



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GERARD HOGAN
prednesené 17. decembra 2020¹

Vec C-896/19

**Repubblika
proti
Il-Prim Ministru
za účasti:
WY**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Prvý občianskoprávny senát, pôsobiaci ako ústavný súd, Malta)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Článok 2 ZEÚ – Hodnoty EÚ – Právny štát – Účinná právna ochrana – Článok 19 ZEÚ – Článok 47 Charty základných práv Európskej únie – Nezávislosť súdnictva – Postup vymenovania sudcov – Právomoc predsedu vlády – Účasť Výboru pre menovanie sudcov“

I. Úvod

1. V tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa opäť kladú významné otázky týkajúce sa povahy nezávislosti súdnictva. Otázky položené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania od Súdneho dvora konkrétne vyžadujú, aby zväzil rozsah, v akom majú záruky nezávislosti súdnictva obsiahnuté v práve Únie vplyv aj na systém menovania vnútroštátnych sudcov. Konkrétne ide o otázku, či sa v práve Únie kladú akékoľvek obmedzenia, pokiaľ ide o vymenúvanie sudcov zo strany výkonnej moci.
2. Tento návrh bol predložený v kontexte konania vedeného vo forme *actio popularis*, ktoré v súčasnosti prebieha na maltských súdoch. V tomto konaní sa tvrdí, že postup, ktorým sa stanovuje vymenúvanie sudcov a ktorý je obsiahnutý v maltskej Ústave, nie je v súlade okrem iného s článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ a článkom 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).
3. Toto konanie preto ponúka Súdnemu dvoru novú príležitosť preskúmať svoju nedávnu judikatúru týkajúcu sa rozsahu pôsobnosti týchto ustanovení, a najmä zväziť ich požiadavky z hľadiska nezávislosti súdneho systému v právnom poriadku EÚ.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

II. Právny kontext

A. Právo EÚ

1. Zmluva o EÚ

4. Článok 2 ZEÚ znie:

„Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.“

5. V článku 19 ods. 1 ZEÚ sa stanovuje:

„Súdny dvor Európskej únie sa skladá zo Súdneho dvora, Všeobecného súdu a osobitných súdov. Zabezpečuje dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv.

Členské štáty ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany.“

2. Charta

6. Hlava VI Charty s názvom „Spravodlivosť“ zahŕňa článok 47 s názvom „Právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces“, ktorý stanovuje:

„Každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.

Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom. ...

...“

B. Maltské právo

7. Ústava Malty z roku 1964 (ďalej len „Ústava“) obsahuje v kapitole VIII podrobné pravidlá týkajúce sa súdnictva, okrem iného vrátane postupu vymenovania sudcov. V roku 2016 došlo k reforme tejto kapitoly, vrátane zriadenia Výboru pre menovanie sudcov. Hoci úloha tohto výboru a postup vymenovania sudcov boli v júli 2020 podstatným spôsobom zmenené, pri konaní vo veci samej sa uplatňujú tieto pravidlá.

8. Článok 96 Ústavy sa týka vymenovania sudcov súdov vyššieho stupňa. Stanovuje, že:

„1. Sudcov súdov vyššieho stupňa menuje prezident v súlade so stanoviskom predsedu vlády.

2. Osoba nespĺňa požiadavky na vymenovanie za sudcu súdov vyššieho stupňa, pokiaľ nepôsobila ako advokát alebo sudca na Malte alebo v kombinácii týchto povolání počas obdobia alebo období, ktoré súhrnne predstavujú najmenej dvanásť rokov.

3. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 4, skôr než predseda vlády vydá stanovisko podľa odseku 1 v súvislosti s vymenovaním sudcu na súd vyššieho stupňa (okrem predsedu Ústavného súdu), Výbor pre menovanie sudcov zriadený podľa článku 96A tejto Ústavy vykoná hodnotenie upravené v odseku 6 písm. c), d) alebo e) uvedeného článku.

4. Bez ohľadu na ustanovenia odseku 3 má predseda vlády právo nepostupovať podľa výsledkov hodnotenia uvedeného v odseku 3:

pokiaľ po tom, čo predseda vlády využije právomoc, ktorú mu priznáva tento odsek, predseda vlády alebo minister spravodlivosti:

a) v lehote piatich dní uverejní v Gazette oznámenie o tom, že sa rozhodol využiť uvedenú právomoc, s uvedením dôvodov, ktoré ho k tomuto rozhodnutiu viedli, a

b) vystúpi v súvislosti s uvedeným rozhodnutím v Snemovni reprezentantov, pričom vysvetlí dôvody, na ktorých je rozhodnutie založené, najneskôr počas druhého zasadnutia Snemovne od vydania stanoviska prezidentovi v súlade s odsekom 1:

pričom ustanovenia prvej podmienky tohto odseku sa neuplatnia v prípade funkcie predsedu Ústavného súdu.“

9. V článku 96A Ústavy sa opisuje úloha Výboru pre menovanie sudcov. Znie takto:

„1. Zriaďuje sa Výbor pre menovanie sudcov, ďalej v tomto článku uvádzaný ako ‚výbor‘, ktorý bude podvýborom Komisie pre správu súdnictva zriadenej článkom 101A tejto Ústavy a ktorý bude mať toto zloženie:

a) predseda Ústavného súdu;

b) generálny prokurátor;

c) generálny audítor;

d) komisár pre správne vyšetrowanie (ombudsman) a

e) predseda Komory advokátov:

...

2. Výboru predsedá predseda Ústavného súdu alebo v prípade jeho neprítomnosti sudca, ktorý ho zastupuje v súlade s odsekom 3 písm. d).

3. a) Osoba nespĺňa požiadavky na to, aby bola vymenovaná za člena Výboru pre menovanie sudcov alebo aby pokračovala vo výkone funkcie člena tohto výboru, ak ide o ministra, parlamentného tajomníka, člena Snemovne reprezentantov, člena miestnej samosprávy alebo predstaviteľa či kandidáta politickej strany:

...

4. Členovia výboru pri výkone svojej funkcie konajú podľa vlastného uváženia a nepodliehajú vedeniu ani kontrole zo strany inej osoby alebo orgánu.

5. Výbor má tajomníka, ktorého menuje minister spravodlivosti.

6. Úlohou výboru je:

- a) prijímať a posudzovať kandidatúry záujemcov o vymenovanie do funkcie sudcov súdov vyššieho stupňa (okrem funkcie predsedu Ústavného súdu) alebo sudcov súdov nižšieho stupňa s výnimkou osôb, na ktoré sa vzťahuje písmeno e);
- b) viesť stálu evidenciu kandidatúr záujemcov uvedených v písmene a) a súvisiacich písomností, ktorá je tajná, a majú k nej prístup iba členovia výboru, predseda vlády a minister spravodlivosti;
- c) viesť pohovory a uskutočňovať hodnotenie uchádzačov o vyššie uvedené funkcie spôsobom, ktorý považuje za vhodný, a na tento účel si podľa vlastného uváženia môže vyžiadať informácie od akéhokoľvek verejného orgánu;
- d) prostredníctvom ministra spravodlivosti poskytovať predsedovi vlády stanovisko, pokiaľ ide o formálne a vecné hodnotenie uchádzačov o vyššie uvedené funkcie;
- e) na požiadanie poskytovať predsedovi vlády stanovisko, pokiaľ ide o formálne a vecné hodnotenie osôb, ktoré vykonávajú funkciu generálneho prokurátora, generálneho audítora, komisára pre správne vyšetrovanie (ombudsman) alebo sudcu súdu nižšieho stupňa, ktorý má byť vymenovaný do funkcie na súd vyššieho stupňa;
- f) poskytovať stanovisko, pokiaľ ide o menovanie do iných sudcovských alebo súdnych funkcií, ktoré si od neho príležitostne vyžiada minister spravodlivosti:

Za predpokladu, že hodnotenie uvedené v písmene d) sa uskutoční do 60 dní odo dňa, keď je výboru doručená kandidatúra, a stanovisko uvedené v písmenách e) a f) je vydané do 30 dní odo dňa jeho vyžiadania alebo v inej lehote, ktorú môže minister spravodlivosti so súhlasom výboru stanoviť zverejnením v *Gazette*.

7. Konanie na výbore je dôverné a uskutočňuje sa *in camera*, pričom od člena ani tajomníka výboru nie je možné požadovať, aby svedčil na súde alebo pred iným orgánom, pokiaľ ide o písomnosti doručené výboru, prípadne ďalšie skutočnosti, ktoré výbor prejednáva alebo ktoré sú mu oznámené.
8. Výbor sám upravuje svoje postupy a má povinnosť v spolupráci s ministrom spravodlivosti zverejniť kritériá, na základe ktorých uskutočňuje hodnotenie.“

10. Článok 97 Ústavy stanovuje:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia tohto článku, sudca súdu vyššieho stupňa uvoľní svoju funkciu po dosiahnutí veku 65 rokov.

2. Sudcu súdu vyššieho stupňa môže odvolať z funkcie iba prezident na návrh Snemovne reprezentantov, ktorý podporia svojimi hlasmi najmenej dve tretiny všetkých jej členov a ktorý je založený na preukázanej nespôsobilosti na výkon jeho funkcie (z dôvodu telesnej, duševnej či inej nespôsobilosti) alebo na preukázanom neprijateľnom správaní.

3. Parlament môže zákonom upraviť postup predkladania návrhu a vyšetrovania a preukázanie nespôsobilosti alebo neprijateľného správania sudcu súdu vyššieho stupňa v súlade s ustanoveniami predchádzajúceho odseku.“

11. Článok 100 Ústavy sa týka vymenovania sudcov súdov nižšieho stupňa. Stanovuje sa v ňom postup podobný postupu, ktorý sa vzťahuje na sudcov súdov vyššieho stupňa.

- „1. Sudcov súdov nižšieho stupňa menuje prezident v súlade so stanoviskom predsedu vlády.
2. Osoba nespĺňa požiadavky na vymenovanie za sudcu súdov nižšieho stupňa alebo vykonávanie tejto funkcie, pokiaľ nepôsobila ako advokát na Malte počas obdobia alebo období, ktoré súhrnne predstavujú najmenej sedem rokov.
3. V súlade s ustanoveniami odseku 4 tohto článku sudca súdu nižšieho stupňa uvoľní svoju funkciu po dosiahnutí veku 65 rokov.
4. Ustanovenia odsekov 2 a 3 článku 97 tejto Ústavy sa vzťahujú na sudcov súdov nižšieho stupňa.
5. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 6, skôr než predseda vlády vydá stanovisko podľa odseku 1 v súvislosti s vymenovaním sudcu na súd nižšieho stupňa, Výbor pre menovanie sudcov zriadený podľa článku 96A tejto Ústavy vykoná hodnotenie upravené v odseku 6 písm. c), d) alebo e) uvedeného článku.
6. Bez ohľadu na ustanovenia odseku 5 má predseda vlády právo nepostupovať podľa výsledkov hodnotenia uvedeného v odseku 5:

Pokiaľ po tom, čo predseda vlády využije právomoc, ktorú mu priznáva tento odsek, predseda vlády alebo minister spravodlivosti:

- a) v lehote piatich dní uverejní v úradnom vestníku oznámenie o tom, že sa rozhodol využiť uvedenú právomoc, s uvedením dôvodov, ktoré ho k tomuto rozhodnutiu viedli, a
- b) vystúpi v súvislosti s uvedeným rozhodnutím v Snemovni reprezentantov, pričom vysvetlí dôvody, na ktorých je rozhodnutie založené, najneskôr počas druhého zasadnutia Snemovne od vydania stanoviska prezidentovi v súlade s odsekom 1.“

12. V článku 101B Ústavy sa upravuje disciplína sudcov. Stanovuje, že:

„1. Zriaďuje sa Výbor pre sudcov (ďalej len ‚VS‘), ktorý bude podvýborom Komisie pre správu súdnictva a ktorý tvoria traja sudcovia, ktorí nie sú členmi Komisie pre správu súdnictva a ktorí sú zvolení spomedzi sudcov v súlade s predpismi vydanými Komisiou pre správu súdnictva, pričom platí, že v disciplinárnom konaní proti sudcovi súdu nižšieho stupňa sú dvaja z troch členov sudcami súdov nižšieho stupňa a v disciplinárnom konaní proti sudcovi súdu vyššieho stupňa sú dvaja z troch členov sudcami súdov vyššieho stupňa.

...

4. VS zabezpečuje disciplínu sudcov spôsobom stanoveným v tomto článku.

...

15. Členovia VS pri výkone svojej funkcie konajú podľa svojho vlastného uváženia a nepodliehajú vedeniu ani kontrole zo strany žiadnej inej osoby alebo orgánu.

...“

III. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej

13. Republika je združenie, ktorého cieľom je podporovať ochranu spravodlivosti a právneho štátu na Malte. Dňa 25. apríla 2019 podalo na vnútroštátnom súde *actio popularis*, ktorou sa domáhalo vyhlásenia, že podľa systému menovania sudcov súdov vyššieho stupňa a sudcov súdov nižšieho stupňa, ktorý bol v platnosti v čase začatia tohto konania a ktorý upravujú články 96, 96A a 100 Ústavy, Malta porušuje svoje povinnosti, ktoré jej vyplývajú z ustanovení článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, ako aj z článku 39 Ústavy a článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“).

14. Na pojednávaní, ktoré sa na vnútroštátnom súde konalo 30. októbra 2019, žalobkyňa objasnila, že svojou žalobou spochybňuje všetky menovania sudcov s účinnosťou od 25. apríla 2019, ako aj akékoľvek ďalšie menovanie, ku ktorému mohlo dôjsť po danom dátume, pokiaľ nie sú vykonané v súlade s odporúčaniami uvedenými v stanovisku Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva („ďalej len „Benátska komisia“) č. 940/2018 k ústavným opatreniam a oddeleniu právomocí a nezávislosti systému súdnictva a presadzovaniu zákonov² a v súlade s ustanoveniami článku 19 ods. 1 ZEÚ a článku 47 Charty.

15. Prim Ministru (Predseda vlády) (ďalej aj „žalovaný“) zas tvrdí, že právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivé súdne konanie sa na Malte dodržiava. V tejto súvislosti boli menovania, ktoré nadobudli účinnosť 25. apríla 2019, v absolútnom súlade s ustanoveniami Ústavy a v súlade s právom Únie. Žalovaný tvrdí, že jediný rozdiel medzi týmito konkrétnymi menovaniami a inými menovaniami sudcov, ku ktorým došlo od vyhlásenia Ústavy Malty v roku 1964, spočíva v tom, že na rozdiel od menovaní pred rokom 2016 vhodnosť uchádzačov je teraz hodnotená zo strany Výboru pre menovanie sudcov zriadeného článkom 96A Ústavy.

16. Žalovaný ďalej tvrdí, že systém menovania sudcov je v súlade s požiadavkami článku 19 ods. 1 ZEÚ a článku 47 Charty v zmysle výkladu zo strany Súdneho dvora. Tento systém v skutočnosti odráža spôsob menovania sudcov na Súdny dvor podľa článku 253 prvého odseku ZFEÚ, pri ktorom stanovisko výboru zriadeného na základe článku 255 nie je záväzné pre konečné rozhodnutie vlád členských štátov.

17. Vnútroštátny súd sa domnieva, že v spore vo veci samej ide o diskrečnú právomoc predsedu vlády pri menovaní všetkých sudcov na základe článkov 96, 96A a 100 Ústavy a o to, či táto právomoc bola zdokonalená novelizáciou Ústavy z roku 2016. Hoci sa Súdny dvor viacerými aspektmi prejednáványmi v tejto veci zaoberal vo svojom rozsudku z 24. júna 2019 vo veci Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531) (ďalej len „Nezávislosť Najvyššieho súdu“), vnútroštátny súd sa domnieva, že táto otázka by mala byť posúdená v kontexte hodnotenia systému ako celku vrátane práva na účinný prostriedok nápravy a práva na spravodlivý proces na Malte.

18. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 27. októbra 2020, bol Súdny dvor informovaný, že v Ústave odvtedy došlo k určitým zmenám, a to v júli 2020 v nadväznosti na odporúčania týkajúce sa systému vymenúvania sudcov, ktoré Benátska komisia uviedla v stanovisku č. 940/2018. Tieto zmeny však nemajú vplyv na predmet sporu prejednávaneho pred vnútroštátnym súdom a rovnako ani na tento návrh na začatie prejudiciálneho konania.

² CDL-AD(2018)028.

IV. Návrh na začatie prejudiciálneho konania a konanie na Súdnom dvore

19. Za týchto okolností sa rozhodnutím z 25. novembra 2019, ktoré bolo doručené Súdnemu dvoru 5. decembra 2019, Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Prvý občianskoprávny senát, pôsobiaci ako ústavný súd, Malta) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Uplatnia sa článok 19 ods. 1 druhý [odsek] ZEÚ a článok 47 Charty samostatne alebo spoločne, pokiaľ ide o platnosť článkov 96, 96A a 100 Ústavy Malty?
2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku: Je právomoc predsedu vlády v procese menovania sudcov na Malte v súlade s článkom 19 ods. 1 ZEÚ a s článkom 47 Charty, a to aj vzhľadom na článok 96A Ústavy, ktorý nadobudol účinnosť v roku 2016?
3. Pokiaľ sa určí, že právomoc predsedu vlády je nezlučiteľná, treba túto skutočnosť zohľadniť v súvislosti s budúcimi menovaniami alebo sa má dotknúť aj menovaní, ktoré sa uskutočnili v minulosti?“

20. Písomné pripomienky predložili Repubblika, belgická, maltská, holandská, poľská a švédská vláda, ako aj Európska komisia. Navyše svoje ústne prednesy predniesli na pojednávaní 27. októbra 2020.

V. Analýza

A. Prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania

21. Vo svojich písomných pripomienkach poľská vláda tvrdí, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je neprípustný v dvoch ohľadoch.

22. Po prvé tvrdí, že aj ak by maltské právo umožňovalo účastníkom konania v kontexte *actio popularis* prevziať iniciatívu pri kontrole abstraktného súladu predpisov účinných v rámci vnútroštátneho právneho poriadku s medzinárodným právom, vnútroštátny súd by predložil prejudiciálne otázky Súdnemu dvoru, aby, v závislosti od odpovede, mohol rozhodnúť o abstraktnom súlade ustanovení maltského práva s právom Únie.

23. Poľská vláda však poukazuje na skutočnosť, že rozhodnutie o abstraktnom súlade ustanovení vnútroštátneho práva s právom Únie patrí do výlučnej právomoci Súdneho dvora podľa článkov 258 a 259 ZFEÚ, a že takéto konanie môže začať len Komisia alebo iný členský štát. Naopak, jediným cieľom prejudiciálneho konania je výklad práva Únie. Preto vzhľadom na články 258, 259 a 267 ZFEÚ vnútroštátny súd nemôže rozhodovať o abstraktnom súlade vnútroštátneho práva s právom Únie na základe výkladu tohto práva v rámci prejudiciálneho konania, keďže samotný Súdny dvor by svoje právomoci nepovažoval za dostatočné na kontrolu súladu vnútroštátneho práva v kontexte takéhoto konania.

24. Výklad práva Únie, ktorý Súdny dvor poskytne v rámci prejudiciálneho konania, preto nemožno použiť pri riešení takého sporu, aký sa prejednáva pred vnútroštátnym súdom, a v dôsledku toho nemôže byť považované za potrebné riešiť konanie vo veci samej v zmysle článku 267 ZFEÚ. Preto poľská vláda predovšetkým konštatuje, že opačný výklad tohto ustanovenia by predstavoval obchádzanie článkov 258 a 259 ZFEÚ a zasahoval by do výlučnej právomoci Súdneho dvora, Komisie a členských štátov, ktorá sa v týchto ustanoveniach stanovuje.

25. V tomto kontexte platí, že úloha Súdneho dvora sa musí rozlišovať podľa toho, či rozhoduje o návrhu na začatie prejudiciálneho konania alebo o žalobe o nesplnenie povinnosti. Zatiaľ čo v rámci žaloby o nesplnenie povinnosti musí Súdny dvor overiť, či vnútroštátne opatrenie alebo prax napadnuté Komisiou alebo iným členským štátom vo všeobecnosti, pričom nie je potrebné, aby existoval spor predložený vnútroštátnemu súdu, je v rozpore s právom Únie, úlohou Súdneho dvora v rámci prejudiciálneho konania je naopak pomôcť vnútroštátnemu súdu pri vyriešení konkrétneho sporu, ktorý prejednáva. V rámci takéhoto konania tak musí medzi uvedeným sporom a ustanoveniami práva Únie, o ktorých výklad sa žiada, existovať taká spojitosť, aby tento výklad bol objektívne nevyhnutný na rozhodnutie, ktoré musí vnútroštátny súd prijať.³

26. V prejednávanej veci treba po prvé akceptovať, že spor vo veci samej má z meritórneho hľadiska spojitosť s právom Únie, najmä s článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ, ktorého sa týkajú prejudiciálne otázky. Vnútroštátny súd preto musí uplatniť uvedené ustanovenie s cieľom správne rozhodnúť vo veci samej.

27. V tomto zmysle, aj v prípade, že článok 267 ZFEÚ nedáva Súdnemu dvoru právomoc rozhodovať o súlade ustanovení vnútroštátneho práva s právnymi predpismi Únie alebo uplatňovať predpisy práva Únie v konkrétnom prípade, je napriek tomu úlohou Súdneho dvora rozhodovať o výklade zmlúv a aktov prijatých inštitúciami EÚ. Preto v súlade s ustálenou judikatúrou Súdny dvor môže v rámci súdnej spolupráce stanovenej v tomto článku, na základe okolností uvedených v spise podať vnútroštátnemu súdu výkladové prvky práva Únie, ktoré mu môžu byť užitočné pri posudzovaní účinkov daného ustanovenia tohto práva.⁴

28. Okrem toho by som chcel uviesť, že skutočnosť, že žaloba v konaní vo veci samej je žalobou *actio popularis* – v ktorej žalobca nemusí preukázať osobný záujem na riešení sporu –, nebráni Súdnemu dvoru, aby rozhodol o otázkach položených v prejudiciálnom konaní. Stačí, že konanie je povolené podľa vnútroštátneho práva a že otázky spĺňajú objektívnu potrebu na účel vyriešenia sporu, ktorý bol riadne predložený vnútroštátnemu súdu.⁵

29. Vzhľadom na uvedené úvahy sa teda domnievam, že vnútroštátny súd sa zaoberá skutočným sporom a že neexistujú pochybnosti o relevantnosti prejudiciálnych otázok, keďže sa týkajú výkladu ustanovení práva Únie – v tomto prípade primárneho práva –, a práve tieto otázky sú predmetom sporu v konaní vo veci samej. Z toho teda vyplýva, že prvé tvrdenie, ktoré uvádza poľská vláda, nie je relevantné.

30. Po druhé podľa poľskej vlády sa článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ, podľa ktorého sa od členských štátov vyžaduje, aby ustanovili prostriedky nápravy dostatočné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, žiadnym spôsobom nemení podstata zásady prenesenia právomoci ani rozsah právomocí Únie. Naopak, toto ustanovenie sa zakladá na predpoklade, že v prípade neexistencie právomocí Únie v organizácii súdneho systému prináleží členským štátom, aby určili súdy a stanovili primerané mechanizmy na účely postupov určených na zabezpečenie práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z právneho poriadku Únie. V dôsledku toho nemožno z článku 19 ods. 1 ZEÚ vykladaného vzhľadom na článok 5 ZEÚ v spojení s článkami 3 a 4 ZFEÚ vyvodiť žiadne konkrétne pravidlá upravujúce menovanie sudcov alebo organizáciu súdov.

3 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. marca 2020, Míasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 47 a 48).

4 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 23), a z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, ďalej len „AK“, EU:C:2019:982, bod 132).

5 Pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o deklaratívny prostriedok nápravy, rozsudok z 10. decembra 2018, Wightman a i. (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 31 a citovaná judikatúra).

31. Pokiaľ ide o článok 47 Charty, táto vláda tvrdí, že toto ustanovenie v prejednávanej veci nie je uplatniteľné. Republika podala žalobu *actio popularis*, ale bez uplatnenia subjektívneho práva vyplývajúceho z práva Únie. Okrem toho v rozpore s tým, čo sa vyžaduje v článku 51 Charty, v prejednávanej veci nedochádza k žiadnemu „vykonávaniu“ práva Únie dotknutým členským štátom, keďže otázky položené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú vnútroštátnych otázok procesného charakteru, ktorých úprava je výlučne záležitosťou členských štátov.

32. Poľská vláda dodáva, že v každom prípade neexistujú žiadne spoločné kritériá v rámci práva Únie týkajúce sa menovania sudcov, o ktoré by sa Súdny dvor mohol opierať pri posudzovaní systému, ktorý funguje na Malte, a že všetky členské štáty využívajú odlišné systémy.

33. Tieto tvrdenia v skutočnosti odpovedajú na podstatu prvej otázky položenej vnútroštátnym súdom. Preskúvam ich preto v rámci svojej analýzy tejto prvej otázky. Postačí uviesť, že druhý dôvod neprípustnosti, ktorý poľská vláda uvádza, podľa môjho názoru takisto nie je dostatočne podložený. Hoci súhlasím s tým, že článok 47 Charty nie je v takom konaní, akým je konanie vo veci samej (keďže Malta týmto „nevykonáva“ právo Únie v zmysle článku 51 Charty) uplatniteľný, článok 19 ZEÚ sa napriek tomu v plnom rozsahu uplatňuje, a preto výklad tohto ustanovenia pravdepodobne bude pre vnútroštátny súd užitočný.

34. Preto navrhujem, aby Súdny dvor vyhlásil položené prejudiciálne otázky za prípustné.

B. O prvej otázke

35. Prostredníctvom prvej prejudiciálnej otázky vnútroštátny súd v podstate žiada o rozhodnutie, či sa článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ a článok 47 Charty majú považovať za uplatniteľné v prípade, keď vnútroštátny súd posudzuje platnosť takeého postupu vymenovania sudcov, aký stanovuje Ústava.

1. O uplatniteľnosti článku 19 ods. 1 ZEÚ

36. Pokiaľ ide o článok 19 ods. 1 ZEÚ, Súdny dvor nedávno vydal viacero zásadných rozsudkov, ktoré nepochybne umožňujú odpovedať na túto otázku kladne.

37. Ako Súdny dvor zhrnul vo svojom rozsudku z 9. júla 2020 vo veci Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), z uvedenej judikatúry vyplýva, že „nezávislosť sudcov členských štátov má zásadný význam pre právny poriadok Európskej únie z rôznych dôvodov. Najprv treba uviesť, že vychádza zo zásady právneho štátu, ktorá patrí medzi hodnoty, na ktorých je podľa článku 2 ZEÚ založená Únia a ktoré sú spoločné členským štátom, ako aj z článku 19 ZEÚ, ktorý túto hodnotu konkretizuje a poveruje súdnym preskúmaním v tomto právnom poriadku aj vnútroštátne súdy (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 32). Uvedená nezávislosť je ďalej nevyhnutnou podmienkou na to, aby bolo osobám podliehajúcim súdnej právomoci v rámci pôsobnosti práva Únie zaručené základné právo na nezávislý a nestranný súd stanovené v článku 47 Charty, ktoré má zásadný význam ako záruka ochrany všetkých práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie (pozri v tomto zmysle najmä rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia, C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, body 70 a 71 a citovanú judikatúru). Napokon je uvedená nezávislosť nevyhnutná na zabezpečenie správneho fungovania systému súdnej spolupráce, ktorá je stelesnená v mechanizme prejudiciálneho konania zakotvenom v článku 267 ZFEÚ tým, že uvedený mechanizmus môže aktivovať iba orgán, ktorý je poverený uplatňovaním práva Únie a ktorý predovšetkým spĺňa toto kritérium nezávislosti (pozri najmä rozsudok z 21. januára 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, bod 56 a citovanú judikatúru).“⁶

⁶ Bod 45.

38. Navyše je jednoznačne preukázané, že pokiaľ ide o vecnú pôsobnosť článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, toto ustanovenie sa uplatňuje na oblasti, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, bez ohľadu na to, či členské štáty implementujú toto právo v zmysle článku 51 ods. 1 Charty.⁷

39. V tomto kontexte je teraz zrejmé, že hoci organizácia súdnictva v členských štátoch patrí do právomoci týchto štátov, stále platí, že pri výkone tejto právomoci sú členské štáty povinné dodržiavať povinnosti, ktoré im vyplývajú z práva Únie a najmä z článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.⁸ Táto povinnosť sa uplatňuje najmä vo vzťahu k akémukoľvek vnútroštátnemu orgánu, ktorý ako súd môže rozhodovať o otázkach týkajúcich sa uplatňovania alebo výkladu práva Únie, a teda spadajúcich do oblastí, na ktoré sa vzťahuje toto právo.⁹

40. Tento výklad rozsahu pôsobnosti uplatňovania článku 19 ods. 1 ZEÚ sa opiera o históriu a kontext začlenenia tohto ustanovenia do Zmluvy. Článok 19 ods. 1 ZEÚ bol totiž začlenený s cieľom zdôrazniť povinnosť členského štátu zaručiť účinnú právnu ochranu v prípade, že takúto ochranu nemôže poskytnúť priamo Súdny dvor¹⁰, keďže samotná existencia účinného súdneho preskúmania určená na zabezpečenie súladu s právom Únie tvorí podstatu právneho štátu.¹¹ Preto by v prípade absencie účinných záruk nezávislosti súdnictva bola zásada účinnej právnej ochrany práv jednotlivcov podľa práva Únie ohrozená.¹² Napokon možno poznamenať, že táto zásada, na ktorú sa odkazuje v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ, je všeobecnou zásadou práva Únie vyplývajúcou z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty, ktorá bola zakotvená v článkoch 6 a 13 EDLP, a ktorú teraz opätovne potvrdzuje článok 47 Charty.¹³

41. Za týchto okolností, keďže postup vymenovania, ktorý je predmetom prejednávanej veci, sa týka maltských sudcov, možno predpokladať, že od niektorých – ak nie všetkých – z nich sa nevyhnutne bude vyžadovať, aby rozhodovali o otázkach týkajúcich sa výkladu alebo uplatňovania práva Únie. Táto skutočnosť je sama osebe dostatočnou zárukou toho, že títo sudcovia, menovaní v súlade s postupom stanoveným v Ústave, musia mať dostatočnú mieru nezávislosti súdnictva, aby mohli dodržiavať požiadavky článku 19 ZEÚ.

7 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 29); Nezávislosť Najvyššieho súdu (bod 50), a z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 33).

8 Pozri v tomto zmysle Nezávislosť Najvyššieho súdu (bod 52); rozsudok z 5. novembra 2019, Komisia/Polsko (Nezávislosť všeobecných súdov) (C-192/18, EU:C:2019:924, bod 102); z 19. novembra 2019, AK (bod 75) a rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 36).

9 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 40); Nezávislosť Najvyššieho súdu (bod 51); AK (bod 83), a z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 34).

10 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 100 a 101). Pozri tiež KRAJEWSKI, M., ZIÓŁKOWSKI, M.: EU judicial independence decentralized: A.K., In: *Common Market Law Review*, zv. 57, 2020, s. 1 107 – 1 138, najmä s. 1 121.

11 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 36). Pozri tiež BADET, L.: À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit. In: *Cahiers de droit européen*, 2020, s. 57 – 106, najmä s. 75 a 76.

12 Pozri v tomto zmysle PAULIAT, H.: Abaissement de l'âge de la retraite des magistrats: une atteinte à l'indépendance de la justice reconnue en Pologne. In: *La Semaine Juridique – Édition générale*, č. 29, 2019, s. 1 424 – 1 428, najmä s. 1 427.

13 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 35).

2. O uplatniteľnosti článku 47 Charty

42. Podľa článku 47 prvého odseku Charty „každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom“. Z rozsudku zo 16. mája 2017 vo veci *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373), vyplýva, že uplatniteľnosť daného článku podlieha údajnému porušeniu práva alebo slobody zaručených právom Únie.¹⁴

43. Je však potrebné poznamenať, že žalobca sa nesťažuje na žiadne porušenie jeho vlastného práva na účinný prostriedok nápravy ani nenapáda nezávislosť vnútroštátneho súdu v kontexte svojej žaloby, a ani sa neopiera o žiadne konkrétne právo, ktoré je zaručené v práve Únie. Za týchto okolností sa preto nedomnievam, že článok 47 Charty ako taký je uplatniteľný v konaní vo veci samej.

44. Navyše súhlasím so stanoviskom, ktoré nedávno vyjadril generálny advokát Bobek, v zmysle, že je povolené vykonať „abstraktné preskúmanie ústavnosti“ vnútroštátnej normy vzhľadom na článok 47 Charty, ak táto norma bola prijatá v kontexte vykonávania práva Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty.¹⁵ Keďže však postup vymenovania vnútroštátnych sudcov je súčasťou organizácie súdnictva, ako sa uvádza vyššie, ide o právomoc členských štátov. Za týchto okolností postup vymenovania sudcov na Malte nespĺňa podmienku „vykonávania“ práva Únie stanovenú v článku 51 ods. 1 Charty, hoci, ako som už uviedol, nie je to potrebné nato, aby sa uplatňoval článok 19 ZEÚ.¹⁶

45. Keďže však povinnosť uložená členským štátom v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ, a to ustanoviť v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany, *zodpovedá* právu na účinný prostriedok nápravy pred súdom stanovenému v článku 47 Charty¹⁷, vyplýva z toho, že povinnosti členských štátov podľa článku 19 ods. 1 ZEÚ sa v tomto rozsahu „odrážajú“ v práve jednotlivca, ktoré sa uznáva v článku 47 Charty.¹⁸

46. V plnej miere preto súhlasím s generálnym advokátom Tančevom, ktorý v návrhoch, ktoré predniesol v AK uvádza, že „medzi týmito dvoma ustanoveniami existuje ‚ústavné premostenie‘ a judikatúra, ktorá sa ich týka, sa nevyhnutne prelína“.¹⁹ Okrem toho Súdny dvor už rozhodol, že „článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ ukladá členským štátom povinnosť ustanoviť v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany *najmä v zmysle článku 47 Charty*“.²⁰

47. V tomto kontexte sa domnievam, že hoci článok 47 Charty ako taký nie je uplatniteľný v konaní vo veci samej, článok 19 ods. 1 ZEÚ sa napriek tomu musí vykladať *vzhľadom na* článok 47 Charty a s ním súvisiacu judikatúru.

14 Pozri v tomto zmysle body 44 až 52 v porovnaní so stanoviskom, ktoré zaujal generálny advokát Wathelet v bodoch 51 až 67 návrhov, ktoré predniesol v danej veci (*Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2). Súdny dvor to nedávno jednoznačne potvrdil vo svojom rozsudku zo 6. októbra 2020 vo veci *État luxembourgeois* (Právo na opravný prostriedok proti žiadosti o informácie v oblasti daní) (C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 55).

15 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“*, SO a *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* a i. (C-83/19, C-291/19 a C-355/19, EU:C:2020:746, body 198 až 202, najmä bod 201).

16 Pozri bod 38 vyššie.

17 Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 16. mája 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 44); z 26. júla 2017, *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 30); z 27. septembra 2017, *Pušár* (C-73/16, EU:C:2017:725, bod 58), a zo 6. októbra 2020, *État luxembourgeois* (Právo na opravný prostriedok proti žiadosti o informácie v oblasti daní) (C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 47).

18 Pozri v tomto zmysle HOFMANN, H. C.: *Article 47 – Specific Provisions (Meaning)*. In: PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J. a WARD, A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014, s. 1 197 až 1 275, najmä č. 47.50.

19 Bod 85. Pozri tiež GARCÍA-VALDECASAS DORREGO, M.-J.: *El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP)*. In: *Revista Española de Derecho Europeo*, zv. 72, 2019, s. 75 až 96, najmä s. 86.

20 Nezávislosť Najvyššieho súdu (bod 54). Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Pozri tiež ako príklad uplatnenia článku 47 Charty pri výklade článku 19 ods. 1 ZEÚ rozsudky z 27. februára 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, body 40 a 41), a z 25. júla 2018, *Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 53 v spojení s bodmi 50 a 52).

3. Návrh týkajúci sa prvej otázky

48. Vzhľadom na uvedené úvahy som dospel k záveru, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ vykladaný vzhľadom na článok 47 Charty je uplatniteľný v prípade, keď vnútroštátny súd posudzuje platnosť takeého postupu vymenovania sudcov, aký stanovuje maltská Ústava.

C. O druhej otázke

49. Vo svojej druhej otázke sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 19 ZEÚ, v prípade potreby vykladaný vzhľadom na článok 47, Charty sa má vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, podľa ktorej výkonná moc, v tomto prípade predseda vlády, má diskrečnú a rozhodovaciu právomoc v rámci postupu vymenovania sudcov. Toto je hlavná otázka, ktorá je v tomto návrhu položená.

1. Všeobecné pripomienky k dôsledkom článku 19 ods. 1 ZEÚ, článku 47 Charty a článku 6 EDLP na postupy vymenovania sudcov

50. Ako vyplýva z judikatúry, na ktorú odkazujem v mojej analýze prvej prejudiciálnej otázky, ktorú položil vnútroštátny súd, ak sudca môže rozhodovať o otázkach týkajúcich sa uplatňovania alebo výkladu práva Únie, dotknutý členský štát musí zabezpečiť, aby jeho sudcovia mali dostatočné záruky, pokiaľ ide o nezávislosť, a aby dodržiavali základné požiadavky účinnej právnej ochrany v súlade s článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ.²¹

51. Okrem toho, keďže povinnosť členských štátov podľa článku 19 ods. 1 ZEÚ ustanoviť v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany zodpovedá právu na účinný prostriedok nápravy pred súdom stanovenému v článku 47 Charty,²² je potrebné uviesť, že v článku 52 ods. 3 Charty sa stanovuje, že v rozsahu, v akom táto Charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v EDLP, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore.

52. Ako je zrejmé z vysvetliviek k článku 47 Charty, ktoré sa majú podľa článku 6 ods. 1 tretieho pododseku ZEÚ a článku 52 ods. 7 Charty zohľadniť pri jej výklade, článok 47 prvý a druhý odsek Charty zodpovedajú článku 6 ods. 1 a článku 13 EDLP.

53. V tomto smere z ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že cieľom uvedenia výrazu „zriadený zákonom“ v článku 6 ods. 1 prvej vete EDLP je zabrániť tomu, aby organizácia súdneho systému nebola jednoducho ponechaná na neobmedzenú voľnú úvahu výkonnej moci, ale zabezpečiť, aby sa vytvorenie súdneho systému a menovanie sudcov upravovalo príslušnými právnymi predpismi. Je preto nepochybné, že právo na prejednanie vecí súdom „zriadeným zákonom“ v zmysle článku 6 ods. 1 EDLP už svojou povahou zahŕňa postup vymenovania sudcov.²³ V praxi však obmedzenia, ktoré v tomto smere ukladá vnútroštátna právna úprava, zvyknú byť limitované a týkajú sa záležitostí, ako je spĺňanie požiadaviek na vymenovanie, povýšenie v rámci súdneho systému a vekových limitov.

21 Pozri v tomto zmysle BADET, L.: À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit. In: *Cahiers de droit européen*, 2020, s. 57 až 106, najmä s. 63, 64 a 72; BONELLI, M., CLAES, M.: Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary. In: *European Constitutional Law Review*, zv. 14, 2018, 622 – 643, najmä s. 635.

22 Pozri v tomto zmysle judikatúru citovanú v poznámke pod čiarou 17 vyššie.

23 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, body 73 a 74 a citovaná judikatúra ESEP).

54. Je tiež dôležité poznamenať, že hoci zásada oddelenia právomocí v prípade výkonnej moci a súdnictva nadobúda rastúci význam v jeho judikatúre, Európsky súd pre ľudské práva konštatuje, že ani článok 6, ani žiadne iné ustanovenie EDLP neukladá členským štátom žiadny ústavný model upravujúci akýmkoľvek spôsobom vzťahy a vzájomné pôsobenie medzi jednotlivými zložkami štátnej moci. Článok 6 EDLP neukladá týmto štátom ani povinnosť konať v súlade s akýmkoľvek teoretickým ústavným konceptom týkajúcim sa prípustných obmedzení takéhoto vzájomného pôsobenia.²⁴ Preto hoci mnohé členské štáty majú buď súdnu radu – vymedzenú ako nezávislý orgán zriadený zákonom alebo na základe ústavy, usilujúci sa o zabezpečenie nezávislosti súdnictva a jednotlivých sudcov a tým podporujúci efektívne fungovanie súdneho systému²⁵ –, alebo v prípade Malty a niektorých ďalších krajín Výbor pre menovanie sudcov²⁶, je potrebné priznať, že ich zloženie a právomoci sú značne odlišné.²⁷

55. Je však dôležité poznamenať, že samotná skutočnosť, že sudcovia sú menovaní členom výkonnej moci, nemôže *ako taká* spôsobiť, že by bol sudca od nej závislý, a ani nemôže vyvolávať pochybnosti o jeho nestrannosti, ak – a táto podmienka je zásadná – *po vymenovaní* nie je vystavený vplyvu ani tlaku pri vykonávaní svojej funkcie.²⁸ Existuje tu však jedna výnimka. Ako Súdny dvor uznáva vo svojom rozsudku z 26. marca 2020 vo veci Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), článok 19 ZEÚ nachádza uplatnenie v prípade, keď bol konkrétny predmetný sudca neplatne vymenovaný a táto nezrovnalosť má takú závažnosť, že vytvára skutočné riziko, že, ako uvádza Súdny dvor, výkonná moc by týmto mohla ohroziť integritu procesu vymenovania.²⁹ Z toho vyplýva, že musí existovať mechanizmus, ktorým je *nezákonné* vymenovanie sudcu – najmä ak predmetný sudca nespĺňal zákonné požiadavky na vymenovanie – možné súdnou cestou zrušiť.

56. Napriek tomu možno povedať, odhliadnuc od konkrétneho a nezvyčajného prípadu neplatnosti vymenovania sudcov opísaného vo veci Simpson, že článok 19 ods. 1 ZEÚ je *v zásade* orientovaný do budúcnosti vzhľadom na to, že sa zaoberá ochranou nezávislosti súdnictva po vymenovaní sudcu.

57. V tomto smere by bolo márne popierať, že politika zohrala úlohu – niekedy dokonca aj rozhodujúcu – pri vymenovaní sudcov v mnohých jurisdikciách vrátane jurisdikcií v mnohých členských štátoch. Stačí tu poukázať na skúsenosti z dvoch najznámejších a najvplyvnejších súdov na svete – konkrétne Najvyšší súd USA a nemecký Ústavný súd – takmer všetci ich členovia majú vzťah ku konkrétnym politickým stranám a politickým tradíciám.³⁰ Politici a bývalí politici môžu byť dokonca členmi ústavných súdov členských štátov *ex officio* (napr. vo Francúzsku³¹) buď na základe

24 Pozri v tomto zmysle AK (bod 130) a citovaná judikatúra ESLP. Pozri príklad ďalšieho nedávneho uplatnenia tejto zásady ESLP, 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, bod 144) a ESLP, 1. decembra 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, bod 215.

25 Vymedzenie pojmu „súdna rada“ je uvedené v bode 26 Odporúčania CM/Rec(2010)12 o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť, ktoré prijal Výbor ministrov Rady Európy 17. novembra 2010 [ďalej len „odporúčanie CM/Rec(2010)12“].

26 Pozri všeobecne CAROLL MCNEILL, J.: *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016.

27 Pozri v tomto zmysle tiež BOBEK, M., KOSAŘ, D.: *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*. In: *German Law Journal*, zv. 19, č. 7, 2020, s. 1 257 – 1 292, najmä s. 1 267 a 1 268.

28 Pozri v tomto zmysle AK (bod 133). Pozri v tom istom smere, ale vo vzťahu k úlohe, ktorú zákonodarné orgány zohrávajú v postupe vymenovania sudcu, rozsudok z 9. júla 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, bod 54).

29 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 75).

30 Platí to aj pre určité ďalšie právne/súdne systémy. Pozri napr. CAROLL MCNEILL, J.: *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016, s. 107 až 110. V predošlých generáciách zohrávala politika strany veľkú úlohu v britskom systéme vymenúvania sudcov. V korešpondencii s lordom kancelárom Halsburym v septembri 1897 vtedajší britský predseda vlády (gróf zo Salisbury) otvorene hovoril o „nepísanom zákone nášho systému politických strán...“, že požiadavky strany by vždy mali veľmi významne zaväziť pri právnych vymenovániach na najvyššej úrovni... Možno to nie je ideálny systém – jedného dňa budú nepochybne [sudcovia súdov vyššieho stupňa] menovaní na základe konkurenčného výberového konania v Law Reports, ale v súčasnosti je toto náš systém...“ (HEUSTON, R., *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940*, Oxford, 1964, s. 52).

31 Podľa článku 56 ods. 2 francúzskej Ústavy sú bývalí prezidenti republiky doživotnými členmi Conseil constitutionnel (ústavnej rady).

príslušnej právnej úpravy (ako v prípade belgického Ústavného súdu³²), alebo ich volia poslanci parlamentu (ako v prípade Nemecka³³ alebo čiastočne Talianska³⁴), alebo sú jednoducho tradične vymenúvaní ako sudcovia týchto súdov. Nikto by však nepochyboval, že všetky tieto súdy sú prísne nezávislé voči ostatným zložkám moci.

2. Rozsudky Nezávislosť Najvyššieho súdu a AK

58. Dostávame sa tak priamo k otázke toho, čo znamená pojem nezávislosť súdnictva. Je už jasne preukázané, že požiadavka, aby boli súdy nezávislé, má dve hľadiská. Po prvé, vonkajšie hľadisko si vyžaduje, aby dotknutý súd vykonával svoje úlohy samostatne, nikomu hierarchicky nepodliehal ani nebol nikomu podriadený a od nikoho neprijímal príkazy ani inštrukcie bez ohľadu na ich pôvod, čím je chránený pred vonkajšími zásahmi alebo tlakmi, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť rozhodovania jeho členov a ovplyvniť ich rozhodnutia. Druhé, vnútorné, hľadisko súvisí s pojmom neustrannosť a týka sa zabezpečenia rovnakého odstupu od účastníkov konania a ich príslušných záujmov vo vzťahu k predmetu sporu. Toto hľadisko vyžaduje rešpektovanie objektívnosti a neexistenciu akéhokoľvek záujmu na vyriešení sporu nad rámec striktného uplatnenia právneho predpisu.³⁵

59. Hoci sa tu priamo nezaobráame otázkou neustrannosti sudcov, ide napriek tomu o pojem, ktorý úzko súvisí s otázkou nezávislosti orgánov. Otázka nezávislosti orgánov bola systematicky preskúmaná vo viacerých rozhodnutiach ESLP, počínajúc prelomovým rozsudkom z 28. júna 1984, *Campbell a Fell v. Spojené kráľovstvo*, (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977) a nedávnejšie vo viacerých kľúčových rozhodnutiach Súdneho dvora, počínajúc možno rozsudkom z 27. februára 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117).

60. Keďže veľká časť tejto judikatúry je konsolidovaná a zhrnutá v rozsudkoch *Nezávislosť Najvyššieho súdu a AK*, na tento účel môže postačovať jednoducho preskúmať pojem nezávislosti, ako sa ním zaoberá Súdny dvor v týchto dvoch rozsudkoch. Navrhujem začať analýzou rozsudku vo veci *AK*.

61. Vo svojom rozsudku vo veci *AK* Súdny dvor vysvetlil, že:

„123. Tieto záruky nezávislosti a neustrannosti stanovujú ako požiadavku existenciu pravidiel, najmä pokiaľ ide o zloženie orgánu, menovanie, funkčné obdobia, ako aj dôvody zdržania sa hlasovania, vylúčenia pre zaujatosť a odvolania jeho členov, ktoré umožňujú odstrániť akékoľvek oprávnené pochybnosti u osôb podliehajúcich súdnej právomoci, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť uvedeného orgánu vonkajšími činiteľmi a jeho neutralitu vo vzťahu k protichodným záujmom [rozsudky z 25. júla 2018, *Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 66 a citovaná judikatúra, a *Nezávislosť Najvyššieho súdu*, bod 74].

124. Navyše v súlade so zásadou delby moci, ktorou sa vyznačuje fungovanie právneho štátu, musí byť zaručená nezávislosť súdnictva vo vzťahu k zákonodarnej a výkonnej moci (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. novembra 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, bod 35).

32 V súlade s článkom 34 ods. 1 a 2 osobitného zákona zo 6. januára 1989 o Ústavnom súde musela byť polovica sudcov, ktorí majú byť vymenovaní za sudcov Ústavného súdu, členmi Senátu, Snemovne reprezentantov alebo parlamentu spoločenstva či regionálneho parlamentu aspoň počas obdobia piatich rokov.

33 Podľa článku 94 Grundgesetz (základný zákon) polovicu členov Spolkového ústavného súdu volí Bundestag (Spolkový snem) a druhú polovicu Bundesrat (Spolková rada). Nemôžu byť členmi Spolkového snemu, Spolkovej rady, spolkovej vlády ani žiadnych zodpovedajúcich orgánov spolkovej krajiny.

34 Podľa článku 135 talianskej Ústavy sa Ústavný súd skladá z pätnástich sudcov, pričom tretinu z nich nominuje prezident republiky, tretinu parlament na spoločnom zasadnutí a tretinu všeobecný Najvyšší súd a Správny najvyšší súd).

35 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. septembra 2006, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, body 49 až 52), a *AK* (body 121 a 122 a citovaná judikatúra).

125. V tejto súvislosti je dôležité, aby sudcovia boli chránení pred vonkajšími zásahmi alebo tlakmi, ktoré by mohli ohroziť ich nezávislosť. Pravidlá uvedené v bode 123 tohto rozsudku musia predovšetkým umožniť vylúčiť nielen akýkoľvek priamy vplyv vo forme pokynov, ale aj formy vplyvu, ktoré sú nepriamejšie a ktoré by mohli ovplyvniť rozhodnutia dotknutých sudcov [pozri v tomto zmysle Nezávislosť Najvyššieho súdu, bod 112 a citovanú judikatúru].

...

127. Podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva treba na zistenie toho, či je súd ‚nezávislý‘ v zmysle uvedeného článku 6 ods. 1, vziať do úvahy najmä spôsob vymenovania a funkčné obdobie jeho členov, existenciu ochrany pred vonkajšími tlakmi a to, či sa dotknutý orgán javí ako nezávislý (rozsudok ESLP, 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, bod 144 a citovaná judikatúra), pričom v tejto poslednej uvedenej súvislosti platí, že ide o samotnú dôveru, ktorú musí v demokratickej spoločnosti každý súd vzbudzovať u osôb podliehajúcich súdnej právomoci (pozri v tomto zmysle rozsudok ESLP, 21. júna 2011, Fruni v. Slovensko, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, bod 141).

...

129. Ako opakovane zdôraznil Európsky súd pre ľudské práva, tieto pojmy nezávislosti a objektívnej nestrannosti sú úzko prepojené, čo ho vo všeobecnosti vedie k ich spoločnému preskúmaniu (pozri najmä rozsudky ESLP, 6. mája 2003, Kleyn a i. v. Holandsko, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, bod 192 a citovanú judikatúru, a 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, bod 150 a citovanú judikatúru). Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa na rozhodnutie o existencii dôvodov pochybovať o tom, či v určitej veci nie sú splnené tieto požiadavky nezávislosti alebo objektívnej nestrannosti, zohľadní názor účastníka konania, ale to nezohráva rozhodujúcu úlohu. Rozhodujúcou skutočnosťou je, či predmetné obavy možno považovať za objektívne odôvodnené (pozri najmä rozsudky ESLP, 6. mája 2003, Kleyn a i. v. Holandsko, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, body 193 a 194 a citovanú judikatúru, a 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, body 147 a 152 a citovanú judikatúru).“

62. V tom istom rozsudku Súdny dvor ďalej uviedol, že samotná skutočnosť, že určití sudcovia „sú vymenovaní prezidentom republiky, nemôže spôsobiť, že by boli voči nemu závislí, a ani nemôže vyvolávať pochybnosti o ich nestrannosti, ak dotknuté osoby po vymenovaní nie sú vystavené žiadnemu tlaku a nedostávajú pokyny pri výkone svojich funkcií.“³⁶ Súdny dvor však ďalej pokračoval upozornením, že je „... stále potrebné zabezpečiť, aby hmotnoprávne podmienky a procesné pravidlá, ktorými sa riadi prijímanie takýchto rozhodnutí o vymenovaní, boli také, že u osôb podliehajúcich súdnej právomoci nemôžu vyvolať oprávnené pochybnosti, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť dotknutých sudcov vonkajšími činiteľmi a ich neutralitu vo vzťahu k jednotlivým záujmom, o ktorých rozhodujú po ich vymenovaní za sudcov“.³⁷ Na tento účel je dôležité najmä to, aby boli uvedené podmienky a postupy navrhnuté tak, aby zabezpečovali ochranu sudcov pred vonkajšími zásahmi alebo tlakom, ktorý by mohol ohroziť ich nezávislosť.³⁸

³⁶ Bod 133.

³⁷ Bod 134.

³⁸ Pozri v tomto zmysle bod 135, ktorý odkazuje na už citovaný bod 125.

63. Súdny dvor ďalej konštatoval, že existencia súdnej rady („KRS“), ktorá poľskému prezidentovi poskytovala stanoviská o vhodnosti konkrétnych uchádzačov o funkciu sudcov, prispievala k väčšej objektivite a transparentnosti tohto postupu, ale len za predpokladu, že „tento orgán je sám osebe nezávislý od zákonodarnej a výkonnej moci a od orgánu, ktorému má predložiť takýto návrh na vymenovanie (pozri analogicky Nezávislosť Najvyššieho súdu, bod 116).“³⁹ Súdny dvor v závere odkázal na kritériá, na základe ktorých vnútroštátny súd mohol sám posúdiť nezávislosť KRS.

64. Podobné myšlienky vyjadril Súdny dvor vo svojom rozsudku vo veci Nezávislosť Najvyššieho súdu. Je však potrebné preskúmať okolnosti týchto konaní pre správne pochopenie kontextu a významu vyjadrení, ktoré následne uviedol Súdny dvor vo veci AK v súvislosti s potrebou zabezpečiť, aby hmotnoprávne podmienky a podrobné procesné pravidlá upravujúce prijímanie rozhodnutí o vymenovaní nemohli vyvolávať oprávnené pochybnosti u osôb podliehajúcich súdnej právomoci, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť dotknutých sudcov vonkajšími faktormi.

65. Vec Nezávislosť Najvyššieho súdu má svoj pôvod v konaní o nesplnenie povinnosti, ktoré začala Komisia a v rámci ktorého tvrdí, že určité ustanovenia poľskej právnej úpravy, ktorá umožňuje prezidentovi Poľskej republiky rozhodovať o tom, či by konkrétny sudca mal zostať vo funkcii po dosiahnutí bežného veku odchodu do dôchodku, porušujú záruky nezávislosti súdництва. Súdny dvor zdôraznil, že hoci rozhodnutia o veku odchodu sudcov do dôchodku sú záležitosťou členských štátov, napriek tomu, ak sa členské štáty pre takýto mechanizmus rozhodnú, sú povinné zabezpečiť, aby nedošlo k ohrozeniu nezávislosti súdництва.

66. Súdny dvor ďalej uviedol, že skutočnosť, že „prezident republiky má právomoc priznať alebo nepriznať takéto prípadné predĺženie výkonu funkcie, nepochybne sama osebe nestačí na to, aby sa dospelo k záveru, že dochádza k porušeniu uvedenej zásady. Je však dôležité zabezpečiť, aby hmotnoprávne podmienky a procesné pravidlá, ktorými sa riadi prijímanie takýchto rozhodnutí, boli také, že u osôb podliehajúcich súdnej právomoci nemôžu vyvolať oprávnené pochybnosti, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť dotknutých sudcov vonkajšími činiteľmi a ich neutralitu vo vzťahu k jednotlivým záujmom, o ktorých rozhodujú.“⁴⁰

67. Súdny dvor ďalej konštatoval, že nový právny predpis, ktorým sa upravuje poľský Ústavný súd, nespĺňa tieto požiadavky, keďže rozhodnutie o takomto predĺžení je teraz „predmetom rozhodnutia prezidenta republiky, ktoré má diskrečnú povahu, keďže jeho prijatie ako také nie je viazané na žiadne objektívne a overiteľné kritérium a nemusí byť odôvodnené. Navyše proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.“⁴¹

68. Hoci Súdny dvor uznal, že poľská súdna rada mala poskytnúť stanovisko prezidentovi republiky pred prijatím jeho rozhodnutia – postup, ktorý nepochybne prispel k väčšej objektivite daného postupu –, nič to nemení na skutočnosti, že právne predpisy nestanovovali žiadny mechanizmus, ktorý stanovoval povinnosť tohto orgánu poskytnúť stanoviská „na základe objektívnych a relevantných kritérií a [aby boli] riadne odôvodnené, takže môž[u] prispieť k objektivite [tohto orgánu] pri prijímaní jeho rozhodnutia.“⁴²

69. Súd ďalej dospel k záveru, že charakter tejto diskrečnej právomoci poľského prezidenta, pokiaľ ide o predlžovanie veku odchodu konkrétnych sudcov do dôchodku, „môže vyvolať oprávnené pochybnosti, najmä u osôb podliehajúcich súdnej právomoci, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť dotknutých sudcov vonkajšími činiteľmi a ich neutralitu vo vzťahu k jednotlivým záujmom, o ktorých rozhodujú.“⁴³

39 Bod 138.

40 Bod 111.

41 Bod 114.

42 Bod 116.

43 Bod 118.

3. Závery vychádzajúce z rozhodnutí vo veciach AK a Nezávislosť Najvyššieho súdu

70. Aké závery možno vyvodiť z týchto dvoch dôležitých rozhodnutí? Z veci AK (a skoršej judikatúry) vyplýva, že ani právo Únie, ani v tejto súvislosti EŠLP neukladajú žiadnu danú, vopred stanovenú formu inštitucionálnych záruk určených na zabezpečenie nezávislosti sudcov. Namiesto toho je dôležitá skutočnosť, že po prvé sudcovia nesmú byť podriadení alebo podliehať hierarchickej kontrole výkonnej ani zákonodarnej moci, a po druhé sudcovia musia mať k dispozícii skutočné záruky, ktoré ich majú ochrániť pred takýmto vonkajším tlakom.

71. Za týchto okolností daný postup vymenovania môže byť v rozpore s článkom 19 ods. 1 ZEÚ len vtedy, ak jeden z týchto aspektov postupu vymenovania sudcov predstavuje nezrovnalosť takej povahy a závažnosti, že vytvára skutočné riziko, že iné zložky moci, najmä výkonná moc, by mohli vykonávať nenáležitú diskrečnú právomoc prostredníctvom nezákonného vymenovania, ktorá ohrozuje integritu výsledku, ku ktorému vedie proces vymenovania (a teda vyvoláva legitímnu pochybnosť v myslí osôb podliehajúcich súdnej právomoci, pokiaľ ide o nezávislosť a nestrannosť dotknutého sudcu alebo sudcov).⁴⁴

72. Takisto je potrebné mať na pamäti, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora a EŠLP si záruky nezávislosti a nestrannosti súdov členských štátov vyžadujú pravidlá upravujúce nielen menovanie ich členov, ale aj zloženie orgánu, funkčné obdobia, dôvody zdržania sa hlasovania, vylúčenia pre zaujatosť a odvolania jeho členov, ktoré umožňujú odstrániť akékoľvek oprávnené pochybnosti účastníkov konania, pokiaľ ide o neovplyviteľnosť uvedeného orgánu z vonkajšieho hľadiska a jeho neutralitu vo vzťahu k protichodným záujmom.⁴⁵ Tieto kritériá sú minimálne rovnako dôležité ako samotný postup vymenovania, pretože „požiadavka nezávislosti sudcov patrí do podstaty základného práva na spravodlivý proces, ktoré má zásadný význam ako záruka ochrany všetkých práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, a zachovania spoločných hodnôt členských štátov uvedených v článku 2 ZEÚ, najmä hodnoty právneho štátu“.⁴⁶

73. Z tohto všetkého vyplýva, že sudcovia musia byť finančne nezávislí od výkonnej a zákonodarnej moci, napríklad tým, že ich platy zodpovedajú charakteru ich súdnych funkcií. Znamená to tiež, že tieto platy nesmú byť znížené (s výnimkou všeobecne uplatňovaného zdanenia) počas ich funkčného obdobia. Je však možné, aby členský štát znížil platy sudcov v rámci núdzového opatrenia na zníženie plátov za predpokladu, že takéto zníženia sa uplatnia všeobecne v rámci verejnej služby, sú primerané a po skončení fiškálnej krízy, ktorá ich opodstatňovala, budú pôvodné úrovne plátov obnovené.⁴⁷

44 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 75).

45 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 66); Nezávislosť Najvyššieho súdu (bod 74); z 5. novembra 2019, Komisia/Polsko (Nezávislosť všeobecných súdov) (C-192/18, EU:C:2019:924, bod 111); AK (bod 123); z 21. januára 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, bod 63); z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 71), a z 9. júla 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, bod 52). K judikatúre EŠLP pozri EŠLP, 18. októbra 2018, Thiam v. Francúzsko, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, bod 59, a 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, bod 144.

46 Rozsudok z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 48). Pozri tiež Nezávislosť Najvyššieho súdu (bod 58); z 5. novembra 2019, Komisia/Polsko (Nezávislosť všeobecných súdov) (C-192/18, EU:C:2019:924, bod 106); AK (bod 120), a z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 71).

47 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, body 45 až 51).

74. Čo je ešte dôležitejšie, základným prvkom nezávislosti súdnictva je skutočnosť, že sudcovia musia byť dostatočne chránení pred odvolaním okrem náležite odôvodneného prípadu.⁴⁸ Rozhodnutie odvolať sudcu – či už prijaté výkonnou mocou, alebo na základe konania o zbavení funkcie v rámci zákonodarnej moci – musí v zásade podliehať súdnemu preskúmaniu. Záruky nezávislosti súdnictva by inak v skutočnosti znamenali len veľmi málo, ak by sa výkonná alebo zákonodarná moc mohli schovať za nepreskúmateľné mlčanie a odvolávať sa na súdnu nevymáhateľnosť rozhodnutia odvolať sudcu, keďže by to umožňovalo odvolanie sudcu z iného ako náležitého dôvodu.⁴⁹

75. Požiadavka nezávislosti si napokon tiež vyžaduje, aby disciplinárny režim tých, ktorí majú za úlohu rozhodovať, poskytoval potrebné záruky s cieľom predísť akémukoľvek riziku toho, že taký režim bude využitý ako systém politickej kontroly obsahu súdnych rozhodnutí. V tomto ohľade stanovenie pravidiel, ktoré vymedzujú najmä správanie predstavujúce disciplinárne previnenia, ako aj konkrétne uplatniteľné sankcie, ktoré predpokladajú zásah nezávislého orgánu v súlade s postupom, ktorý v plnom rozsahu zaručuje práva zakotvené v článkoch 47 a 48 Charty, najmä právo na obhajobu, a ktoré zakotvujú možnosť napadnúť na súde rozhodnutia disciplinárnych orgánov, predstavuje súbor základných záruk na účely zachovania nezávislosti súdnej moci.⁵⁰

76. Z preskúmania postupov vymenovania sudcov v súčasnosti stanovených v členských štátoch vyplýva rozmanitosť prístupov a systémov menovania. Ako som už uviedol, článok 19 ZEÚ ani článok 47 Charty (rovnako ako článok 6 EDLP) neobsahujú nič, čím by sa v tomto smere zavádzala jednotnosť. Jedna vec je však jasná: sudcovia sa menujú, pričom sa nevolia. Znamená to, že v Únii založenej na hodnotách demokracie a právneho štátu podľa článku 2 ZEÚ sudcovia nie sú – a nemôžu byť – demokraticky zodpovední a nemôžu zohrávať žiadnu úlohu pri tvorbe politiky.

77. To všetko má dôsledky na nezávislosť súdnictva. Inštitučné záruky, ktoré som už spomínal, sú preto určené na zabezpečenie toho, aby sudcovia preukázali potrebnú nezávislosť od výkonnej a zákonodarnej moci, a to nielen slovne, ale aj skutkami. Okrem potrebných inštitučných záruk je však možno najkritickejším prvkom nezávislosti súdnictva prvok, ktorý je najťažšie obsiahnuteľný. Keďže sudcovia nepôsobia na základe demokratického mandátu, musia teda preukázať nezávislosť od vlastných výlučne osobných politických preferencií a subjektívnych politických názorov a zostať tak verný svojmu slávnostnému záväzku, že budú objektívne a nestranne uplatňovať právne predpisy na základe ustálených právnych zásad.

4. Relatívny význam nezávislého orgánu v postupe vymenovania sudcov a existujúce záruky v Ústave Malty

78. Je pravda, že ako sa uznáva v rozsudku vo veci Nezávislosť Najvyššieho súdu, existencia nezávislých orgánov, ako je národná súdna rada alebo Výbor pre menovanie sudcov, môže byť nápomocná pri zaručení toho, že postup vymenovania sudcov (alebo v tomto prípade predĺženie funkčného obdobia konkrétneho sudcu) je objektívny a transparentný. Existencia takýchto orgánov preto môže byť sama osebe veľmi žiaduca. Z rozhodnutia Súdneho dvora vo veci AK je však napriek tomu jasné, že ich existencia nie je podstatná, pokiaľ ide o nezávislosť súdnictva vyžadovanú článkom 19 ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty. Tvrdím to aj napriek tomu, že vo veci Nezávislosť Najvyššieho súdu Súdny dvor uviedol, že je potrebné zabezpečiť, „aby hmotnoprávne podmienky a procesné pravidlá, ktorými sa riadi prijímanie...rozhodnutí [o vymenovaní], boli také, že u osôb podliehajúcich súdnej právomoci nemôžu vyvolať oprávnené pochybnosti“⁵¹, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť dotknutých sudcov. Ako sme však

48 Pozri v tomto zmysle Nezávislosť Najvyššieho súdu, bod 76, a rozsudok z 21. januára 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, body 58 až 60).

49 Pozri analogicky Nezávislosť Najvyššieho súdu, bod 114; ESLP, 23. júna 2016, Baka v. Maďarsko, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, bod 121, a ESLP, 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, body 212 až 214.

50 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 67).

51 Bod 111.

práve videli, tieto poznámky sa týkali vymenovania, ktorým sa *predĺžilo* funkčné obdobie súdnej funkcie, a *nie* samotného vymenovania sudcu. Preto opakujem, že článok 19 ods. 1 ZEÚ je v zásade orientovaný do budúcnosti vzhľadom na to, že sa usiluje zabezpečiť dostatočné záruky nezávislosti súdnictva po vymenovaní sudcov.

79. Pri dosahovaní tohto záveru som neprehliadol skutočnosť, že vo veci AK tieto slová Súdny dvor⁵² zopakoval v kontexte menovania sudcov vo všeobecnosti. Nemyslím si však, že by tým Súdny dvor chcel len na základe toho vyhlásiť, napríklad, že samotná skutočnosť, že osoba, ktorá v minulosti mala úzke vzťahy s konkrétnou politickou stranou alebo tradíciou, bola následne vymenovaná za sudcu stačí *sama osebe* na spochybnenie nezávislosti takéhoto sudcu na účely článku 19 ods. 1 ZEÚ po nominácii tejto osoby na danú pozíciu. V tejto súvislosti preto som naďalej presvedčený o tom, že článok 19 ods. 1 sa dotýka aj postavenia nadobudnutého *pred* vymenovaním predmetného sudcu.

80. Takisto som neprehliadol skutočnosť, že ESLP nedávno konštatoval porušenie článku 6 ods. 1 EDLP vo veci, v ktorej sa spochybnila zákonnosť postupu vymenovania sudcov.⁵³ Je však dôležité zdôrazniť, že toto rozhodnutie nevyplynulo zo skutočnosti, že ministerka spravodlivosti nevymenovala uchádzačov navrhnutých príslušným nezávislým výborom odborníkov – čo je podľa vnútroštátneho práva povolené. Ale zo skutočnosti, že nedostatočne odôvodnila svoje rozhodnutie odchyliť sa od posúdenia, ktoré jej tento výbor predložil, keďže neuskutočnila nezávislý prieskum relevantných okolností uchádzačov o tieto súdne funkcie a neposkytla dostatočné dôvody odchylenia sa od odporúčania výboru odborníkov, čo, ako už rozhodol islandský najvyšší súd, predstavovalo porušenie islandského vnútroštátneho práva. To malo podľa ESLP za následok vážne porušenie zasahujúce do podstaty práva na „súd zriadený zákonom“.⁵⁴

81. Kritickou však zostáva úvaha, či z objektívneho hľadiska vnútroštátny sudca má dostatočné záruky inštitucionálnej nezávislosti a ochrany pred odvolaním z funkcie tak, aby – ako Súdny dvor uviedol vo veci AK – mohol vykonávať svoju funkciu úplne samostatne a bez toho, aby podliehal pokynom či kontrole výkonnej alebo zákonodarnej moci.

82. Hoci posúdenie týchto otázok je v konečnom dôsledku záležitosťou vnútroštátneho súdu, podľa všetkého so zreteľom na ustanovenia článkov 97 a 100 Ústavy sa zdá, že sudcovia vskutku sú v značnej miere chránení pred odvolaním z funkcie s výnimkou z dôvodu nespôsobilosti alebo neprijateľného správania. Pokiaľ ide o ochranu pred odvolaním sudcu z funkcie na Malte, Ústava stanovuje, že sudcovia musia uvoľniť svoju funkciu po dosiahnutí veku 65 rokov, pričom ich nemožno odvolať pred dosiahnutím tohto veku, s výnimkou prezidenta na návrh Snemovne reprezentantov, ktorý podporia svojimi hlasmi najmenej dve tretiny všetkých jej členov a ktorý je založený na preukázanej nespôsobilosti na výkon funkcie sudcu (z dôvodu telesnej, duševnej či inej nespôsobilosti) alebo na preukázanom neprijateľnom správaní.⁵⁵

83. Okrem toho sú v rámci Ústavou stanoveného disciplinárneho režimu podľa všetkého poskytnuté potrebné záruky na zabránenie rizika jeho využitia ako systému politickej kontroly obsahu súdnych rozhodnutí. Orgán, v ktorého výlučnej právomoci sú záležitosti týkajúce sa disciplíny sudcov, je podvýborom Komisie pre správu súdnictva a skladá sa z troch sudcov zvolených spomedzi sudcov, ktorí konajú podľa vlastného uváženia a nepodliehajú vedeniu ani kontrole zo strany inej osoby alebo

⁵² Pozri v tomto zmysle AK (bod 134).

⁵³ Pozri ESLP, 12. marca 2019, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418.

⁵⁴ ESLP, 1. decembra 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, body 254 a 263 až 267. Pre úplnosť je potrebné poznamenať, že ESLP takisto rozhodol, že parlament pri predmetnom postupe vymenovania porušil príslušné práva hlasovania (pozri bod 271).

⁵⁵ Pozri článok 97 ods. 1 a 2 Ústavy v prípade sudcov súdov vyššieho stupňa a článok 100 ods. 3 a 4 Ústavy v prípade sudcov súdov nižšieho stupňa.

orgánu.⁵⁶ Navyše sa v článku 101B Ústavy stanovuje postup, ktorým sa zaručuje, že sudca, ktorý je predmetom konania, má príležitosť predložiť pripomienky a byť vypočutý na pojednávaní za pomoci advokáta alebo právneho zástupcu. V tom istom ustanovení sa tiež vymedzuje konanie predstavujúce disciplinárny priestupok, a to na základe odkazu na Etický kódex sudcov a príslušné platné sankcie.

84. Je pravda, že na rozdiel od ústav niektorých iných členských štátov⁵⁷ maltská Ústava neobsahuje výslovné tvrdenie, že sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí. Je však možné, že vnútroštátny súd by sa domnieval, že to nevyhnutne vyplýva z podmienok článku 97 maltskej Ústavy. V každom prípade neexistencia takejto výslovej záruky nie je sama osebe problematická, ak, ako sa zdá, maltskí sudcovia majú k dispozícii iné, silnejšie inštitučné a ústavné záruky určené na podporu nezávislosti súdnictva.

85. To isté platí v prípade finančnej autonómie. Podľa maltskej vlády sudcovia na Malte sú odmeňovaní v súlade s najvyššou platovou stupnicou v rámci maltskej verejnej služby, takže podľa všetkého neexistuje žiadne riziko ohrozenia finančnej autonómie maltských sudcov. Takisto neexistuje náznak, že by tieto platy buď boli, alebo mohli byť ohrozené spôsobom, ktorý by ohrozoval nezávislosť súdnictva.

5. Záverečné poznámky k stanovisku Benátskej komisie č. 940/2018

86. Predtým, než dospejem k záveru pri druhej otázke, ktorú položil vnútroštátny súd, je potrebné zvážiť vplyv stanoviska Benátskej komisie č. 940/2018 na prejednávanú vec. Kľúčová časť tvrdení žalobcu sa opiera o odporúčania uvedené v tomto stanovisku.

87. Po prvé sa opiera o stanovisko Benátskej komisie č. 940/2018 na podporu konania, ktorým sa domáha vyhlásenia neplatnosti napadnutého postupu vymenovania sudcov na základe odkazu na článok 19 ods. 1 ZEÚ. V tomto stanovisku Benátska komisia uviedla, že novelizácia Ústavy z roku 2016, ktorou sa vytvoril Výbor pre menovanie sudcov, bola krokom správnym smerom, nestačila však na zabezpečenie nezávislosti súdnictva a sú potrebné ďalšie kroky.⁵⁸

88. Hoci je takéto stanovisko Benátskej komisie zjavne veľmi prínosné, pokiaľ ide o posudzovanie platnosti postupu vymenovania sudcov so zreteľom na požiadavky účinnej právnej ochrany, napriek tomu nemôže byť považované za rozhodujúce v prípade otázky zákonnosti na účely článku 19 ods. 1 ZEÚ. Ako nedávno poznamenal generálny advokát Bobek, „Z hľadiska práva Únie sú tieto správy... užitočným zdrojom informácií“.⁵⁹ Analýza Benátskej komisie je v podstate politickou analýzou, hoci na podklade sofistikovanej právnej a politickej analýzy. Zámerom stanoviska Benátskej komisie je najsť ideálny systém. Sledujúc tento zámer Benátska komisia vydala *odporúčania* na zlepšenie systému menovania sudcov účinného na Malte, ktoré sa okrem iného týkajú zloženia Výboru pre menovanie sudcov alebo záväznosti návrhu, ktorý by mal predložiť prezidentovi Malty (namiesto predsedovi vlády).⁶⁰

⁵⁶ Pozri článok 101B ods. 1 a 15 Ústavy.

⁵⁷ Pozri napríklad článok 97 ods. 1 nemeckej Ústavy z roku 1949, článok 104 ods. 1 talianskej Ústavy, článok 203 Ústavy Portugalska a článok 35.4.1 Ústavy Írska z roku 1937.

⁵⁸ Stanovisko č. 940/2018, bod 43.

⁵⁹ Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, SO a Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-291/19 a C-355/19, EU:C:2020:746, bod 170).

⁶⁰ Stanovisko č. 940/2018, bod 44.

89. Ako uviedol bývalý člen Benátskej komisie, štandardy pre konanie, ktoré stanovila Benátska komisia, musia zachovávať aj slobodu voľby a priestor na voľnú úvahu dotknutých krajín. Jej stanovisko preto nemožno vyjadriť vo forme čiernobielych pravidiel, hoci flexibilitu niektorých štandardov možno čiastočne upraviť medzinárodnými dohovormi, ako je EDĽP, v prípade, že je ohrozená štruktúra a nezávislosť súdnictva.⁶¹ Ako Benátska komisia sama pripomenula vo svojom stanovisku č. 940/2018, neexistuje jeden „model“, ktorý by v ideálnom prípade mohol byť v súlade so zásadou oddelenia právomocí a zabezpečiť úplnú nezávislosť súdnictva.⁶²

90. Po druhé návrhy Výboru pre menovanie sudcov síce naozaj nie sú podľa Ústavy z roku 2016 záväzné a zdá sa, že rozhodnutia o vymenovaní by maltské súdy nepovažovali za spôsobilé na prejednanie. V tomto smere by som chcel uviesť, že ako potvrdil zástupca maltskej vlády na pojednávaní, na Malte je v súčasnosti dostupný len prostriedok nápravy vo forme *actio popularis*. Ako však Republika uviedla vo svojej odpovedi, tento prostriedok nápravy je jednoducho prostriedkom na spochybnenie ústavnosti *zákona* a nie je to postup, na základe ktorého možno preskúmať platnosť *individuálneho* súdneho vymenovania. Ak by niekedy došlo k nezákonnému vymenovaniu jednotlivého sudcu, maltské súdy by vskutku boli povinné na základe článku 19 ods. 1 ZEÚ vytvoriť príslušný prostriedok nápravy na zabezpečenie toho, aby toto vymenovanie bolo možné účinne napadnúť. Keďže takáto otázka podľa všetkého dosiaľ na maltských súdoch nebola riešená, je možno zbytočné ďalej sa týmto zaoberať, pokiaľ sa takáto otázka niekedy nevyskytne. Ak by sa predseda vlády niekedy odchýlil od návrhu Výboru pre menovanie sudcov, bol by na základe Ústavy povinný odôvodniť svoj výber vo vyhlásení uverejnenom v *Gazette* a v určenej lehote vystúpiť v Snemovni reprezentantov a vysvetliť, prečo sa odchýlil od odporúčaní.⁶³

91. Navyše v článku 96A ods. 4 Ústavy sa zaručuje, že členovia Výboru pre menovanie sudcov pri výkone svojej funkcie konajú podľa vlastného uváženia a nepodliehajú vedeniu ani kontrole zo strany inej osoby alebo orgánu. Výbor pre menovanie sudcov okrem toho poskytuje svoje stanovisko na základe kritérií stanovených verejným rozhodnutím, ako to požaduje článok 96A ods. 8 Ústavy⁶⁴, a vymenovania sa opierajú o objektívne kritériá – napr. pôsobenie vo funkcii advokáta – stanovené v Ústave.⁶⁵

92. Možno preto zhrnúť, že stanovisko Benátskej komisie môže byť považované za obsahujúce odporúčania týkajúce sa úplnejšieho systému transparentnosti a systému vymenúvania sudcov založeného na schopnostiach. Hoci tieto odporúčania ako také môžu byť žiaduce, skutočnosť, že maltský systém v plnej miere nespĺňa tieto štandardy sama osebe nesvedčí o tom, že maltskí sudcovia v teórii, ako aj v praxi nemajú k dispozícii záruky nezávislosti, ktoré sú dostatočné na splnenie požiadaviek podľa článku 19 ZEÚ.

6. Záver o druhej otázke

93. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy som teda dospel k záveru, že článok 19 ods. 1 ZEÚ vykladaný vzhľadom na článok 47 Charty nebráni vnútroštátnym ústavným ustanoveniam, na základe ktorých výkonná moc alebo niektorý jej člen, ako napríklad predseda vlády, zohráva úlohu v postupe vymenovania sudcov.

61 Pozri v tomto zmysle BARTOLE, S.: Final remarks: the role of the Venice Commission. In: *Review of Central and East European Law*, zv. 3, 2000, s. 351 až 363, najmä s. 355.

62 Stanovisko č. 940/2018, bod 30.

63 Pozri článok 96 ods. 4 Ústavy v prípade sudcov súdov vyššieho stupňa a článok 100 ods. 6 Ústavy v prípade sudcov súdov nižšieho stupňa.

64 Podľa článku 96A ods. 8 Ústavy Výbor pre menovanie sudcov „sám upravuje svoje postupy a má povinnosť v spolupráci s ministrom spravodlivosti zverejniť kritériá, na základe ktorých uskutočňuje hodnotenie.“ Tieto kritériá sú k dispozícii na webovej stránke ministra spravodlivosti (<https://justice.gov.mt/en/justice/Pages/criteria-for-appointment-to-the-judiciary.aspx>).

65 Pozri článok 96 ods. 2 Ústavy v prípade sudcov súdov vyššieho stupňa a článok 100 ods. 2 Ústavy v prípade sudcov súdov nižšieho stupňa.

94. Hoci článok 19 ods. 1 ZEÚ vykladaný vzhľadom na článok 47 Charty nie je *ex ante* normatívny, ani pokiaľ ide o konkrétne podmienky vymenovania, ani pokiaľ ide o charakter konkrétnych záruk pre sudcov členských štátov, napriek tomu si vyžaduje aspoň to, aby takíto sudcovia mali k dispozícii záruky nezávislosti. Na účely článku 19 ZEÚ je dôležité, že sudcovia nesmú byť podriadení ani podliehať hierarchickej kontrole výkonnej ani zákonodarnej moci. Sudcovia musia byť finančne nezávislí od výkonnej a zákonodarnej moci, a to tak, že ich platy nie sú ohrozené (s výnimkou všeobecne uplatňovaného zdanenia alebo všeobecne uplatňovaného a primeraného opatrenia na znižovanie platov) počas ich funkčného obdobia. Je tiež dôležité, aby boli dostatočne chránení pred odvolaním s výnimkou na základe náležitého dôvodu, pričom ich disciplinárny režim musí poskytovať potrebné záruky s cieľom predísť akémukoľvek riziku toho, že taký režim bude využitý ako systém politickej kontroly obsahu súdnych rozhodnutí.

95. Preskúmať to, či sú tieto záruky naozaj zavedené, prináleží vnútroštátnemu súdu.

D. O tretej otázke

96. Vo svojej tretej otázke sa vnútroštátny súd pýta, či v prípade, že právomoc predsedu vlády nie je zlučiteľná s článkom 19 ods. 1 ZEÚ a článkom 47 Charty, treba túto skutočnosť zohľadniť v súvislosti s budúcimi menovaniami alebo sa má dotknúť aj menovaní, ktoré sa uskutočnili v minulosti. V tejto otázke sa vlastne nastoľuje otázka časového obmedzenia vplyvu rozsudku Súdneho dvora v prípade, že by vnútroštátny súd na záver svojej analýzy dospel k záveru, že postup vymenovania sudcov, ktorý je predmetom konania vo veci samej, je v rozpore s článkom 19 ods. 1 ZEÚ, ako ho vykladá Súdny dvor v nadchádzajúcom rozsudku.

97. Tu treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora výklad pravidla práva Únie, ktorý uskutoční Súdny dvor pri výkone svojej právomoci podľa článku 267 ZFEÚ, objasňuje a spresňuje význam a dosah tohto pravidla tak, ako sa má alebo by sa malo chápať a uplatňovať od dátumu, keď nadobudlo účinnosť. Z toho vyplýva, že takto vyložený predpis môže a má byť uplatnený aj na právne vzťahy vzniknuté a vytvorené pred vydaním rozsudku vo veci žiadosti o výklad, ak sú inak splnené podmienky umožňujúce predložiť príslušným súdom spor týkajúci sa uplatnenia uvedeného predpisu.⁶⁶

98. Súdny dvor môže len výnimočne prostredníctvom uplatnenia všeobecnej zásady právnej istoty, ktorá je vlastná právnomu poriadku Únie, pristúpiť k obmedzeniu možnosti akejkoľvek dotknutej osoby dovoľávať sa ustanovenia, ktoré vyložil, s cieľom spochybniť právne vzťahy, ktoré vznikli v dobrej viere. Na rozhodnutie o takom obmedzení je nevyhnutné, aby boli splnené dve podstatné kritériá, a to dobrá viera dotknutých osôb a riziko vážnych ťažkostí.⁶⁷

99. Súdny dvor tiež rozhodol, že časové obmedzenie účinkov takéhoto výkladu možno pripustiť len v samotnom rozsudku, ktorým sa rozhoduje o požadovanom výklade.⁶⁸ V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že v tejto veci sa po prvýkrát rieši otázka toho, či vnútroštátny postup vymenovania sudcov podlieha článku 19 ods. 1 ZEÚ, a ak áno, do akej miery.

100. Pokiaľ ide o podmienku týkajúcu sa dobrej viery, možno zdôrazniť tri prvky. Po prvé v tejto veci pravdepodobne pôjde o vývoj výkladu rozsahu pôsobnosti článku 19 ods. 1 ZEÚ vo vzťahu k postupu menovania sudcov, a to v kontexte relatívne nedávnej judikatúry, počínajúc rozsudkom z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117). Po druhé systém

⁶⁶ Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. apríla 2015, Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, bod 53 a citovaná judikatúra), a z 23. apríla 2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, bod 54).

⁶⁷ Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. apríla 2015, Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, bod 54), a z 23. apríla 2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, bod 56).

⁶⁸ Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. marca 2007, Meilicke a i. (C-292/04, EU:C:2007:132, bod 36), a z 23. apríla 2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, bod 57).

menovania, ktorý sa používal pred reformou Ústavy v roku 2016, bol podobný systému napadnutému v konaní vo veci samej – s výnimkou zapojenia Výboru pre menovanie sudcov. Aby sa však Malta mohla stať členom Európskej únie, musela nevyhnutne rešpektovať hodnoty, na ktoré odkazuje článok 2 ZEÚ⁶⁹, a splniť „kodanské kritériá“, ktoré Európska rada prijala 21. a 22. júna 1993⁷⁰, z ktorých na základe politického kritéria vyplýva prísna kontrola dodržiavania zásady právneho štátu a silné, účinné, nezávislé, neustranné a zodpovedné súdnictvo.⁷¹ Po tretie, hoci Európska komisia vo svojej Správe o krajine: Malta za rok 2019⁷² odkazom na stanovisko č. 940/2018 Benátskej komisie uviedla, že maltský systém súdnictva čelí viacerým výzvam a že nedávne reformy ešte v plnej miere nezabezpečili nezávislosť sudcov,⁷³ nedospela k záveru, že je potrebné podať proti Malte žalobu o nesplnení povinností na základe článku 258 ZFEÚ.⁷⁴

101. Domnievam sa preto, že tieto okolnosti podľa všetkého viedli dotknuté orgány na Malte k odôvodnenej domnienke, že napadnutý postup vymenovania sudcov bol v súlade s právom Únie.⁷⁵

102. Pokiaľ ide o riziko vážnych ťažkostí, je potrebné poznamenať, že v tejto situácii sa výklad práva Únie, ktorý uviedol Súdny dvor v prejednávanej veci, týka práva na účinný prostriedok nápravy a regulárnosti zloženia vnútroštátnych súdov.

103. Za týchto okolností je zrejmé, že ak by vnútroštátny súd na základe rozsudku Súdneho dvora dospel k záveru, že postup vymenovania sudcov, ktorý sa používa na Malte, je v rozpore s článkom 19 ods. 1 ZEÚ, nevyhnutne by to viedlo k závažným pochybnostiam o právnej istote, ktoré by mohli ovplyvniť fungovanie systému súdnictva ako celku. Tieto ťažkosti by ovplyvnili nielen schopnosť sudcov rozhodovať v prebiehajúcich veciach, ale – ako správne poukázala maltská vláda vo svojich písomných pripomienkach – mali by vplyv aj na schopnosť systému súdnictva riešiť problém nevyriešených súdnych prípadov, ktorému Malta čelí. A napokon takéto rozhodnutie by pravdepodobne ovplyvnilo stav právoplatnosti vecí, ktorými sa maltské súdy zaoberali v minulosti. Mimoriadna dôležitosť zásady právnej sily rozhodnutej veci sa však prejavuje tak v právnom poriadku Únie, ako aj vo vnútroštátnych právnych poriadkoch. Na zabezpečenie právnej stability a istoty právnych vzťahov, ako aj riadneho výkonu súdnictva je potrebné, aby právoplatné súdne rozhodnutia nemohli byť napádané po vyčerpaní opravných prostriedkov alebo po uplynutí príslušných lehôt na podanie opravného prostriedku.⁷⁶

104. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy zastávam názor, že Súdny dvor by mal na tretiu otázku, ktorú položil vnútroštátny súd, odpovedať, že postup vymenovania sudcov nemôže byť spochybnený na základe článku 19 ods. 1 ZEÚ vykladaného vzhľadom na článok 47 Charty na podporu žalobných návrhov predložených pred dátumom vyhlásenia nadchádzajúceho rozsudku.

69 Článok 49 ZEÚ.

70 Závery predsedníctva, Európska rada v Kodani (21. a 22. júna 1993).

71 Pozri v tomto zmysle LAZAROVA-DÉCHAUX, G.: L'exigence de qualité de la justice dans la nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union européenne. In: *Revue du droit public*, č.3, 2015, s. 729 až 759, najmä s. 731 a 737; BOBEK, M., KOSAŘ, D.: Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. In: *German Law Journal*, zv. 19, č. 7, 2020, s. 1 257 až 1 292, najmä s. 1 275. Požiadavka „demokratických inštitúcií a nezávislých súdnych... orgánov“ je jasne uvedená v oznámení Komisie s názvom Agenda 2000 – zväzok I: za silnejšiu a širšiu Úniu, [KOM(97) 2000 v konečnom znení] (s. 43 anglického znenia, kurzívou zvýraznil generálny advokát).

72 SWD(2019) 1017 final.

73 Pozri v tomto zmysle časť 3.4.3. Kvalita riadenia/orgánov, s. 40.

74 Poznamenávam tiež, že v kapitole o Malte v správe Komisie o právnom štáte 2020 – Situácia v oblasti právneho štátu v Európskej únii Komisia vo vzťahu k systému súdnictva na Malte uvádza, že maltská vláda predložila sériu návrhov reforiem vrátane systému vymenúvania sudcov, ktoré prispievajú k posilneniu nezávislosti súdnictva [Správa o právnom štáte 2020. Kapitola o situácii v oblasti právneho štátu na Malte [SWD(2020) 317 final, s. 2].

75 Pozri v tomto zmysle (k vplyvu absencie žaloby o porušenie práva Únie pri posudzovaní dobrej viery členských štátov) rozsudok z 8. apríla 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, bod 73).

76 Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. októbra 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, bod 28), a z 24. októbra 2018, XC a i. (C-234/17, EU:C:2018:853, bod 52 a citovaná judikatúra).

VI. Návrh

105. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky, ktoré položil Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Prvý občianskoprávny senát, pôsobiaci ako ústavný súd, Malta), odpovedal takto:

1. Článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ vykladaný vzhľadom na článok 47 Charty základných práv Európskej únie je uplatniteľný v prípade, keď vnútroštátny súd posudzuje platnosť takeého postupu vymenovania sudcov, aký stanovuje Ústava Malty.
2. Článok 19 ods. 1 ZEÚ vykladaný vzhľadom na článok 47 Charty základných práv nebráni vnútroštátnym ústavným ustanoveniam, na základe ktorých výkonná moc alebo niektorý jej člen, ako napríklad predseda vlády zohráva úlohu v postupe vymenovania sudcov. Hoci článok 19 ods. 1 ZEÚ vykladaný vzhľadom na článok 47 Charty základných práv nie je *ex ante* normatívny, ani pokiaľ ide o konkrétne podmienky vymenovania, ani pokiaľ ide o charakter konkrétnych záruk pre sudcov členských štátov, napriek tomu si vyžaduje aspoň to, aby takíto sudcovia mali k dispozícii záruky nezávislosti. Na účely článku 19 ZEÚ je dôležité, že sudcovia nesmú byť podriadení ani podliehať hierarchickej kontrole výkonnej ani zákonodarnej moci. Sudcovia musia byť finančne nezávislí od výkonnej a zákonodarnej moci, a to tak, že ich platy nie sú ohrozené (s výnimkou všeobecne uplatňovaného zdanenia alebo všeobecne uplatňovaného a primeraného opatrenia na znížovanie plátov) počas ich funkčného obdobia. Je tiež dôležité, aby boli dostatočne chránení pred odvolaním z funkcie s výnimkou na základe náležitého dôvodu, pričom ich disciplinárny režim musí poskytovať potrebné záruky s cieľom predísť akémukoľvek riziku toho, že taký režim bude využitý ako systém politickej kontroly obsahu súdnych rozhodnutí.
3. Postup vymenovania sudcov nemôže byť spochybnený na základe článku 19 ods. 1 ZEÚ vykladaného vzhľadom na článok 47 Charty základných práv na podporu žalobných návrhov predložených pred dátumom vyhlásenia nadchádzajúceho rozsudku.