislosť medzi konaním o určenie zodpovednosti štátu a následnou regresnou žalobou, ktorú môže podať ministerstvo verejných financií voči sudcovi, ktorý sa dopustil nesprávneho úradného postupu. „Automatická súvislosť“ medzi úspešnou žalobou o určenie zodpovednosti štátu a podaním žaloby voči sudcovi, prípadne jej neexistencia, navyše predstavuje otázku, o ktorej účastníci konania diskutovali a ktorá podľa všetkého nie je vyriešená.

38. Po tretie práve táto hmotnoprávna a procesná súvislosť medzi oboma fázami je kľúčom k posúdeniu celej veci. Napokon totiž predovšetkým možnosť uplatnenia regresného nároku štátu voči konkrétnemu sudcovi môže byť predmetom diskusie z hľadiska potenciálneho problému s nezávislosťou sudcov. Naopak, nie je úplne zjavné, a to ani z hľadiska judikatúry Súdneho dvora v oblasti zodpovednosti štátu (za porušenia práva EÚ), ako by sa štrukturálny problém existencie/neexistencie možnosti jednotlivca domáhať sa zodpovednosti štátu za nesprávny postup súdov mohol bezprostredne prejaviť v potenciálnom ohrození nezávislosti jednotlivého sudcu.<sup>13</sup>

39. Nakoniec však súhlasím s Komisiou a rumunskou vládou v tom, že *otázka sedem* musí byť vyhlásená za neprípustnú.

40. Otázkou sedem sa vnútroštátny súd pýta, či právo EÚ bráni takému ustanoveniu, akým je článok 539 ods. 2 trestného poriadku v spojení s článkom 541 ods. 2 a 3 uvedeného poriadku, ktorý podľa vnútroštátneho súdu umožňuje, aby osoba, ktorá bola vo veci oslobodená, podala na civilný súd bez obmedzenia lehoty mimoriadny opravný prostriedok, ktorým napadne zákonnosť väzby, pričom v rozhodnutí trestného súdu nezákonnosť väzby nebola konštatovaná. Vnútroštátny súd z toho vyvodzuje záver, že ide o porušenie zásady, podľa ktorej musia byť legislatívne ustanovenia predvídateľné a dostupné, zásady špecializácie sudcov a zásady právnej istoty.

41. Návrh na začatie prejudiciálneho konania však neobsahuje nijaké vysvetlenie konkrétnych dôvodov, ktoré viedli vnútroštátny súd k položeniu tejto otázky, ani to, prečo je pre spor vo veci samej odpoveď na ňu nevyhnutná. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa cituje len článok 539 ods. 2 a článok 541 ods. 2 a 3 trestného poriadku. Prejudiciálna otázka bez vysvetlenia alebo kontextu týchto ustanovení obsahuje len ich hodnotiaci výklad. Tento výklad je pomerne nejasný a nevyplýva zo znenia príslušných vnútroštátnych ustanovení. Uvedená otázka teda vyzýva Súdny dvor, aby potvrdil určitý výklad vnútroštátneho práva,<sup>14</sup> ale neposkytuje mu potrebné informácie o význame týchto ustanovení pre spor vo veci samej.

42. Otázka sedem preto nespĺňa požiadavky článku 94 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

<sup>13</sup> Pričom ako uvediem nižšie v bode 93 v súvislosti s vecnou stránkou otázok, Súdny dvor vylúčil, že požiadavka systému zodpovednosti štátu za nesprávny postup súdov by sa rovnala problematike ohrozenia nezávislosti jednotlivého sudcu.

<sup>14</sup> Pozri podobne návrhy, ktoré som nedávno predniesol vo veci *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:340, bod 36).

## 2. Preformulovanie otázok

43. Vnútroštátny súd sa otázkami štyri až šesť v podstate pýta na výklad článku 2 a 4 ods. 3 ZEÚ s cieľom posúdiť, či tieto ustanovenia bránia dotknutej vnútroštátnej právnej úprave. Zatiaľ čo otázky štyri a päť sa týkajú jednotlivých prvkov definície nesprávneho úradného postupu justičného orgánu na účely konania o určenie zodpovednosti štátu, otázka šesť sa týka regresnej žaloby, ktorú môže ministerstvo verejných financií podať na civilný súd s cieľom určiť občianskoprávnu zodpovednosť sudcu, ktorý sa dopustil nesprávneho úradného postupu.

44. Po prvé tieto otázky treba podľa môjho názoru posudzovať spoločne. Týkajú sa jednotlivých aspektov a fáz režimu, ktorý môže v konečnom dôsledku vyústiť do konštatovania občianskoprávnej zodpovednosti za nesprávny úradný postup, ktorého sa dopustil konkrétny sudca. Práve túto otázku totiž treba z podobných dôvodov, aké som už načrtol v súvislosti s prípustnosťou,<sup>15</sup> považovať za potenciálne problematické z hľadiska nezávislosti sudcov.

45. Po druhé sa však domnievam, že aby som mohol na tieto otázky poskytnúť užitočnú odpoveď, je ich potrebné preformulovať. Pokiaľ ide o uplatniteľné právo EÚ, otázky odkazujú len na článok 2 a článok 4 ods. 3 ZEÚ. Podľa môjho názoru ich treba chápať v tom zmysle, že odkazujú na článok 47 druhý odsek Charty možno aj v spojení s článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ.

46. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa v odôvodnení vo veľkej miere odvoláva na článok 19 ods. 1 ZEÚ, hoci v znení otázok toto ustanovenie uvedené nie je. Navyše dôvodom obáv, z ktorých vychádzajú všetky prejudiciálne otázky, je vplyv, ktorý môže mať konanie o určenie zodpovednosti štátu na nezávislosť súdnictva, ak po ňom nasleduje uplatnenie regresného nároku voči konkrétnemu sudcovi. Táto zásada je zakotvená v článku 47 druhom odseku Charty, ako aj v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ. Obe tieto ustanovenia teda predstavujú špecifickejší právny rámec návrhu, ktorý je preto presným vyjadrením hodnoty právneho štátu, ktorú potvrdzuje článok 2 ZEÚ.<sup>16</sup>

47. Pokiaľ ide o vzťah medzi článkom 47 druhým odsekom Charty a článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ v takej veci, akou je prejednávaná vec, už som podrobne vysvetlil, prečo za vhodné meradlo pri posudzovaní považujem predovšetkým článok 47 druhý odsek Charty, ktorý sa na niektoré prvky organizácie rumunského súdnictva uplatní na základe rozhodnutia o MSO a aktu o prístupí.<sup>17</sup> Tieto úvahy sa podľa môjho názoru rovnako uplatnia na prejednávanú vec. V konkrétnych oblastiach, na ktoré sa vzťahujú referenčné kritériá MSO, totiž Rumunsko uplatňuje právo EÚ na účely článku 51 ods. 1 Charty, takže článok 47 druhý odsek Charty sa stáva uplatniteľným.<sup>18</sup>

48. Prejudiciálne otázky sa okrem toho týkajú nezávislosti súdnictva „ako celku“. Jednoznačne teda súvisia s prierezovou problematikou, ktorá bude relevantná pre nezávislosť súdov, ktoré môžu rozhodovať o uplatňovaní alebo výklade práva EÚ.<sup>19</sup> Síce si znova zrejme môžem klásť otázku, akú pridanú hodnotu z hľadiska právneho základu alebo analytickej presnosti môže

<sup>15</sup> Body 35 až 38 vyššie.

<sup>16</sup> Pozri bod 220 návrhov AFJR.

<sup>17</sup> Body 186 až 225 návrhov AFJR.

<sup>18</sup> Pozri tiež bod 21 vyššie.

<sup>19</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. júna 2019, Komisia/Polsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 51), z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 83), a z 26. marca 2020, Miesto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinárny režim pre sudcov) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 34).

v takej veci, akou je prejednávaná vec, priniesť súbežný, ak už nie výlučný odkaz na článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ,<sup>20</sup> je však nesporné, že na prejednávanú vec, určite pokiaľ ide o otázky štyri a päť,<sup>21</sup> by sa vzťahovalo aj toto ustanovenie.

49. Vzhľadom na to môžem pripomenúť, že Súdny dvor je povinný poskytnúť výklad všetkých ustanovení práva EÚ, ktorý požadujú vnútroštátne súdy na účely rozhodnutia vo veciach, ktoré prejednávajú, aj keď tieto ustanovenia nie sú výslovne uvedené v prejudiciálnych otázkach.<sup>22</sup>

50. Navrhujem preto preformulovať prejudiciálne otázky v tom zmysle, že vnútroštátny súd sa nimi pýta, či sa má článok 47 druhý odsek Charty a článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ vykladať v tom zmysle, že bránia takým vnútroštátnym ustanoveniam upravujúcim konanie o určenie zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu, akým je článok 96 ods. 3 zákona č. 303/2004, s prihliadnutím na vymedzenie nesprávneho úradného postupu justičného orgánu na účely konania o určenie zodpovednosti štátu a jeho možný vplyv na následné občianske súdne konanie, v ktorom si štát môže uplatniť regresný nárok voči sudcovi, ktorý sa dopustil nesprávneho úradného postupu.

## **B. O veci samej**

51. Najprv uvediem právny a momentálne do veľkej miery neznámy operačný kontext dotknutých vnútroštátnych ustanovení (1). Potom sa budem zaoberať prvkami nového právneho rámca, ktoré sa javia byť sporné (2), konkrétne vytýkanou neurčitou definíciou základných znakov nesprávneho úradného postupu justičného orgánu na účely zodpovednosti štátu a), a nakoniec preskúmam údajné nedostatky v procesnom rámci následného konania o určenie občianskoprávnej zodpovednosti sudcov b).

### **1. Kontext**

52. Je potrebné uviesť tri prvky: celkový legislatívny kontext, v rámci ktorého boli prijaté sporné zmeny a), ich hodnotenie a problémy, na ktoré poukazujú jednotlivé medzinárodné orgány, ako aj povahu ich odporúčaní b), a neexistenciu aplikačnej praxe nového postupu a systému na vnútroštátnej úrovni c).

#### **a) Celkový legislatívny kontext**

53. V roku 2018 bol zákonom č. 242/2018 zmenený a doplnený článok 96 zákona č. 303/2004, ktorý je vnútroštátnym ustanovením, na ktoré sa vzťahujú prejudiciálne otázky.

54. Ako však Komisia a rumunská vláda vysvetľujú vo svojich písomných pripomienkach, súčasné znenie definície nesprávneho úradného postupu justičného orgánu je výsledkom zmien pôvodného návrhu znenia, ktorý bol pozmenený v reakcii na dve po sebe idúce rozhodnutia Curtea Constituțională României (Ústavný súd, Rumunsko), ktorý konštatoval protiústavnosť

<sup>20</sup> Podrobne body 212 až 225 návrhov AFJR.

<sup>21</sup> Bod 30 vyššie.

<sup>22</sup> Pokiaľ ide o nedávny príklad, pozri rozsudok z 2. apríla 2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, bod 43).

predchádzajúcich návrhov príslušného ustanovenia.<sup>23</sup> Rumunská vláda vysvetlila, že na rozdiel od predchádzajúcich dvoch verzií toto tretie znenie zákona vyhovelo v skúmaní ústavnosti na Curtea Constituțională România (Ústavný súd, Rumunsko).<sup>24</sup>

55. Okrem vyššie spomenutých zmien zákona č. 303/2004 bol zákonom č. 234/2018<sup>25</sup> zmenený a doplnený zákon č. 317/2004 o Consiliul Superior al Magistraturii (Najvyššia súdna rada, ďalej len „CSM“), do ktorého bol vložený nový článok – článok 741 – upravujúci postup, ktorým súdna inšpekcia na žiadosť ministerstva verejných financií posudzuje, či sudca alebo prokurátor, ktorý spôsobil nesprávny úradný postup, nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nedbanlivosti.<sup>26</sup>

56. Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že pred zmenou a doplnením z roku 2018 bolo v súlade s ustanoveniami zákona č. 303/2004 možné určiť zodpovednosť štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu iba v prípade, že trestnoprávna alebo disciplinárna zodpovednosť sudcu bola predtým konštatovaná v právoplatnom rozhodnutí.<sup>27</sup> Štát si mohol voči sudcovi uplatniť regresný nárok v prípadoch hrubej nedbanlivosti alebo nekonania v dobrej viere, pričom v zákone nebol bližšie určený príslušný orgán ani postup.<sup>28</sup>

57. Zákom č. 303/2004 tak boli do predchádzajúceho prístupu k zodpovednosti sudcov zavedené dve dôležité štrukturálne zmeny. Po prvé boli zmenené požiadavky na podanie žaloby o určenie zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu. Už nie je potrebné právoplatné trestnoprávne alebo disciplinárne rozhodnutie konštatujúce nesprávny úradný postup justičného orgánu na to, aby bolo možné podať žalobu o určenie zodpovednosti štátu. Existencia nesprávneho úradného postupu justičného orgánu sa preukazuje priamo v konaní voči štátu na základe novostanovených kritérií podľa článku 96 ods. 3 zákona č. 303/2004.

58. Po druhé možnosť štátu uplatniť si regresný nárok voči sudcovi, ktorého rozhodnutie je základom pre zodpovednosť štátu, už nie je len vecou voľnej úvahy štátu bez bližšej špecifikácie, ako to zjavne bolo predtým. Nový postup bol upravený v článku 96 ods. 7 až 10, ktorý ako príslušný orgán určuje ministerstvo verejných financií. Toto ministerstvo v lehote dvoch mesiacov *postúpi* vec súdnej inšpekcii, ktorá zas musí preskúmať, či nesprávny úradný postup spôsobil sudca v dôsledku toho, že pri plnení svojich povinností nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nedbanlivosti. Ak sa ministerstvo verejných financií na základe tejto poradnej správy a vlastného posúdenia domnieva, že nesprávny úradný postup bol spôsobený nekonaním

<sup>23</sup> Rozhodnutia Curtea Constituțională România (Ústavný súd) č. 45/2018 z 30. januára 2018, *Monitorul Oficial al României* Časť I, č. 199 z 5. marca 2018, a č. 252/2018 z 19. apríla 2018, *Monitorul Oficial al României* Časť I, č. 399 z 9. mája 2018.

<sup>24</sup> Rozhodnutie č. 417/2018 z 19. júna 2018, *Monitorul Oficial al României* Časť I, č. 534 z 27. júna 2018.

<sup>25</sup> *Monitorul Oficial al României* Časť I, č. 850 z 8. októbra 2018.

<sup>26</sup> Aby som toto ustanovenie zhrnul, preverovanie súdnej inšpekcie vykonáva komisia 3 sudcov alebo 3 prokurátorov v závislosti od postavenia preverovanej osoby. Preverovanie sa uskutoční v lehote 30 dní od podania návrhu s možnosťou predĺženia až o ďalších 30 dní, ktoré nariadi hlavný inšpektor. Takéto preverovanie je možné aj v tom prípade, ak dotknutá osoba už nevykonáva funkciu sudcu alebo prokurátora (odseky 1, 2, 3 a 6). Vypočutie dotknutého sudcu je povinné, ale ak preverovaný sudca odmietne vypovedať alebo zúčastniť sa na vypočutí, zaznamená sa to do zápisnice a nebráni to uskutočneniu preverenia. Dotknutý sudca má právo poznať všetky úkony postupu preverovania a požiadať o dôkazy v prospech obvineného. Preverovanie sa ukončí správou, ktorú musí schváliť hlavný inšpektor (odseky 4, 5 a 8). Nakoniec sa správa predloží ministerstvu verejných financií a dotknutému sudcovi (odsek 7).

<sup>27</sup> Podľa predchádzajúceho znenia článku 96 ods. 4 zákona č. 303/2004 pred zmenou a doplnením, ktoré je uvedené v dokumente CDL-REF(2018)023 priloženom k stanovisku Benátskej komisie 924/2018, „poškodený si môže uplatniť nárok na náhradu majetkovej škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom justičných orgánov, ku ktorému došlo v iných než trestných konaniach, iba ak trestnoprávna alebo disciplinárna zodpovednosť sudcu alebo prokurátora za úkon uskutočnený v rámci konania bola predtým konštatovaná v právoplatnom rozhodnutí a ak je tento úkon pravdepodobne určujúci pre nesprávny úradný postup justičného orgánu“.

<sup>28</sup> Podľa predchádzajúceho znenia článku 96 ods. 7 zákona č. 303/2004 pred zmenou a doplnením, ktoré je uvedené v dokumente CDL-REF(2018)023 priloženom k stanovisku Benátskej komisie 924/2018, „keď štát vyplatí odškodnenie na základe nezrušiteľného rozhodnutia vydaného podľa odseku 6, môže podať žalobu o náhradu škody voči sudcovi alebo prokurátorovi, ktorý sa v dôsledku nekonania v dobrej viere alebo závažnej nedbanlivosti dopustil nesprávneho úradného postupu, ktorým bola spôsobená škoda“.

v dobrej viere alebo hrubou nedbanlivosťou, podá voči sudcovi regresnú žalobu na civilnom senáte odvolacieho súdu v obvode podľa bydliska žalovaného sudcu (alebo na susednom odvolacom súde, pokiaľ je žalovaný sudcom na odvolacom súde v obvode svojho bydliska).

59. Na pojednávaní rumunská vláda tvrdila, že cieľom zmien a doplnení zákona č. 303/2004 bolo zabezpečiť účinnú súdnu ochranu jednotlivcov. Pri pohľade na predchádzajúce procesné nastavenie totiž vzniká otázka, či by jednotlivec považoval taký systém za spravodlivý a poskytujúci účinnú ochranu jeho práv. Ak predchádzajúci systém chápem správne, aby jednotlivec vôbec mohol podať žalobu o určenie zodpovednosti štátu (čo je teraz prvá fáza), musel byť najprv dotknutý sudca právoplatne odsúdený v trestnom alebo disciplinárnom konaní. Ak by však bol systém naozaj takýto, bolo by pomerne prekvapivé, keby nejaký jednotlivec niekedy vôbec dokázal získať odškodnenie od štátu. Predchádzajúce odsúdenie sudcu, ktoré samozrejme vyžaduje aj dôkaz o subjektívnych prvkoch podvodu a/alebo hrubej nedbanlivosti, predstavuje veľmi vysoký prah na určenie zodpovednosti štátu. Táto zodpovednosť, ako súčasť celkovej zodpovednosti štátu za pochybenia pripísateľné výkonu verejnej moci, sa nachádza oveľa bližšie k objektívnej zodpovednosti za určitý výsledok.<sup>29</sup> Okrem toho je tiež pomerne jasné, že také konanie (či už trestné, alebo disciplinárne), jeho začatie a priebeh pravdepodobne nebude v dosahu údajne poškodeného jednotlivca, ktorého prístup k opravným prostriedkom by úplne závisel od konania štátnych orgánov.

60. Podobne sa ďalej zdá, že možnosť štátu podať regresnú žalobu voči jednotlivcovi bola vždy súčasťou platného práva. Predpokladám však, že rovnako ako v mnohých ďalších členských štátoch išlo o zaprášenú komnatu vnútroštátneho ústavného práva, zriedkavo preskúmanú a z praktického hľadiska nikdy nepoužívanú. Jediná vec, ktorá sa podľa všetkého zmenila, však spočíva v tom, že na rozdiel od predchádzajúceho systému, v ktorom existovala možnosť, ale nebol pre ňu stanovený nijaký postup, teraz už bol postup zavedený.

### ***b) Hodnotenie zo strany medzinárodných orgánov a ich odporúčania***

61. Správy Komisie v rámci MSO síce neobsahovali nijaké osobitné odporúčania v tomto smere, nové ustanovenia týkajúce sa hmotnoprávnej zodpovednosti sudcov v nich však boli uvedené medzi problematickými prvkami reformy zákonov o justícii,<sup>30</sup> čo odrážalo obavy Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (ďalej len „Benátska komisia“) a Skupiny štátov proti korupcii (ďalej len „skupina GRECO“).<sup>31</sup> Benátska komisia, skupina GRECO a Poradná rada európskych sudcov Rady Európy (ďalej len „CCJE“) totiž privítali ustanovenia o občianskoprávnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov zavedené zákonom č. 242/2018 s kritikou.

<sup>29</sup> Pokiaľ ide o zodpovednosť za súdne úkony v oblasti práva EÚ, pozri napríklad MARTÍN RODRÍGUEZ, P.: State Liability for Judicial Acts in European Community Law: the Conceptual Weaknesses of the Functional Approach. In: *Columbia Journal of European Law*. Zv. 11, vydanie 3, 2005, s. 605 až 621, na s. 614 a nasl. Vo všeobecnosti pozri napríklad FAIRGRIEVE, D.: *State Liability in Tort: a Comparative Law Study*. Oxford University Press, 2003; alebo OLIPHANT, K. (ed.): *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Intersentia, 2016.

<sup>30</sup> Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o pokroku Rumunska v rámci mechanizmu spolupráce a overovania, COM(2018)851 z 13. novembra 2018, (správa Komisie o MSO z roku 2018) bod 3.1, s. 3. Komisia v tejto správe odporučila „bezodkladne pozastaviť vykonávanie zákonov o justícii a následných mimoriadnych výnosov“ a „revidovať zákony o justícii s plným zohľadnením odporúčaní v rámci MSO a odporúčaní vydaných Benátskou komisiou a skupinou GRECO“.

<sup>31</sup> Pracovný dokument útvarov Komisie. Rumunsko: Technická správa k „Správe Komisie o MSO z roku 2018“ [neoficiálny preklad], SWD (2018)551, s. 6.

62. Benátska komisia konštatovala, že súčasné znenie článku 96 ods. 3 zákona č. 303/2004 spĺňa najdôležitejšie požiadavky na uspokojivé vymedzenie nesprávneho úradného postupu justičného orgánu.<sup>32</sup> Považovala však za problematické, že plenárne zasadnutie CSM je z postupu vylúčené<sup>33</sup> a že hlavnú úlohu má ministerstvo verejných financií. Dôvodom je to, že ministerstvo verejných financií stojí mimo justície a že neexistovali kritériá „vlastného posúdenia“, na základe ktorého a správy súdnej inšpekcie má ministerstvo rozhodnúť o podaní regresnej žaloby voči sudcovi. Preto aj keď Benátska komisia konštatuje, že keďže v týchto prípadoch vzniká škoda na štátnom rozpočte, ministerstvo verejných financií skutočne môže byť aktívne legitimované na podanie regresnej žaloby, zároveň zdôrazňuje, že napriek tomu by nemalo mať nijakú úlohu pri posudzovaní existencie a dôvodov vzniku nesprávneho úradného postupu justičného orgánu.<sup>34</sup>

63. Benátska komisia ďalej poukázala na to, že vylúčenie CSM je potrebné vnímať v kontexte iných ustanovení, akými sú ustanovenia o vytvorení Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Sekcia pre vyšetrovanie trestných činov v súdnictve, ďalej len „SIOJ“). Celkovo Benátska komisia usúdila, že jednotlivé tieto prvky by mohli vyústiť do tlaku na sudcov a podkopať nezávislosť súdnictva.<sup>35</sup> Benátska komisia preto odporučila, že by bolo lepšie, keby mohla byť regresná žaloba o určenie občianskoprávnej zodpovednosti sudcu podaná až po ukončení disciplinárnych konaní na CSM.<sup>36</sup>

64. Skupina GRECO v prvej správe odporučila, aby boli zmeny týkajúce sa zodpovednosti sudcov za nesprávny úradný postup „prehodnotené s cieľom zabezpečiť dostatočnú jasnosť a predvídateľnosť dotknutých ustanovení a zabrániť tomu, aby sa stali hrozbou pre nezávislosť súdnictva“.<sup>37</sup> Keď skupina GRECO v monitorovacej správe posudzovala konečné znenie článku 96 zákona č. 303/2004, konštatovala, že toto odporúčenie nebolo realizované. Poukázala na to, že systém osobnej zodpovednosti upravený v tomto ustanovení je diskutabilný v dôsledku toho, že má odradzujúci účinok na nezávislosť súdnictva od výkonnej moci. Skupina GRECO pripomenula svoje stanovisko k „funkčnej imunite“, ktorú by mali mať sudcovia a prokurátori, pričom uviedla, že nesprávny úradný postup justičných orgánov by sa mal riešiť opravným prostriedkom na súde vyššieho stupňa alebo ako disciplinárna problematika v rámci súdnictva. Medzi problematickými prvkami skupina GRECO uviedla, že regresná žaloba štátu je povinná, že orgány nezaviedli dodatočné záruky voči hrozbe tlaku na sudcov, že CSM je vylúčená z tohto postupu a že ministerstvo verejných financií zohráva dominantnú úlohu pri posudzovaní existencie a dôvodov nesprávneho úradného postupu justičného orgánu.<sup>38</sup>

65. Nakoniec popri bodoch, na ktoré už poukázala Benátska komisia a skupina GRECO, CCJE zdôraznila, že podporuje úplnú funkčnú imunitu sudcov. Vzhľadom na to by malo byť dôvodom na určenie zodpovednosti sudcov za nesprávny úradný postup iba nekonanie v dobrej viere a hrubá nedbanlivosť nesmie byť dôvodom na hmotnoprávnu zodpovednosť sudcov, keďže výklad

<sup>32</sup> Benátska komisia, stanovisko č. 924/2018 k zmenám zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, zákona č. 304/2004 o organizácii súdnictva a zákona č. 317/2004 o Vrchnej rade sudcov a prokurátorov [Najvyššej súdnej rade – *neoficiálny preklad*], ktoré komisia prijala na svojom 116. plenárnom zasadnutí (Benátky, 19. až 20. októbra 2018), CDL-AD(2018)017, (ďalej len „stanovisko Benátskej komisie č. 924/2018“), bod 115.

<sup>33</sup> Tamže, bod 116.

<sup>34</sup> Tamže, bod 117.

<sup>35</sup> Tamže, bod 121.

<sup>36</sup> Tamže, body 118 a 122.

<sup>37</sup> Ad hoc správa skupiny GRECO o Rumunsku (pravidlo 34), 23. marec 2018, Greco-AdHocRep(2018)2, (ďalej len „správa skupiny GRECO z roku 2018“), bod 47.

<sup>38</sup> Monitorovacia správa k ad hoc správe o Rumunsku (pravidlo 34), 21. jún 2019, Greco-AdHocRep(2019)1, (ďalej len „monitorovacia správa skupiny GRECO z roku 2019“), body 45 až 52.

a uplatňovanie tohto pojmu vyvoláva praktické ťažkosti.<sup>39</sup> CCJE odporučila, aby bola definícia nesprávneho úradného postupu justičného orgánu doplnená jednoznačným vyhlásením, že sudcovia nenesú zodpovednosť, pokiaľ im nebolo v riadnom konaní preukázané, že nekonali v dobrej viere alebo sa dopustili hrubej nedbanlivosti.

### c) (Praktické) fungovanie systému?

66. Vnútroštátny kontext a kontext medzinárodných reakcií som opísal pomerne podrobne, aby som mohol zdôrazniť dva dôležité prvky a pridať k nim ďalší.

67. Po prvé vnútroštátny kontext: k zmenám zákona č. 303/2004 došlo v období, ktoré sa ako celok javí byť pomerne ťažkým obdobím pre rumunské súdnictvo.<sup>40</sup> Ak však súd nechce rozhodnúť na základe dočasného spojenia, je vždy nevyhnutné podrobne preskúmať, čo presne sa zmenilo a prečo. Pri podrobnom skúmaní podľa všetkého vychádza na povrch, že po prvé išlo o oddelenie zodpovednosti štátu od potreby predchádzajúceho odsúdenia sudcu v trestnom alebo disciplinárnom konaní. Vzhľadom na rôzne ciele a účely oboch konaní je to pomerne pochopiteľné určite vtedy, keď človek verí, že jednotlivci by možno aspoň príležitostne mohli získať náhradu škody spôsobenej štátom. Po druhé možnosť regresnej žaloby, ktorá existovala vždy, v minulosti však zjavne bez akéhokoľvek postupu, a teda kontroly, dostala predvídateľný, predpovedateľný rámec.

68. Po druhé aké problémy teda prinášajú tieto zmeny? Pri pozornom štúdiu cenných odporúčaní rozličných medzinárodných orgánov citovaných v predchádzajúcej časti si človek všimne, že ich odporúčania sú normatívne, perspektívne a v tomto zmysle politické. Najmä CCJE má podľa všetkého jasne priznanú normatívnu víziu toho, čo by mali obsahovať zákony, ktoré majú štáty prijímať v tejto oblasti. V týchto správach sa teda štátu vytýka predovšetkým to, že model, ktorý prijal, nespĺňa nádeje a očakávania medzinárodného orgánu, spolu s poznámkou, že by mohlo dôjsť aj k zneužitiu.

69. Určite to neuvádzam, aby som zľahčil cennú pomoc, ktorú môžu také správy poskytnúť štátu, ktorý hľadá vhodné modely. Skôr chcem poukázať na rozdielne druhy skúmania, ktoré musí Súdny dvor uskutočňovať a ktoré nemôžu vychádzať z *normatívnych* vízií právneho poriadku členského štátu presadzovaných *ex ante*. Skúmanie Súdneho dvora môže vychádzať iba zo *skutočností* preukázaných *ex post* alebo prinajmenšom z primerane prijateľných tvrdení o skutočnom pôsobení a fungovaní systému, ktoré potom môžu viesť hoci aj k abstraktnému, ale stále jasne podloženému konštatovaniu *právnej nezlučiteľnosti* na základe porušenia právnej povinnosti.

70. Práve pokiaľ ide o konkrétne detaily o tom, čo presne nie je v poriadku s takým modelom určenia zodpovednosti štátu, po ktorom môže nasledovať regresná žaloba voči konkrétnemu sudcovi, sú však citované správy medzinárodných orgánov pozoruhodne nepodložené. Skôr sa ukazuje to, čo zrejme najlepšie vyjadruje odporúčanie CCJE, v ktorom sa v podstate uvádza, že každý model, ktorý nezahŕňa úplnú „funkčnú imunitu“ sudcov a prokurátorov, je problematický. Práve to je totiž jasne stanovená normatívna vízia toho, kde by sa mala nachádzať rovnováha

<sup>39</sup> Stanovisko kancelárie CCJE na základe žiadosti rumunského Združenia sudcov Forum k situácii v oblasti nezávislosti súdnictva v Rumunsku, 25. apríl 2019, CCJE-BU(2019)4 (ďalej len „stanovisko CCJE z roku 2019“), body 34 až 44.

<sup>40</sup> Pozri body 250 až 256 návrhov AFJR.



medzi nezávislosťou a zodpovednosťou.<sup>41</sup> Samo osebe je to však sotva dôkazom toho, akým spôsobom je taký model, akým je model v dotknutom členskom štáte, nezlučiteľný s požiadavkami na nezávislosť sudcov, pokiaľ sa teda nemá štandardná zásada vnútroštátnej procesnej a inštitucionálnej autonómie stať len prázdny zaklínadlom.

71. Po tretie a nakoniec je dôležité poukázať aj na to, že ako na pojednávaní potvrdila rumunská vláda, napadnuté vnútroštátne ustanovenia ešte doteraz neboli uplatnené v praxi. Chápeť to tak, že v skutočnosti neexistujú veci, ktoré by prešli do druhej fázy, v rámci ktorej by po tom, čo jednotlivец úspešne získal náhradu škody spôsobenej štátom, ministerstvo verejných financií po získaní správy súdnej inšpekcie podalo regresnú žalobu voči konkrétnemu sudcovi.

72. Vzhľadom na to, že systém bol zavedený v roku 2018, je to pochopiteľné. Má to však ďalšie dva dôsledky. Na jednej strane pokiaľ ide o hmotnoprávne posúdenie, ktoré uskutočnim v nasledujúcej časti, mnohé prvky systému zostávajú na úrovni domnienky, keďže aplikačná prax neexistuje.

73. Na druhej strane zo štrukturálneho hľadiska táto skutočnosť obmedzuje typ skúmania zlučiteľnosti, ktoré sa môže uskutočniť v prejednávanej veci. Súdny dvor teda môže skúmať iba plán – model opísaný na papieri. Ako som uviedol v súbežných návrhoch,<sup>42</sup> ak súd vykonáva niečo, čo je v skutočnosti abstraktným skúmaním zlučiteľnosti, môže ísť o tri druhy posudzovania: i) iba plán alebo papierový dokument, ii) kombinované alebo aplikované papierové dokumenty, čím sa napraví chápanie určitých prvkov abstraktného modelu v spojení s problematickými ustanoveniami v právnom poriadku členských štátov alebo po zohľadnení rozdielov v aplikačnej praxi, alebo prípadne iii) iba prax.

74. Keďže bod iii) chýba a o bode ii) je veľmi málo informácií, posúdenie, ktorým sa teraz budem zaoberať, bude založené predovšetkým na bode i) a v obmedzenej miere na bode ii), pokiaľ by prvky plánu boli kombinované s inými prvkami vnútroštátnych ustanovení alebo konania. Pravdou však zostáva, že keďže neexistuje aplikačná prax a tvrdenia o nej sa nenachádzajú ani v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý vnútroštátny súd predložil v tejto veci, v podstate neexistuje hmatateľný kontext, ktorý by mohol vyvrátiť také fungovanie modelu, aké je uvedené na papieri.

## 2. Posúdenie

75. Okrem zásadného konštatovania, že štát musí byť zodpovedný za škodu spôsobenú jednotlivcom porušením práva EÚ zo strany súdov, a účinnej harmonizácie podmienok tejto zodpovednosti<sup>43</sup> právo EÚ neobsahuje ďalšie pravidlá, ktoré by sa týkali zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičných orgánov vo všeobecnosti alebo občianskoprávnej zodpovednosti sudcov.

76. Východiskom je preto zásada procesnej autonómie členských štátov a skutočnosť, že organizácia ich súdnych systémov vrátane pravidiel upravujúcich zodpovednosť za nesprávny úradný postup justičného orgánu patrí do ich právomoci. To však nevylučuje, že členské štáty si

<sup>41</sup> Alebo možno kde by sa nemala nachádzať: vzhľadom na hojnosť získaných empirických dôkazov najmä v krajinách strednej a východnej Európy od 90. rokov sa objavujú tvrdenia, že inštitucionálne modely a vzory, ktoré rozliční európski hráči odporúčali mnoho rokov, nie sú nevyhnutne ideálne, pokiaľ ide o ich vplyv na zodpovednosť a účinnosť súdneho konania. Pozri najmä napríklad KOSAŘ, D.: *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, 2016.

<sup>42</sup> Pozri body 240 až 243 návrhov AFJR.

<sup>43</sup> Pozri napríklad rozsudky z 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), z 13. júna 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), a z 9. septembra 2015, Ferreira da Silva e Brito a i. (C-160/14, EU:C:2015:565).

musia plniť povinnosti plynúce z práva EÚ, predovšetkým tie, ktoré vyplývajú z článku 47 druhého odseku Charty (keď konajú v rámci jej pôsobnosti) a v každom prípade z článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.<sup>44</sup>

77. Vzhľadom na tieto úvahy sa budem najprv zaoberať problémami, ktoré vyplývajú z vymedzenia nesprávneho úradného postupu justičného orgánu v konaniach o určenie zodpovednosti štátu a). Potom preskúmam dôsledky preukázania takého nesprávneho úradného postupu justičného orgánu pre možné následné konanie, v ktorom štát zastúpený ministerstvom verejných financií môže podať žalobu o určenie občianskoprávnej zodpovednosti konkrétneho sudcu, ktorý nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nedbanlivosti b).

#### ***a) Vymedzenie nesprávneho úradného postupu justičného orgánu na účely zodpovednosti štátu***

78. Článok 96 zákona č. 303/2004 v znení neskorších predpisov stanovuje v odseku 1 ako východisko zásadu zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu. Ďalej sa v ňom v odseku 2 uvádza, že zodpovednosť štátu nevyučuje (následnú) zodpovednosť sudcov, ktorí pri výkone svojej funkcie nekonali v dobrej viere alebo sa dopustili hrubej nedbanlivosti, aj pokiaľ už nie sú vo funkcii. Podľa odseku 5 tohto ustanovenia poškodený podá žalobu *výlučne* voči štátu zastúpenému ministerstvom verejných financií.

79. Navyše v odseku 3 článku 96 zákona č. 303/2004 je vymedzený nesprávny úradný postup justičného orgánu, ku ktorému môže dôjsť v dvoch rozdielnych situáciách: a) v súvislosti s procesnými úkonmi uskutočnenými v priebehu súdneho konania a b) pri vydávaní konečného rozsudku. V oboch situáciách sa nesprávny úradný postup justičného orgánu vyznačuje troma prvkami: i) procesný úkon bol vykonaný v *zjavnom rozpore* s ustanoveniami hmotného alebo procesného práva alebo je konečný rozsudok v *zjavnom rozpore* so zákonom alebo odporuje skutkovému stavu vyplývajúcejmu z dôkazov vykonaných v danom konaní, ii) taký procesný úkon alebo konečný rozsudok znamená *závažné porušenie* práv, slobôd a oprávnených záujmov jednotlivca a iii) spôsobuje škodu, ktorú *nebolo možné napraviť* prostredníctvom riadneho alebo mimoriadneho opravného prostriedku.

80. Z tejto definície vyplýva, že zodpovednosť štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu je prípustná ako dôsledok procesných úkonov, ale aj z dôvodu obsahu konečného súdneho rozhodnutia vrátane výkladu zákonov a posúdenia dôkazov. Navyše ako rumunská vláda vysvetlila v písomných pripomienkach s odkazom na judikatúru Curtea Constituțională (Ústavný súd), režim zodpovednosti štátu sa dá označiť ako „priamy a objektívny“, nezávislý od správania (subjektívnych prvkov) sudcu (nekonanie v dobrej viere alebo hrubá nedbanlivosť).

81. Práve v tomto kontexte a v súvislosti s prvou fázou, ktorá sa týka zodpovednosti štátu, sa vnútroštátny súd pýta na zlučiteľnosť vyššie uvedeného vymedzenia pojmu „nesprávny úradný postup justičného orgánu“ s právom EÚ. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania síce nie sú uvedené nijaké dôvody vysvetľujúce pochybnosti vnútroštátneho súdu v tomto smere, zo znenia štvrtej otázky však vyplýva, že podľa vnútroštátneho súdu je definícia uvedená v článku 96 ods. 3 písm. a) zákona č. 303/2004 *príliš stručná a abstraktná*. Vnútroštátny súd v tejto otázke predovšetkým uvádza, že v uvedenom ustanovení nie je špecifikovaná povaha ani rozsah porušených ustanovení, z ktorých vyplýva nesprávny úradný postup, a nestanovuje podmienky,

<sup>44</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. júna 2019, Komisia/Polsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 52).

lehotu a postupy týkajúce sa konštatovania porušenia ustanovení právnych predpisov ani orgán príslušný na preskúmanie takého porušenia. Vnútroštátny súd sa domnieva, že sa tým vytvára riziko nepriameho tlaku na súdnictvo.

82. Pokiaľ ide o článok 96 ods. 3 písm. b) zákona č. 303/2004, obavy vnútroštátneho súdu vyjadrené v znení piatej otázky vyplývajú z toho, že v tomto ustanovení nie je konkrétne vymedzené, čo znamená odkaz na „rozpor“ s platnými ustanoveniami právnych predpisov alebo so skutkovým stavom. Podľa názoru vnútroštátneho súdu sa tým vytvára riziko, že justičnému orgánu bude bránené vo výklade zákonov a dôkazov.

83. Súhlasím s názorom, ktorý Komisia vyjadrila na pojednávaní a podľa ktorého sa vyššie uvedená definícia nejaví byť sama osebe problematická. Po jej preskúmaní ako takej nevidím, akým spôsobom by toto vymedzenie nesprávneho úradného postupu justičného orgánu mohlo vytvárať riziko nepriameho tlaku na súdnictvo. Ak by aj z abstraktnej definície nesprávneho úradného postupu justičného orgánu *na účely zodpovednosti štátu*, ktorá má takýto (pomerné úzky) rámec, mohol vyplynúť nejaký problém, bol by to skôr opačný problém, než uvádza vnútroštátny súd.

84. Po prvé v zásade a napriek vnútroštátnym odlišnostiam v tejto oblasti platí, že zodpovednosť štátu za konanie justičného orgánu je v členských štátoch vo veľkej miere uznaná.<sup>45</sup> Právo EÚ nebráni tomu, aby štát niesol zodpovednosť za škodu spôsobenú justičným orgánom pri výkone funkcie.<sup>46</sup> Právo EÚ si v skutočnosti *vyžaduje*, aby štát niesol zodpovednosť za to, že súdny orgán poruší (prinajmenšom) právo EÚ. Ako Súdny dvor uviedol v rozsudku Köbler, „existenciu práva na podanie žaloby, ktorá za určitých podmienok umožňuje nápravu škodlivých účinkov chybného súdneho rozhodnutia, možno považovať aj za posilnenie kvality právneho systému, a teda z dlhodobého hľadiska vážnosti súdnictva“.<sup>47</sup>

85. Po druhé definícia, ktorá je predmetom prejednávanej veci, obsahuje viacero prvkov, ktoré ohraničujú rozsah nesprávneho úradného postupu justičného orgánu, za ktorý môže štát niesť zodpovednosť.<sup>48</sup> Iba *zjavné* pochybenia sa podľa všetkého považujú za nesprávny úradný postup justičného orgánu v zmysle vyššie uvedenej definície („*zjavný rozpor* s ustanoveniami hmotného alebo procesného práva“ alebo rozsudok, ktorý je „*v zjavnom rozpore* so zákonom alebo odporuje skutkovému stavu“). Súdny dvor v tejto súvislosti v inom kontexte konštatoval, že obmedzenie zodpovednosti štátu na výnimočné prípady, v ktorých súd zjavne porušil platné právne predpisy, zabezpečuje rešpektovanie osobitnej povahy funkcie súdnictva a oprávnenej požiadavky právnej istoty.<sup>49</sup> Okrem toho táto definícia obmedzuje existenciu nesprávneho úradného postupu justičného orgánu aj odkazom na *závažnosť spôsobenej škody* („pri závažnom porušení práv,

<sup>45</sup> Pokiaľ ide o situáciu pred niekoľkými rokmi, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger vo veci Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, body 77 až 84). Na základe tejto analýzy konštatoval, že „zásada zodpovednosti štátu za konanie alebo opomenutie najvyšších súdov môže byť uznaná ako všeobecná zásada práva Spoločenstva“ (bod 85 uvedených návrhov). Zdá sa však, že kritériá na uznanie takej zodpovednosti vo „vnútroštátnych situáciách“ sú vo významnom počte členských štátov podstatne prísnejšie. Pozri napríklad SCHERR, K. M.: Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches. In: *ERA Forum*. 2012, s. 565 až 588; alebo VARGA, Z.: Why is the Köbler Principle not Applied in Practice?. In: *Maastricht Journal of European a Comparative Law*. 2016, s. 984 až 1008, na s. 989 až 991.

<sup>46</sup> Pokiaľ ide o zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú jednotlivcom súdmi členských štátov, pozri rozsudky z 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), alebo z 13. júna 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), alebo pokiaľ ide o najnovšiu judikatúru, rozsudok z 29. júla 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630).

<sup>47</sup> Rozsudok z 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 43).

<sup>48</sup> Rumunská vláda na pojednávaní ďalej uviedla, že pokiaľ ide o vymedzenie nesprávneho úradného postupu justičného orgánu, judikatúrou Curtea Constituțională (Ústavný súd) a najmä rozhodnutím č. 417/2018 bolo zavedených najmenej osem podmienok prípustnosti žalôb o určenie zodpovednosti štátu.

<sup>49</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 53).

slobôd a oprávnených záujmov“). Požaduje sa aj príčinná súvislosť („pričom sa spôsobila škoda“). Navyše je tu aj požiadavka „najvyššieho dôvodu“ v tom zmysle, že je potrebné, aby škodu *nebolo možné napraviť* „prostredníctvom riadneho alebo mimoriadneho opravného prostriedku“.

86. Ak sa uvedené kritériá vykladajú podľa ich zjavného významu, v skutočnosti sa skôr zdá, že podmienky na určenie zodpovednosti štátu sú v praxi obmedzené len na rozhodnutia v poslednom stupni, v ktorých zjavne nesprávny úradný postup priamo vyústil do závažnej škody pre jednotlivca. Ak by to tak naozaj bolo, nebolo by ani tak potrebné odpovedať na otázku, či také kritériá nie sú príliš široké, takže môžu byť prípadne zneužitú na vyvíjanie tlaku na jednotlivých sudcov za ich konkrétne rozhodnutia, ale skôr, *pokiaľ ide o zodpovednosť štátu*, či také podmienky zodpovednosti štátu, ktoré sú v skutočnosti pomerne reštriktívne, jednotlivcom nadmerne nesťažujú alebo v praxi neznemožňujú získanie náhrady škody od štátu.

87. Existencia zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone súdnej funkcie je nevyhnutne spojená s prístupom k súdu a s právom na účinný prostriedok nápravy.<sup>50</sup> Z tohto hľadiska sa príliš úzke kritériá zodpovednosti štátu môžu samy osebe stať problematickými, pokiaľ neexistujú možnosti priamej žaloby o určenie občianskoprávnej zodpovednosti voči samotným sudcom.

88. Súdny dvor totiž v rozsudku *Traghetti del Mediterraneo* poukázal na to, že „hoci nemožno vylúčiť, aby vnútroštátne právo stanovovalo kritériá týkajúce sa povahy alebo stupňa porušenia, ktoré musia byť splnené na to, aby mohla vzniknúť zodpovednosť štátu z dôvodu porušenia práva [EÚ] zo strany vnútroštátneho súdu rozhodujúceho v poslednom stupni, tieto kritériá nemôžu v žiadnom prípade stanovovať prísnejšie požiadavky, než sú tie, ktoré vyplývajú z podmienky samotného zjavného porušenia uplatniteľného práva“.<sup>51</sup>

89. Súdny dvor ďalej konštatoval, že zásada zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcom v dôsledku porušenia práva EÚ zo strany súdu rozhodujúceho v poslednom stupni bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá vylučuje zodpovednosť štátu z dôvodu, že porušenie bolo spôsobené výkladom právnych pravidiel alebo posúdením skutkových okolností a dôkazov zo strany súdu, ako aj vnútroštátnej právnej úprave, ktorá obmedzuje vznik tejto zodpovednosti iba na prípady úmyselného protiprávneho konania alebo hrubej nedbanlivosti vnútroštátneho sudcu, ak by takéto obmedzenie viedlo k vylúčeniu vzniku zodpovednosti predmetného členského štátu v prípadoch, keď došlo k zjavnému porušeniu uplatniteľného práva.<sup>52</sup> Táto zásada bráni aj vnútroštátnym právnym predpisom, ktoré si vyžadujú predchádzajúce zrušenie rozhodnutia spôsobujúceho škodu alebo ujmu, ktoré vydal súd, pričom takéto zrušenie je prakticky vylúčené.<sup>53</sup>

90. Po tretie je tu stručnosť a abstraktnosť definície nesprávneho úradného postupu justičného orgánu, na ktorú poukazuje vnútroštátny súd. Musím však pripustiť, že v tomto smere som trochu zmätený. Ako inak by mohol byť nesprávny úradný postup justičného orgánu vymedzený vzhľadom na svoju naozaj nekonečne premenlivú povahu? Sotva by to mohol byť vyčerpávajúci zoznam úkonov, ktoré ako jediné predstavujú nesprávny úradný postup justičného orgánu. Také ustanovenie by sa rýchlo stalo telefónnym zoznamom, lebo neustále by sa objavovali nové úkony, ktoré ešte nie sú do zoznamu zapísané. Podobne ako napríklad pri definícii disciplinárneho

<sup>50</sup> Pozri napríklad rozsudky ESLP z 15. júla 2003, *Ernst a i. v. Belgicko*, CE:ECHR:2003:0715JUD003340096, body 47 až 57, a z 12. júna 2012, *Gryaznov v. Rusko*, CE:ECHR:2012:0612JUD001967303, bod 76 a nasl. Pozri tiež rozsudok z 30. septembra 2003, *Köbler* (C-224/01, EÚ:C:2003:513, bod 36).

<sup>51</sup> Rozsudok z 13. júna 2006 (C-173/03, EÚ:C:2006:391, bod 44).

<sup>52</sup> Pozri rozsudky z 13. júna 2006, *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EÚ:C:2006:391, bod 46), a z 24. novembra 2011, *Komisija/Taliansko* (C-379/10, neuvverejnený, EÚ:C:2011:775, body 35 až 37).

<sup>53</sup> Rozsudok z 9. septembra 2015, *Ferreira da Silva e Brito a i.* (C-160/14, EÚ:C:2015:565, bod 60).

previnenia sudcu tak štruktúra definície nesprávneho úradného postupu justičného orgánu môže byť len všeobecná a pomerne abstraktná s použitím neurčitých právnych pojmov.<sup>54</sup> To zas naozaj zdôrazňuje význam jej výkladu a jeho poznania zo strany príslušných vnútroštátnych súdov a orgánov. Taká prax však zatiaľ neexistuje alebo prinajmenšom o nej Súdny dvor určite nebol informovaný.

91. V dôsledku toho si nemyslím, že zásada nezávislosti sudcov EÚ zakotvená v článku 47 druhom odseku Charty a v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ by v zásade bránila vymedzeniu nesprávneho úradného postupu justičného orgánu, ktoré je na účely zodpovednosti štátu založené na takých prvkoch, o aké ide v prejednávanej veci.

## **b) Dôsledky pre občianskoprávnu zodpovednosť sudcov**

### *1) Všeobecné úvahy*

92. Oddelenie režimu zodpovednosti štátu na jednej strane a osobnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov, či už občianskoprávnej, alebo disciplinárnej, na druhej strane je kľúčové z hľadiska zásady nezávislosti sudcov. Zavedenie systému zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu predstavuje kompromis medzi zásadou účinných súdnych opravných prostriedkov v prípade nesprávneho úradného postupu justičného orgánu a nezávislosťou súdnictva. Umožňuje náhradu škody poškodeným jednotlivcom a zároveň chráni sudcov pred priamymi žalobami, ktoré by títo jednotlivci voči nim podávali.

93. Už vo veci Köbler Súdny dvor čelil tvrdeniam členských štátov, podľa ktorých rozšírenie zásady zodpovednosti štátu zakotvenej v práve EÚ na škodu pripísateľnú súdnym úkonom alebo opomenutiam môže narušiť nezávislosť súdnictva. V odpovedi na tieto tvrdenia Súdny dvor zdôraznil, že „dotknutá zásada zodpovednosti sa netýka osobnej zodpovednosti sudcu, ale zodpovednosti štátu. To, že za určitých okolností môže štát niesť zodpovednosť za súdne rozhodnutia, ktoré sú v rozpore s právom [EÚ], podľa všetko nepredstavuje osobitné riziko spochybnenia nezávislosti súdu rozhodujúceho v poslednom stupni“.<sup>55</sup> Ako konštatoval generálny advokát Léger v návrhoch, ktoré predniesol v uvedenej veci, otázku nezávislosti súdnictva netreba klásť v súvislosti s ustanoveniami upravujúcimi zodpovednosť štátu, ale v súvislosti so zavedením ustanovení upravujúcich osobnú zodpovednosť sudcov.<sup>56</sup>

94. Z hľadiska nezávislosti sudcov je totiž kľúčová práve druhá fáza, v ktorej ide o možnú osobnú zodpovednosť sudcov. Neznamená to, že prvá fáza, ktorá sa týka zodpovednosti štátu, nemá nijaký význam. Hrozba je však vzdialenejšia. Pri posudzovaní druhej fázy si vonkajší aspekt zásady nezávislosti sudcov EÚ vyžaduje, aby ustanovenia o občianskoprávnej zodpovednosti sudcov prostredníctvom možnosti štátu uplatniť si regresný nárok vo veci náhrady škody vyplatené poškodenému zabezpečovali, že sudcovia budú chránení pred tlakmi, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť ich rozhodovania a ovplyvniť ich rozhodnutia.<sup>57</sup> Vzhľadom na existenčnú súvislosť

<sup>54</sup> Pozri podobne závery Benátskej komisie pri skúmaní aktuálneho znenia definície nesprávneho úradného postupu justičného orgánu, ktorá poukazuje na to, že „nie je možné definovať nesprávny úradný postup justičného orgánu bez použitia všeobecných pojmov vyžadujúcich si výklad zo strany súdu“. Benátska komisia, stanovisko č. 924/2018, bod 115.

<sup>55</sup> Rozsudok z 30. septembra 2003 (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 42).

<sup>56</sup> Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger vo veci Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, bod 90).

<sup>57</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 121 a tam citovanú judikatúru).

medzi týmito dvoma konaniami, keďže druhé nemôže existovať bez prvého, je potrebné riadne zvážiť aj stupeň ich prepojenia, ako aj špecifické podmienky týkajúce sa hmotnoprávných požiadaviek a procesných záruk pre sudcov v rámci konaní o určenie zodpovednosti voči štátu.

95. Nezávislosť sudcov sa v zásade určite nerovná ich imunite voči zodpovednosti, či už občianskoprávnej, alebo disciplinárnej. Zásada nezávislosti sudcov podľa môjho názoru nebráni tomu, aby si štát v určitých prípadoch mohol uplatniť regresný nárok. Taká možnosť opätovne zavádza prvok zodpovednosti na strane súdnictva, čo je tiež kľúčové pre zachovanie dôvery verejnosti v súdny systém.

96. Tento názor má silnú podporu v komparatívnom práve. S výnimkou členských štátov s tradíciou zvykového práva, v ktorých je skutočne zakorenená tradícia súdnej imunity ako záruky nezávislosti sudcov,<sup>58</sup> je zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú súdnictvom pomerne rozšírená, ako som uviedol vyššie. Predovšetkým tam, kde existuje taká zodpovednosť štátu, viaceré členské štáty (hoci nie všetky) umožňujú štátu vymáhať vyplatené sumy od dotknutého sudcu, v prípadoch prirážajúcich okolností, akými sú nekonanie v dobrej viere alebo hrubá nebanlivosť.

97. Pokiaľ ide o občianskoprávnu osobnú zodpovednosť sudcov, vnútroštátne riešenia sú v tomto smere veľmi rôznorodé. V niektorých (občianskoprávných) jurisdikciách platí všeobecný režim regresných nárokov od štátnych úradníkov až po sudcov. Iné systémy stanovujú dodatočné požiadavky a záruky, akou je predchádzajúce odsúdenie v trestnom alebo disciplinárnom konaní, alebo ohraničujú výšku odškodnenia, ktorú znáša sudca. V iných systémoch zas môže dôjsť k čiastočnému vráteniu náhrady škody, ktorú znášal štát, v samotnom trestnom alebo disciplinárnom konaní.<sup>59</sup> Tieto rozdiely ukazujú, že rovnováha medzi zodpovednosťou a nezávislosťou súdnictva je v jednotlivých krajinách chápaná pomerne odlišne v závislosti od súdnych tradícií a ústavných koncepcií, ktoré sa týkajú zásady rozdelenia moci a rôznych úprav systému kontrol a protiváh medzi týmito právomocami. Jediným spoločným menovateľom je zrejme to, že k takým prípadom naozaj nedochádza často a vnútroštátne ustanovenia o osobnej zodpovednosti sudcov sú skutočne zaprášenou komnatou ústavného práva.

98. Vzhľadom na túto pomerne veľkú rôznorodosť viaceré medzinárodné orgány navrhli v tomto smere určité štandardy. Zdá sa však, že v závislosti od povahy a typu medzinárodného orgánu sú tieto odporúčania v skutočnosti odlišné. Ak to trochu zjednoduším, deliaca čiara podľa všetkého vedie medzi štandardmi, ktoré navrhli samotní sudcovia na medzinárodnej úrovni, a štandardmi navrhnutými orgánmi alebo inštitúciami, ktoré majú rôznorodejšie zloženie, pokiaľ ide o profesijné zázemie. Na jednej strane je napríklad jasné stanovisko CCJE, ktorá presadzuje širokú alebo dokonca úplnú funkčnú imunitu.<sup>60</sup> Na druhej strane Benátska komisia zhrnula svoj postoj v stanovisku č. 924/2018 takto: „sudcovia by vo všeobecnosti nemali byť zaviazaní na

<sup>58</sup> Pozri napríklad FRAU, M.: The Doctrine of Judicial Immunity from Civil Liability in a Comparative Perspective. In: CYGAN, A., SPADACINI, L. (ed.): *Constitutional Implications of the Traghetti Judgment*. Brescia: biblioFabbrica, 2010, s. 163 až 179; pokiaľ ide o kritický pohľad, TONER, H.: Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III). In: *Yearbook of European Law*. 1997, s. 165 až 189.

<sup>59</sup> Pozri napríklad CANIVET, G., JOLY-HURARD, J.: La responsabilité des juges, ici et ailleurs. In: *Revue internationale de droit comparé*, 2006, Zv. 58, č. 4, s. 1049 až 1093, na s. 1074 a nasl. Pokiaľ ide o starší pohľad, pozri stanovisko CCJE č. 3 (2002) o princípoch a pravidlách regulujúcich sudcovské profesionálne správanie, najmä v oblasti etiky, nezlučiteľného správania sa a nestrannosti.

<sup>60</sup> Stanovisko CCJE č. 3 (2002) do pozornosti Výboru ministrov Rady Európy o princípoch a pravidlách regulujúcich sudcovské profesionálne správanie, najmä v oblasti etiky, nezlučiteľného správania sa a nestrannosti. CCJE v tomto stanovisku konštatovala, že „nie je vhodné, aby sudca v súvislosti s výkonom sudcovskej funkcie čelil akejkolvek osobnej zodpovednosti vrátane regresnej náhrady voči štátu, okrem prípadov úmyselného zavinenia“. Podobne v Magna Carta sudcov, ktorú navrhla CCJE v Štrasburgu 17. novembra 2010, je v bode 22 uvedené, že „v súvislosti s výkonom súdnych funkcií nie je vhodné, aby sudca čelil akejkolvek osobnej zodpovednosti, ani pokiaľ ide o náhradu nákladov štátu, okrem prípadov úmyselnej nebanlivosti“. Tento postoj je zdôraznený vzhľadom na ustanovenia, ktoré sú predmetom tejto veci, v stanovisku CCJE z roku 2019, bod 39.

regresnú náhradu škody, ak svoju funkciu vykonávajú v súlade s profesijnými štandardmi definovanými zákonom (funkčná imunita)“, a „zodpovednosť sudcov sa pripúšťa za predpokladu existencie úmyslu alebo hrubej neobanlivosti na ich strane“.<sup>61</sup>

99. V tomto konkrétnom bode je však stanoviská niektorých medzinárodných orgánov, najmä tých, ktoré nie sú pod kontrolou politických procesov, v ktorých by boli na medzinárodnej úrovni zastúpené aj ostatné moci v rámci štátu a mohli by účinne zasahovať do ich schvaľovania, potrebné brať (do veľkej miery) s rezervou. Zdravá rovnováha medzi nezávislosťou súdnictva a zodpovednosťou sudcov pravdepodobne vzniká z často bolestivého a dlhého dialógu alebo multilógu v rámci rozdelenia mocí, kde niekedy jednostranné myšlienky jednej moci skutočne vzájomne kontrolujú a vyvážia ostatné moci.

100. Svoj pohľad zhrniem tak, že zásada nezávislosti sudcov EÚ sama osebe nebráni tomu, aby si štát v prípade, že znášal zodpovednosť za škodu spôsobenú pri výkone súdnej funkcie, mohol voči dotknutému sudcovi uplatniť regresný nárok na vyplatené sumy, pokiaľ sudca nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej neobanlivosti. Navyše vzhľadom na rôznorodosť vnútroštátnych modelov, ktoré existujú v členských štátoch, sa jednoducho nedá tvrdiť, že zásada nezávislosti sudcov EÚ ukladá určitý režim zodpovednosti, ktorý by súvisel napríklad s predchádzajúcim odsúdením v trestnom konaní alebo s uložením disciplinárnej sankcie, alebo by dokonca stanovoval, že sudca môže niesť zodpovednosť len v podobe sankcie uloženej v takom konaní.

101. Naopak, dôležitá by mala byť kvalita zvoleného rámca a záruky, ktoré ponúka. Bez ohľadu na zvolený model musia pravidlá v rámci tohto modelu, akými sú pravidlá v oblasti občianskoprávnej zodpovednosti sudcov prostredníctvom možnosti štátu vymáhať odškodnenie vyplatené poškodeným, zabezpečiť ochranu sudcov voči tlakom, ktoré môžu narušiť ich nezávislé rozhodovanie a ovplyvniť ich rozhodnutia. Z vyššie uvedených dôvodov a vzhľadom na neexistenciu vnútroštátnej aplikačnej praxe, ktorá by poukazovala na skutočné zneužívanie, sa v nasledujúcich častiach zameriam len na *abstraktné posúdenie plánu* spolu s navrhovaným možným vzájomným pôsobením pravidiel v oblasti zodpovednosti sudcov a iných pravidiel, ktoré boli nedávno prijaté v oblasti reformy zákonov o justícii z roku 2018.<sup>62</sup>

## 2) *Sporné prvky*

102. Ako som uviedol pri skúmaní prípustnosti otázok v prejednávanej veci, návrh na začatie prejudiciálneho konania je skúpy na informácie o dôvodoch, ktoré viedli vnútroštátny súd k položeniu otázok. Predovšetkým napriek tomu, že v spore vo veci samej ide o zodpovednosť štátu v súvislosti s údajným nezákonným zbavením osobnej slobody, vnútroštátny súd neuvádza nijaké vysvetlenie, pokiaľ ide o vzťah medzi všeobecným vymedzením nesprávneho úradného postupu justičného orgánu v článku 96 ods. 3 zákona č. 303/2004 a osobitnými ustanoveniami článkov 539 a 541 trestného poriadku o zodpovednosti štátu v trestnom konaní.

<sup>61</sup> Pozri Stanovisko Benátskej komisie č. 924/2018, bod 113, ktorý odkazuje na CDL-AD (2016)015, list *amicus curiae* pre ústavný súd k právu štátu na regresnú náhradu škody voči sudcom, body 77 až 80. Pozri tiež napríklad odporúčanie CM/Rec(2010)12 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť, prijaté 17. novembra 2010 na 1098. zasadnutí zástupcov ministrov, body 66 a 67: „Výklad zákonov, zisťovanie skutkových okolností a vyhodnocovanie dôkazov, ktoré sudca robí pri rozhodovaní v konkrétnej veci, nesmie viesť k disciplinárnej, resp. občianskoprávnej zodpovednosti, okrem prípadov úmyselnej a hrubej neobanlivosti... Jedine štát môže brať sudcu na občianskoprávnou zodpovednosť prostredníctvom súdnej žaloby v prípade, že musel priznať odškodnenie.“

<sup>62</sup> Body 53 až 60 a 66 až 74 vyššie.

103. Z tohto dôvodu som navrhol vyhlásiť siedmu otázku za neprípustnú. Je to dôležité aj v súvislosti s odpoveďou na otázky štyri až šesť. Moja nižšie uvedená analýza preto vychádza z predpokladu, že článok 96 ods. 3 zákona č. 303/2004 je skutočne relevantný na účely sporu vo veci samej.

104. Aby som vnútroštátnemu súdu poskytol užitočnú odpoveď, moju pozornosť si zasluhujú tri rôzne súbory problémov, ktoré vyplynuli z tvrdení účastníkov konania a z pojednávania: či môžu byť subjektívne prvky, na ktorých je založená občianskoprávna zodpovednosť sudcov, legitímne naviazané na prípady nekonania v dobrej viere alebo hrubej nedbanlivosti i), či v postupe rozhodovania o podaní regresnej žaloby platia nevyhnutné záruky ii) a či je v tomto postupe vzhľadom na úzku súvislosť s konaním o určenie zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu dodržané právo dotknutých sudcov na obhajobu iii).

*i) Nekonanie v dobrej viere alebo hrubá nedbanlivosť*

105. Článok 96 ods. 7 zákona č. 303/2004 stanovuje, že uplatnenie regresného nároku štátu voči sudcovi, ktorý je zodpovedný za nesprávny úradný postup, je obmedzené na prípady nekonania v dobrej viere alebo hrubej nedbanlivosti. Tieto pojmy sú definované v článku 99<sup>1</sup> zákona č. 303/2004, ktorý je ustanovením v rámci právnej úpravy disciplinárnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov. Podľa môjho chápania na to, aby bola v prvej fáze určená zodpovednosť štátu, musí existovať nesprávny úradný postup justičného orgánu, ktorý spĺňa všetky kritériá stanovené v článku 96 ods. 3 písm. a) alebo b) zákona č. 303/2004. Ďalej na to, aby bola regresná žaloba voči sudcovi úspešná v druhej fáze, musí okrem splnenia týchto podmienok existovať aj subjektívny prvok, ktorý bol dotknutému sudcovi preukázaný, a to buď v podobe nekonania v dobrej viere, alebo hrubej nedbanlivosti.

106. Ak je to naozaj tak, musím súhlasiť s tvrdeniami Komisie a rumunskej vlády v tomto smere. Skutočnosť, že podanie regresnej žaloby je možné v prípade nekonania v dobrej viere alebo hrubej nedbanlivosti, opäť sama osebe nie je problematická. Tieto pojmy sú vymedzené v zákone spôsobom, ktorý sa podľa všetkého neodchyľuje od všeobecne ustálených definícií týchto pojmov. Podľa článku 99<sup>1</sup> ods. 1 zákona č. 303/2004 sudca nekoná v dobrej viere, ak „vedome poruší ustanovenia hmotného alebo procesného práva a buď má v úmysle poškodiť inú osobu, alebo si je vedomý toho, že porušenie poškodí inú osobu“. Podľa článku 99<sup>1</sup> ods. 2 sa sudca dopustí hrubej nedbanlivosti, ak „z nedbanlivosti poruší ustanovenia hmotného alebo procesného práva závažným, nezvratným a neospravedliteľným spôsobom“. Okrem toho sa zdá, že aj nekonanie v dobrej viere alebo hrubá nedbanlivosť pri výkone súdnej funkcie môže bez ohľadu na možnú trestnoprávnu zodpovednosť, a dokonca aj keď skutok nevykazuje znaky skutkovej podstaty trestného činu, predstavovať disciplinárne previnenie podľa článku 99 písm. t) uvedeného zákona.

107. Súdnemu dvoru nebolo predložené tvrdenie, ktoré by vysvetľovalo, čo presne na takom vymedzení nie je v poriadku, ani dôkaz o tom, že súdny výklad týchto pojmov vyvoláva pochybnosti o ich praktickom uplatnení alebo naznačuje zneužívanie. Opäť musím uviesť, že ak nechcem presadzovať tvrdenie, podľa ktorého si „skutočná nezávislosť sudcov“ vyžaduje úplnú funkčnú imunitu, uznanie zodpovednosti za škodu spôsobenú nekonaním v dobrej viere alebo hrubou nedbanlivosťou je v súlade s niečím, čo sa javí ako všeobecný štandard, ktorý zdôrazňuje aj Benátska komisia.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Bod 98 vyššie.



108. Opäť nevidím dôvod, pre ktorý by požiadavky vyplývajúce zo zásady nezávislosti sudcov EÚ mali smerovať k odklonu od tejto rovnováhy. Pokiaľ sú sudcovia účinne chránení pred priamymi žalobami o určenie zodpovednosti tým, že je stanovená zodpovednosť štátu ako jediný spôsob, ktorým sa môžu jednotlivci domáhať náhrady škody, existencia užšej možnosti uplatnenia regresného nároku zo strany štátu v naozaj výnimočných prípadoch skutočného zneužitia právomoci zo strany sudcu<sup>64</sup> a hrubej nedbanlivosti znamená, že súdna moc musí dodržiavať určitý štandard starostlivosti a len závažné porušenia môžu viesť k občianskoprávnej zodpovednosti sudcu.

109. Celkovo sa však zdá, že sporným bodom v prejednávanej veci nie sú ani tak hmotnoprávne podmienky na určenie občianskoprávnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov, ako skôr postup, v rámci ktorého môže ministerstvo verejných financií ako žalobca v druhej fáze podať žalobu. Práve týmto prvkom sa teraz budem zaoberať.

*ii) Ministerstvo verejných financií ako žalobca?*

110. Vnútroštátny súd poukazuje aj na to, že v druhej fáze, v ktorej sa má preukázať, že nesprávneho úradného postupu sa dopustil sudca alebo prokurátor, ktorý nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nedbanlivosti, sú ustanovenia článku 96 ods. 3 zákona č. 303/2004 zjavne svojvoľné, lebo zodpovednosť sudcu alebo prokurátora je výlučne na určení štátu.

111. Holandská vláda na pojednávaní uviedla, že nový systém občianskoprávnej zodpovednosti sudcov a prokurátorov je problematický, pokiaľ má výkonná moc právomoc voľnej úvahy a zohráva určujúcu úlohu pri podávaní regresnej žaloby. Táto vláda ďalej poukazuje na potrebu posudzovať tento systém z hľadiska celkového hodnotenia reforiem súdnictva v Rumunsku.

112. Komisia zas tvrdí, že aj keď zodpovednosť sudcov v prípadoch nekonania v dobrej viere alebo hrubej nedbanlivosti nie je sama osebe problematická, musia existovať určité procesné záruky. Podľa jej názoru už to, že regresnú žalobu prejednáva nezávislý súd, predstavuje procesnú záruku. Ďalej je nevyhnutné, aby podmienky, za akých sa regresná žaloba podáva, vykazovali určité záruky. V tomto smere Komisia uvádza, že existuje viacero možností. Podanie regresnej žaloby môže byť obmedzené na prípady, v ktorých už trestnoprávna alebo disciplinárna zodpovednosť sudcu bola preukázaná právoplatným rozhodnutím. Ďalšou možnou zárukou môže byť to, že podanie regresnej žaloby je ponechané na nezávislú súdnu štruktúru, akou je CSM. Komisia tvrdí, že ustanovenia, ktoré sú predmetom prejednávanej veci, tieto záruky neposkytujú, lebo ministerstvo verejných financií môže podať regresnú žalobu na základe voľnej úvahy a stanovisko súdnej inšpekcie je čisto poradné. V tomto smere je názor Komisie v súlade s niektorými pripomienkami skupiny GRECO a Benátskej komisie.<sup>65</sup>

113. Z týchto úvah vyplýva, že hlavné obavy týkajúce sa novej právnej úpravy občianskoprávnej zodpovednosti sudcov sa točia okolo účasti dvoch orgánov na procese, ktorý vedie k rozhodnutiu štátu o podaní regresnej žaloby: ministerstva verejných financií a súdnej inšpekcie.

<sup>64</sup> Stojí za zmienku, že článok 991 ods. 1 zákona č. 303/2004 si vyžaduje dvojitý subjektívny úmysel (*mens rea*): nielenže sudca *vedome* poruší platnú právnu úpravu (úmysel súvisiaci s nezákonnosťou), ale zároveň tým *sleduje alebo akceptuje* poškodenie určitej osoby (úmysel v podobe *dolus directus* alebo *indirectus*), pokiaľ ide o konkrétny sledovaný nezákonný následok. Na prvý pohľad sa to javí ako štandard trestného činu zneužitia právomoci.

<sup>65</sup> Pozri body 62 až 64 vyššie.

114. Podľa článku 96 ods. 7 zákona č. 303/2004 ministerstvo verejných financií v lehote dvoch mesiacov od doručenia právoplatného súdneho rozhodnutia o zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu *predloží* danú záležitosť súdnej inšpekcii. Tento orgán môže v súlade s postupom podľa článku 74<sup>1</sup> zákona č. 317/2004 preskúmať, či sa sudca dopustil nesprávneho úradného postupu v dôsledku toho, že nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nedbanlivosti. V lehote šiestich mesiacov od doručenia tejto správy si štát prostredníctvom ministerstva verejných financií podľa článku 96 ods. 8 zákona č. 303/2004 *uplatní regresný nárok*, ak na základe vyššie uvedenej poradnej správy súdnej inšpekcie a „vlastného posúdenia“ dospeje k záveru, že nesprávny úradný postup je dôsledkom skutočnosti, že sudca nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nedbanlivosti.

115. Podľa môjho názoru treba hneď na začiatku zdôrazniť jednu vec: ak chápem vnútroštátnu právnu úpravu správne, úloha ministerstva verejných financií je obmedzená na rozhodnutie, či podá regresnú žalobu, a teda spustí druhú fázu. Na všetky praktické účely je teda toto ministerstvo len potenciálnym žalobcom v konaní, ktoré sa má uskutočniť na nezávislom súde. Navyše toto ministerstvo môže konať len vtedy, keď je v inom konaní na inom nezávislom súde vydané právoplatné súdne rozhodnutie potvrdzujúce, že skutočne došlo k nesprávnemu úradnému postupu justičného orgánu a štát zaň nesie zodpovednosť.

116. Na všetky praktické účely sa teda zdá, že rozhodovacia právomoc voľnej úvahy ministerstva verejných financií sa ako „sendvič“ nachádza medzi dvoma konaniami na nezávislých civilných súdoch. Vzhľadom na taký kontext mám opäť trochu problém vidieť, čo presne by ako také malo byť nezlučiteľné na riešení, ktoré poskytuje verejnej pokladnici, ktorá musela vyplatiť určitú sumu poškodenému jednotlivcovi na základe nezávislého posúdenia jedného civilného súdu, aktívnu legitimitáciu na potenciálne uplatnenie regresného nároku voči sudcovi, ktorý mohol túto škodu spôsobiť tým, že nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nedbanlivosti.<sup>66</sup> Ministerstvo navyše nemôže samo rozhodnúť o občianskoprávnej zodpovednosti – rozhodne iba o podaní žaloby na iný (nezávislý) súd.

117. Aké ďalšie dostatočné záruky by mali v takom systéme existovať voči možnému zneužitiu verejnej moci na vyvíjanie tlaku na sudcov? Začnem tým, že tvrdenie, podľa ktorého musia existovať určité dodatočné záruky, znamená, že v uvedenom členskom štáte dve kolá konaní na nezávislých súdoch so všetkými možnými dostupnými opravnými prostriedkami<sup>67</sup> nie sú postačujúce na zabránenie štrukturálnemu zneužitiu. Ak je však toto naozaj počiatočný predpoklad, akú nezávislosť súdnictva treba chrániť v rámci takého systému? Dve kolá súdnych konaní umožňujú zneužitie, ale ak sa k nim pridá tretie, tentoraz možno v podobe disciplinárneho konania, všetko bude v poriadku? Navyše zo štrukturálneho hľadiska domnienka, že prvé kolo konaní o určenie zodpovednosti štátu by mohlo byť ovplyvnené s cieľom vyvíjať následne tlak na konkrétneho sudcu selektívnym rozhodnutím o podaní regresnej žaloby, tiež vychádza z pomerne zvláštneho predpokladu členského štátu – kamikadze, ktorý by bol pripravený ovplyvňovať vlastné súdy vo svoj neprospech v tom zmysle, že by ich účinne nasmeroval k tomu, aby jednotlivcovi priznali náhradu škody, ktorú by musel vyplatiť, aby potom mohol v druhej fáze vyvíjať tlak na jednotlivých sudcov.

<sup>66</sup> Ako uvádza aj Benátska komisia, lebo keďže toto ministerstvo je zodpovedné za verejnú pokladnicu, nie je vôbec vylúčené, že by mohlo v takomto konaní zastupovať štát. Pozri bod 62 vyššie.

<sup>67</sup> V druhej fáze odvolací súd podľa miesta bydliska žalovaného, proti ktorého rozhodnutiu je možné odvolať sa na Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súdny dvor) – pozri bod 10 vyššie.

118. Nech je to akokoľvek, opäť nevidím spôsob, akým by v právnom poriadku EÚ, ktorý rešpektuje procesnú autonómiu a inštitucionálnu rozmanitosť členských štátov, mohol byť vnútroštátny systém, v ktorom môže byť občianskoprávna zodpovednosť sudcov učená len na základe dvoch kôl odlišných konaní na (nezávislých) civilných súdoch, pri ktorých je možné preskúmanie a opravné prostriedky v súlade s vnútroštátnym systémom, ako taký nezlučiteľný so zásadou nezávislosti sudcov EÚ.

119. Je pravda, že by mohli existovať aj iné inštitucionálne alebo procesné nastavenia. Akákoľvek zodpovednosť sudcu, či už občianskoprávna, alebo disciplinárna, by mohla závisieť výlučne od právoplatného rozhodnutia orgánu rozhodujúceho v disciplinárnych konaniach v súdnictve. Za istých okolností by to totiž mohol byť logickejší a vhodnejší inštitucionálny prístup, ktorý by zaručoval konzistentnosť konania o určenie disciplinárnej a občianskoprávnej zodpovednosti.<sup>68</sup> Tieto úvahy, ktoré presadzujú pravdepodobne lepšie inštitucionálne nastavenie, však automaticky neznamenajú, že požiadavky vyplývajúce zo zásady nezávislosti sudcov nie sú splnené len z toho dôvodu, že boli zavedené iné inštitucionálne nastavenia.<sup>69</sup> Z hľadiska požiadaviek plynúcich zo zásady nezávislosti sudcov EÚ totiž nie je rozhodujúca ani tak disciplinárna, civilná alebo trestná povaha súdu, ktorý vydá konečné rozhodnutie, ale jeho nezávislosť.

120. Ak sa však zameriam na špecifický prvok úlohy ministerstva verejných financií v rozhodovaní o podaní regresnej žaloby, zdá sa, že nie je úplne jasné, aké sú presné pravidlá. Myslím si, že čiastočne je to spôsobené tým, že v tomto smere neexistuje prax. Rumunská vláda najprv tvrdila, že podanie žaloby *nie je automatické*. Na pojednávaní však táto vláda vysvetlila, že správa súdnej inšpekcie konštatujúca, že nesprávny úradný postup justičného orgánu bol spôsobený nekonaním v dobrej viere alebo hrubou nedbanlivosťou, *je podmienkou* podania regresnej žaloby.

121. Zdá sa teda, že článok 96 ods. 7 zákona č. 303/2004 neukladá ministerstvu verejných financií povinnosť podať žalobu, ale stanovuje systematický postup, ktorý ministerstvo verejných financií *musí* spustiť postúpením veci súdnej inšpekcii vždy, keď je žaloba o určenie zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu úspešná. Znamená to, že určenie zodpovednosti štátu automaticky znamená vyšetrovanie s cieľom zistiť, či sudca nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nedbanlivosti, ktoré sa potom zhmotní v správe.

122. Podľa môjho názoru skutočnosť, že rozhodnutie o zodpovednosti štátu alebo o možnej následnej občianskoprávnej zodpovednosti sudcu, ktorý nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nedbanlivosti, môže vydať iba nezávislý súd, je sama osebe postačujúcou zárukou. Vzhľadom na úmysel vnútroštátneho zákonodarcu jasne podmieniť voľnú úvahu žalobcu pred druhou fázou ďalšími zárukami však účasť súdnej inšpekcie ako nezávislého orgánu v rámci CSM, ktorý vedie vyšetrovanie disciplinárnej povahy v rámci súdnictva, predstavuje prvok spôsobilý posilniť záruky systému. Musia však byť splnené dve podmienky: po prvé samotná súdna inšpekcia musí byť nezávislá. Po druhé jej správa musí byť pre ministerstvo verejných financií záväzná, ak dospeje k negatívnemu záveru.

<sup>68</sup> Konzistentnosť a koordináciu, nie však nevyhnutne vyššie záruky štrukturálnej nezávislosti. Ak existujú obavy z možného zneužitia určitých postupov istými časťami politického spektra alebo dokonca istými časťami súdnictva, vložiť celú rozhodovaciu právomoc len do rúk jedného ústredného orgánu je z hľadiska inštitucionálneho nastavenia veľmi zlý nápad. Podobne ako som už uviedol v bode 307 návrhov AFJR, z hľadiska potenciálu štrukturálnej nezávislosti je pre niekoho, kto nemá čestné úmysly, ľahšie ovládať jeden alebo viac disciplinárnych senátov v hlavnom meste než 15 odvolacích súdov roztrúsených po celej krajine.

<sup>69</sup> Pozri tiež body 68 až 70 vyššie.

123. Pokiaľ ide o prvú podmienku, ako som uviedol v návrhoch prednesených vo veci Asociația Forumul Judecătorilor din România a i., napriek tomu, že súdna inšpekcia nerozhoduje v disciplinárnych záležitostiach, je pomerne jasné, že už jej vyšetrovacie právomoci sú bez ohľadu na záruky, ktoré ponúka orgán vydávajúci konečné rozhodnutie v disciplinárnom konaní, spôsobilé vyvíjať určitý tlak na osoby, ktorých úlohou je rozhodnúť v spore.<sup>70</sup> Domnievam sa preto, že v takom systéme, aký je predmetom prejednávanej veci, je zásadné, aby bol samotný orgán, ktorý odborne posudzuje nekonanie v dobrej viere alebo hrubú nedbanlivosť, v primeranej miere nestranný. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania ani v tvrdeniach, ktoré účastníci konania predložili Súdnemu dvoru, však nič nenaznačuje pochybnosti o nestrannosti súdnej inšpekcie v tomto smere.<sup>71</sup>

124. Pokiaľ ide o druhú podmienku, Súdny dvor síce na pojednávaní výslovne požiadal o určité objasnenie, naďalej však nie je isté, či ministerstvo verejných financií môže podať žalobu, aj keď správa súdnej inšpekcie konštatuje, že *nedošlo* k nekonaniu v dobrej viere alebo hrubej nedbanlivosti. Rumunská vláda na pojednávaní vysvetlila, že hoci zo znenia ustanovenia to nevyplýva, konštatovanie nekonania v dobrej viere alebo hrubej nedbanlivosti v správe súdnej inšpekcie je podmienkou na to, aby mohlo ministerstvo verejných financií podať regresnú žalobu.

125. Ak by to naozaj bolo tak, čo musí v konečnom dôsledku overiť vnútroštátny súd, systém by nielenže poskytoval potrebné záruky (že konštatovanie osobnej zodpovednosti sudcu podlieha pomerne reštriktívnym podmienkam a môže ho uskutočniť iba nezávislý súd), ale dokonca by z vlastnej vôle zahŕňal aj dodatočné záruky nad rámec toho, čo je nevyhnutne potrebné (napríklad že ministerstvo ako žalobca v druhej fáze musí splniť osobitné požiadavky na to, aby mohlo podať regresnú žalobu na taký nezávislý súd).

### iii) Právo na obhajobu

126. Vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že sudca nemá príležitosť v plnej miere si uplatniť právo na obhajobu. Po prvé sa vnútroštátny súd domnieva, že sudca alebo prokurátor, ktorého sa konanie skutočne dotýka, je vylúčený z prvej fázy, ktorá sa týka výhradne poškodeného jednotlivca ako žalobcu a štátu ako žalovaného. To môže narušiť zásadu *audi alteram partem* a právo sudcu na obhajobu v následnom konaní, v ktorom si štát môže uplatniť regresný nárok priamo voči sudcovi, keďže právny problém existencie nesprávneho úradného postupu justičného orgánu je vyriešený v prvej fáze.

127. Komisia na pojednávaní tvrdila, že konštatovanie nesprávneho úradného postupu justičného orgánu nemôže vyústiť do určenia zodpovednosti sudcu, pokiaľ tento sudca nemôže predložiť svoje stanovisko v konaní, v ktorom je nesprávny úradný postup konštatovaný. Sudca by mal byť tiež vypočutý v konaní o určenie zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu.

<sup>70</sup> Pozri body 267 až 269 návrhov AFJR.

<sup>71</sup> Je pravda, že mnou navrhovaný záver v bodoch 274 až 278 návrhov AFJR vyvolával pochybnosti v súvislosti s dočasným vymenovaním hlavného súdneho inšpektora na základe mimoriadneho nariadenia č. 77/2018 (pozri). To však nemožno chápať ako tvrdenie, že inštitúcia ako taká nie je nestranná. Navyše konštatovanie nezlučiteľnosti určitého štrukturálneho prvku súdneho systému sa sotva dá chápať v tom zmysle, že všetko, čo súvisí s touto inštitúciou a jej prvkom, je automaticky tiež „poškvrnené“. Pri takejto logike by skôr či neskôr mohol byť celý súdny systém vyhlásený za nezlučiteľný „na základe asociácie“.

128. Rumunská vláda na pojednávani vysvetlila, že žalovaný sudca môže v konaní o určenie svojej zodpovednosti spochybniť všetky tvrdenia týkajúce sa existencie nesprávneho úradného postupu justičného orgánu, ktoré sú uvedené v rozsudku, ktorým bola konštatovaná zodpovednosť štátu. Tento sudca sa môže navyše na konaní voči štátu zúčastniť ako vedľajší účastník.

129. Obávam sa, že pokiaľ ide o túto konkrétnu otázku, Súdny dvor má pomerne málo informácií. Nie je jasné, či je súd rozhodujúci vo veci nesprávneho úradného postupu justičného orgánu v prvej fáze povinný vyhovieť návrhu na vstup vedľajšieho účastníka do konania. Nie je jasné, aké má sudca v tomto konaní procesné postavenie. Nakoniec vzhľadom na to, že samotná vec, ktorú prejednáva vnútroštátny súd, sa nachádza v prvej, a nie v druhej fáze, jednoznačne nie je jasné, akým spôsobom bude konečné rozhodnutie civilného súdu v prvej fáze, pokiaľ ide o existenciu nesprávneho úradného postupu justičného orgánu, zohľadnené v druhej fáze. Zdá sa napokon, že hmotnoprávne vymedzenie nesprávneho úradného postupu justičného orgánu je rovnaké pre obe fázy: v druhej fáze obsahuje navyše subjektívny prvok nekonania v dobrej viere alebo hrubej nedbanlivosti, ale vo vzťahu k tomu istému nesprávnemu úradnému postupu justičného orgánu.

130. V každom prípade sa domnievam, že sudca, voči ktorému je v druhej fáze vedené konanie o určenie občianskoprávnej zodpovednosti, musí byť schopný namietat voči *všetkým prvkom* veci: všetkým prvkom definície súvisiacim s preukázaním jeho údajného nesprávneho úradného postupu podľa článku 96 ods. 3 zákona č. 303/2004, ako aj jeho úmyslu (alebo neexistencie úmyslu) vo vzťahu k nesprávnemu úradnému postupu podľa článku 99<sup>1</sup> zákona č. 303/2004. Ako presne sa takéto plné právo na obhajobu realizuje v štruktúre oboch konaní, je naozaj záležitosťou vnútroštátneho práva. Jasný je len následok, ktorý *nemôže nastať*, a to že sudca by v druhej fáze bez toho, aby v prvej fáze zohral zmysluplnú úlohu, čelil konštatovaniu existencie nesprávneho úradného postupu justičného orgánu, o ktorej už bolo rozhodnuté v prvej fáze, čo by v skutočnosti prejednikovalo jeho osobnú zodpovednosť.

131. Je na vnútroštátnom súde, aby určil, či vnútroštátne procesné ustanovenia, ktoré sa uplatnia na regresnú žalobu podanú štátom, poskytujú dotknutému sudcovi také plné právo na obhajobu. Ak by to tak nebolo, vnútroštátny súd musí vykladať vnútroštátne procesné ustanovenia v súlade s požiadavkami práva na obhajobu v zmysle článku 47 Charty, aby mal sudca v rámci konania medzi poškodeným a štátom alebo určite najneskôr v konaní medzi štátom a dotknutým sudcom možnosť v plnej miere predniesť svoje stanovisko vo vzťahu k všetkým vytýkaným skutočnostiam.

### *c) Záver a upozornenie*

132. Podľa môjho názoru článok 47 druhý odsek Charty a článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ nebránia takým vnútroštátnym ustanoveniam o zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu, akým je článok 96 ods. 3 zákona č. 303/2004, ani možnosti štátu následne podať regresnú žalobu o určenie občianskoprávnej zodpovednosti voči dotknutému sudcovi, pokiaľ tento sudca nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nedbanlivosti, ak tieto konania ponúkajú dostatočné záruky zabezpečujúce, že na sudcov a prokurátorov nebude vyvíjaný priamy alebo nepriamo tlak, ktorý by mohol ovplyvniť ich rozhodnutia. Je na vnútroštátnom súde, aby vzhľadom na všetky relevantné faktory, ktoré má k dispozícii, posúdil, či článok 96 zákona č. 303/2004, ďalšie príslušné vnútroštátne ustanovenia a aplikačná prax spĺňajú tieto podmienky.

133. V kontexte prejednáwanej veci a informácií, ktoré boli Súdnemu dvoru poskytnuté v tomto konaní, by sa akýkoľvek iný záver podľa môjho názoru nebezpečne priblížil buď k tvrdeniu, že podľa práva EÚ musia mať vnútroštátni sudcovia úplnú funkčnú imunitu, alebo k tomu, že Súdny dvor by sa vlastne pustil do pretvárania vnútroštátnych inštitúcií a postupov tým, že by odňal

určité právomoci jednej inštitúcii (civilným súdom) a v skutočnosti by ich zveril inej inštitúcii (možno disciplinárnym senátom alebo iným orgánom v rámci CSM), pričom by na to nemal iný osobitný dôvod než predpojatú víziu určitej štruktúry zodpovednosti sudcov. Netreba ani uvádzať, že by to bolo nielenže v rozpore so zásadou vnútroštátnej inštitucionálnej a procesnej autonómie, ale malo by to za následok, že mnohé ďalšie vnútroštátne riešenia existujúce v členských štátoch by sa stali nezlučiteľnými s právom EÚ.

134. Ako vyplýva z návrhov, ktoré som predniesol vo veci Asociația Forumul Judecătorilor din România a i.,<sup>72</sup> ale aj z nedávnych rozsudkov Súdneho dvora, ktoré sa týkajú nezávislosti poľského súdnictva,<sup>73</sup> posudzovanie ustanovení o organizácii súdnictva a o rozdelení mocí úzko súvisí so širším právnym a okolnostným kontextom. Pokiaľ sa neskúma iba abstraktná zlučiteľnosť inštitucionálneho plánu, jeho posudzovanie nemôže byť oddelené od skutkových okolností a príkladov praktického použitia. V tomto zmysle vnútroštátne ustanovenia určené na posilnenie zodpovednosti sudcov určite v praxi nie sú imúnne voči vnútorným či vonkajším tlakom bez ohľadu na to, aké dokonalé by sa mohli javiť na papieri.

135. Ako som však opakovanie zdôraznil v týchto návrhoch, v tejto veci nič nepreukazuje, ako presne by ustanovenia, ktoré sú predmetom prejednávanej veci, mohli byť v spojení s inými ustanoveniami náchylné na zneužívanie alebo ako sú v praxi skutočne zneužívané.

136. Záver, ku ktorému som dospel vyššie, je preto platný v abstraktnom kontexte predloženom Súdnemu dvoru, v ktorom účastníci konania výslovne uznali, že neexistuje prax ani náznak praktického zneužitia/použitia nového systém ako prostriedku nátlaku na sudcov. Tento záver samozrejme nebráni tomu, aby vnútroštátny súd alebo aj Súdny dvor dospel k inému výsledku vzhľadom na budúci vývoj v oblasti praktického používania skúmaného systému.

## V. Návrh

137. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy sa domnievam, že Súdny dvor by mal na prejudiciálne otázky odpovedať takto: článok 47 druhý odsek Charty základných práv Európskej únie a článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ nebránia takým vnútroštátnym ustanoveniam o zodpovednosti štátu za nesprávny úradný postup justičného orgánu, akým je článok 96 ods. 3 Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zákon č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov), ani možnosti štátu následne podať regresnú žalobu o určenie občianskoprávnej zodpovednosti voči dotknutému sudcovi, pokiaľ tento sudca nekonal v dobrej viere alebo sa dopustil hrubej nebanlivosti, ak tieto konania ponúkajú dostatočné záruky zabezpečujúce, že na sudcov a prokurátorov nebude vyvíjaný priamy alebo nepriamy tlak, ktorý by mohol ovplyvniť ich rozhodnutia. Je na vnútroštátnom súde, aby vzhľadom na všetky relevantné faktory, ktoré má k dispozícii, posúdil, či článok 96 zákona č. 303/2004, ďalšie príslušné vnútroštátne ustanovenia a aplikačná prax spĺňajú tieto podmienky.

<sup>72</sup> Body 242 až 244 návrhov AFJR, ako aj body 73 a 74 vyššie.

<sup>73</sup> Rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 142).