



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ANTHONY COLLINS
prednesené 26. januára 2023¹

Vec C-817/21

R. I.
proti
Inspekția Judiciară,
N. L.

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť, Rumunsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Právny štát – Článok 2 ZEÚ – Článok 19 ods. 1 ZEÚ – Rozhodnutie 2006/928/ES – Účinná súdna ochrana – Sudcovská nezávislosť – Disciplinárne vyšetrovanie a konanie – Inspekția Judiciară (Súdna inšpekcia) – Právomoci hlavného inšpektora – Režim disciplinárneho konania proti hlavnému inšpektorovi – Úloha námestníka hlavného inšpektora“

I. Úvod

1. Inspekția Judiciară (Súdna inšpekcia, Rumunsko) je súdny orgán zodpovedný za vedenie disciplinárnych vyšetrovaní a začatie disciplinárnych konaní proti sudcom a prokurátorom v Rumunsku. Podľa pravidiel, ktorými sa riadi Súdna inšpekcia, hlavný inšpektor vymenúva námestníka hlavného inšpektora podľa svojho vlastného uváženia; funkčné obdobie námestníka hlavného inšpektora sa odvíja od funkčného obdobia hlavného inšpektora a zhoduje sa s ním; všetci súdni inšpektori sú podriadení hlavnému inšpektorovi, od ktorého závisí ich kariérny postup.

2. R. I. (ďalej len „žalobkyňa“) podala na Súdnu inšpekciu niekoľko sťažností na sudcov a prokurátorov, ktorí vystupovali v trestnom konaní vedenom proti žalobkyni. Súdna inšpekcia jej sťažnosti zamietla. Hlavný inšpektor potvrdil rozhodnutia Súdnej inšpekcie. Žalobkyňa následne napadla tieto rozhodnutia na rumunských súdoch. V rámci uvedených konaní sa Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) snaží zistiť, či orgán, akým je Súdna inšpekcia, musí poskytovať rovnaké záruky nezávislosti a nestrannosti, aké právo Únie vyžaduje od súdov.² Konkrétne sa uvedený súd pýta, či vzhľadom na vyššie uvedenú právnu úpravu právo Únie bráni

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Záruky nezávislosti a nestrannosti vyžadované právom Únie od súdov stanovujú ako požiadavku existenciu pravidiel, najmä pokiaľ ide o zloženie orgánu, menovanie, funkčné obdobie, ako aj dôvody zdržania sa hlasovania, vylúčenia pre zaujatosť a odvolania jeho členov, ktoré umožňujú odstrániť akékoľvek oprávnené pochybnosti účastníkov konania, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť uvedeného orgánu z vonkajšieho hľadiska a jeho neutralitu vo vzťahu k protichodným záujmom [rozsudok z 20. apríla 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 53)].

takej vnútroštátnej právnej úprave alebo právnym predpisom, na základe ktorých námestník hlavného inšpektora Súdnej inšpekcie zodpovedá za dohľad nad vyšetrovaním sťažností podaných proti hlavnému inšpektorovi Súdnej inšpekcie, ako aj za akékoľvek disciplinárne vyšetrovanie a konanie, ktoré by z toho mohli vyplývať.

II. Právny rámec

A. Právo Únie – Rozhodnutie 2006/928/ES

3. Rozhodnutie Komisie 2006/928/ES 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 korupcii³, má svoj pôvod v dvoch vnímaných rizikách. Prvým rizikom bolo vážne narušenie fungovania vnútorného trhu v dôsledku nedodržania záväzkov, ktoré Rumunsko prijalo v súvislosti so svojím pristúpením k Únii. Druhé riziko spočívalo v závažných nedostatkoch Rumunska týkajúcich sa dodržiavania práva Únie v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. S cieľom odstrániť tieto nedostatky sa v prílohe k rozhodnutiu 2006/928 stanovili referenčné kritériá pre reformu súdneho systému a boj proti korupcii. Cieľom týchto referenčných kritérií je zabezpečiť, aby Rumunsko dodržiavalo hodnoty právneho štátu, ako je uvedené v článku 2 ZEÚ. Rumunsko je povinné prijať vhodné opatrenia na splnenie týchto referenčných kritérií, pričom, s odkazom na zásadu lojálnej spolupráce uvedenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ, má náležite zohľadniť správy vypracované Komisiou na základe rozhodnutia 2006/928, a najmä odporúčania v nich uvedené.⁴

4. V článku 1 rozhodnutia 2006/928 sa z uvedeného dôvodu stanovuje, že od roku 2007 Rumunsko každoročne do 31. marca predloží Komisii správu o pokroku dosiahnutom pri plnení jednotlivých referenčných kritérií uvedených v prílohe k tomuto rozhodnutiu. Komisia môže kedykoľvek poskytnúť technickú pomoc prostredníctvom rôznych činností alebo zabezpečovať zber a výmenu informácií o plnení týchto referenčných kritérií a môže na tento účel zorganizovať odborné misie do Rumunska. Rumunské orgány sú povinné v tejto súvislosti poskytnúť Komisii akúkoľvek potrebnú podporu. V prílohe k rozhodnutiu 2006/928 sú uvedené tieto referenčné kritériá, na ktoré odkazuje článok 1:

„1. Zabezpečiť transparentnejšie a účinnejšie súdne konanie, najmä rozšírením kapacít a kompetencií Consiliul Superior al Magistraturii (Vyššia sudcovská rada [Najvyššia rada pre súdnictvo a prokuratúru – *neoficiálny preklad*]). Podatť správu o vplyve nového Civilného sporového a Trestného poriadku a monitorovať ho.

...

3. Stavať na dosiahnutom pokroku, pokračovať v profesionálnom, nezaujatom vyšetrovaní v prípadoch podozrenia z korupcie na najvyšších miestach.

³ Ú. v. EÚ L 354, 2006, s. 56.

⁴ Rozsudok z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, body 158 a 178). Pozri tiež rozsudok z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, body 155 až 175). V bode 223 posledného uvedeného rozsudku Súdny dvor uviedol, že z predmetných referenčných kritérií okrem iného vyplýva, že existencia nestranného, nezávislého a efektívneho súdneho systému má osobitný význam pri boji proti korupcii, najmä tej, ktorá prebieha na najvyšších miestach. Súdny dvor rozhodol, že tieto referenčné kritériá majú priamy účinok. Rozsudok z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 249).

4. Prijat' ďalšie opatrenia na prevenciu a boj proti korupcii, najmä v miestnej samospráve.“

B. Rumunské právo

1. Zákon č. 317/2004

5. Článok 44 Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (zákon č. 317/2004 o Najvyššej rade pre súdnictvo a prokuratúru) z 1. júla 2004⁵ v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 317/2004“) stanovuje:

„1. Najvyššia rada pre súdnictvo a prokuratúru prostredníctvom svojich sekcií plní úlohu rozhodovacieho orgánu, pokiaľ ide o disciplinárnu zodpovednosť sudcov a prokurátorov za skutky uvedené v zákone č. 303/2004, opätovne uverejnenom, v znení neskorších predpisov.

...

3. Disciplinárne konanie vo veciach priestupkov sudcov, prokurátorov a asistentov sudcov iniciuje Súdna inšpekcia prostredníctvom súdnych inšpektorov.

...

6. Súdna inšpekcia je povinná pred začatím disciplinárneho konania uskutočniť disciplinárne vyšetrovanie.“

6. V článku 45 zákona č. 317/2004 sa uvádza:

„1. Pokiaľ ide o disciplinárne previnenia sudcov a prokurátorov, Súdna inšpekcia môže začať konanie z vlastného podnetu alebo na základe písomnej a odôvodnenej sťažnosti podanej akoukoľvek zainteresovanou osobou vrátane Najvyššej rady pre súdnictvo a prokuratúru.

...

4. Ak sa na základe predbežného vyšetrovania zistí, že neexistujú dôkazy o disciplinárnom previnení, neprijmú sa žiadne ďalšie opatrenia týkajúce sa sťažnosti a výsledok sa oznámi priamo osobe, ktorá sťažnosť podala, a osobe, ktorej sa sťažnosť týka. Rozhodnutie o zastavení konania musí byť potvrdené hlavným inšpektorom. Hlavný inšpektor môže takéto rozhodnutie zrušiť len jedenkrát, a taktiež môže písomným a odôvodneným rozhodnutím nariadiť doplnenie vyšetrovania.

...“

7. Podľa článku 45¹ ods. 1 zákona č. 317/2004:

„Osoba, ktorá podala sťažnosť, môže proti rozhodnutiu o zastavení konania uvedenému v článku 45 ods. 4 podať hlavnému inšpektorovi námietku do 15 dní od oznámenia tohto rozhodnutia. O námietke sa rozhodne do 20 dní odo dňa ich zaevidovania na Súdnej inšpekcii.

⁵ Monitorul Oficial al României, časť I, č. 827 z 13. septembra 2005.

8. Článok 47 zákona č. 317/2004 stanovuje, že:

„1. Po ukončení disciplinárneho vyšetrovania môže súdny inšpektor písomným a odôvodneným rozhodnutím nariadiť:

- a) aby sa sťažnosti vyhovel tým, že sa začne disciplinárne konanie a vec sa postúpi príslušnej sekcii Najvyššej rady pre súdnictvo a prokuratúru;
- b) aby sa sťažnosť zamietla, ak [súdny inšpektor] na základe disciplinárneho vyšetrovania zistí, že neboli splnené podmienky na začatie konania.

...

3. Rozhodnutie súdneho inšpektora musí byť potvrdené hlavným inšpektorom. Hlavný inšpektor môže nariadiť, aby súdny inšpektor doplnil disciplinárne vyšetrovanie. Súdny inšpektor vykoná toto doplnenie vyšetrovania do 30 dní od jeho nariadenia hlavným inšpektorom.

4. Rozhodnutie súdneho inšpektora môže hlavný inšpektor zrušiť len jedenkrát, a to písomne a s odôvodnením, pričom môže nariadiť písomným a odôvodneným rozhodnutím doplnenie disciplinárneho vyšetrovania. Po skončení disciplinárneho vyšetrovania môže hlavný inšpektor písomne a s odôvodnením nariadiť jedno z opatrení uvedených v odseku 1 písm. a) alebo b).

...“

9. V článku 65 ods. 2 až 4 zákona č. 317/2004 sa uvádza, že:

„2. Súdnu inšpekciu vedie hlavný inšpektor – sudca, ktorý je vymenovaný na základe výberového konania, ktoré organizuje [Najvyššia rada pre súdnictvo a prokuratúru]; asistuje mu námestník hlavného inšpektora – prokurátor, ktorého určí hlavný inšpektor.

3. Súdna inšpekcia koná v súlade so zásadou nezávislosti jej činnosti od Najvyššej rady pre súdnictvo a prokuratúru, súdov, prokuratúr zriadených pri súdoch a iných orgánov verejnej moci a vykonáva svoje právomoci v oblasti analýzy, vyšetrovania a dohľadu v konkrétnych oblastiach činnosti v súlade so zákonom a s cieľom zabezpečiť dodržiavanie zákonov.

4. Pravidlá vykonávania inšpekčnej činnosti schvaľuje hlavný inšpektor formou výnosov.“

10. Podľa článku 66 ods. 3 zákona č. 317/2004:

„Organizáciu a činnosť Súdnej inšpekcie, ako aj organizačnú štruktúru a úlohy jej útvarov stanovuje predpis schválený rozhodnutím nariadením hlavného inšpektora...“

11. Podľa článku 69 ods. 1 a 4 zákona č. 317/2004:

„1. Hlavný inšpektor má tieto hlavné povinnosti:

a) spomedzi súdnych inšpektorov vymenúva vedenie – námestníka hlavného inšpektora, vedúcich riaditeľstiev – na základe postupu, ktorý zahŕňa posúdenie plánov riadenia špecifických pre každú pozíciu, a to tak, aby sa zabezpečila súdržnosť riadenia, odborná spôsobilosť a efektívna komunikácia. Ich funkčné obdobie sa končí v rovnakom čase ako funkčné obdobie hlavného inšpektora;

a¹) zabezpečuje činnosti týkajúce sa riadenia a organizácie činnosti Súdnej inšpekcie;

a²) prijíma opatrenia na koordináciu práce ostatných pracovníkov Súdnej inšpekcie, ktorí nie sú súdnymi inšpektormi;

...

g) v súlade so zákonom vymenúva súdnych inšpektorov a ostatné kategórie zamestnancov Súdnej inšpekcie a nariaďuje zmenu, pozastavenie a skončenie ich pracovného alebo služobného pomeru;

h) prostredníctvom schvaľovania pracovných náplní určuje jednotlivé povinnosti a úlohy svojich podriadených;

i) v súlade so zákonom hodnotí zamestnancov pracujúcich v rámci jeho pôsobnosti;

...

4. Námestník hlavného inšpektora z úradnej moci zastupuje hlavného inšpektora; asistuje mu pri preskúmaní a vydávaní stanovísk k aktom a rozhodnutiam vydaným súdnymi inšpektormi a plní všetky ostatné úlohy určené hlavným inšpektorom.“

12. V článku 70 zákona č. 317/2004 sa uvádza:

„1. Inšpektorov Súdnej inšpekcie vymenúva hlavný inšpektor na základe výberového konania organizovaného Súdnou inšpekciou...

2. Toto výberové konanie sa skladá z písomného testu a pohovoru... Výnos o organizácii a priebehu výberového konania schvaľuje hlavný inšpektor rozhodnutím a uverejňuje sa v *Monitorul Oficial al României*, časť I.“

13. Na základe článku 71 ods. 2 zákona č. 317/2004:

„Ustanovenia o sankciách, disciplinárnych previneniach a disciplinárnom konaní sa primerane vzťahujú na súdnych inšpektorov.“

14. Podľa článku 72 zákona č. 317/2004:

„1. Súdni inšpektori sú pri výkone svojej činnosti nezávislí a nestranní.

...“

15. Článok 77 zákona č. 317/2004 stanovuje, že:

„1. Odbornú činnosť súdnych inšpektorov každoročne hodnotí komisia zložená z hlavného inšpektora a dvoch ďalších členov zvolených valným zhromaždením súdnych inšpektorov, a to na základe hodnotenia: ‚veľmi dobrá‘, ‚dobrá‘, ‚uspokojivá‘ alebo ‚neuspokojivá‘.

...

5. Súdny inšpektor, ktorého činnosť je ohodnotená ako ‚neuspokojivá‘ alebo je ohodnotená dvakrát po sebe ako ‚uspokojivá‘, musí byť z funkcie súdneho inšpektora odvolaný.

6. Kritériá hodnotenia odbornej činnosti súdnych inšpektorov a postup hodnotenia stanovuje výnos o organizácii a činnosti súdnej inšpekcie.“

2. Výnosy vydané hlavným inšpektorom Súdnej inšpekcie

16. V roku 2018 hlavný inšpektor Súdnej inšpekcie vydal tri výnosy⁶ v rámci výkonu právomoci, ktorú mu bola zverená na základe článku 66 ods. 3 zákona č. 317/2004.

17. Podľa Ordinul nr. 131/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și desfășurare a concursului pentru numirea în funcție a inspectorilor judiciari (výnos č. 131/2018 hlavného inšpektora Súdnej inšpekcie, ktorým sa schvaľuje predpis o organizácii a priebehu výberových konaní na účely vymenovania súdnych inšpektorov)⁷ hlavný inšpektor vymenúva súdnych inšpektorov na základe výberového konania uskutočneného formou písomného testu a pohovoru. Hlavný inšpektor predsedá výberovej komisii, ktorej je členom spolu s riaditeľmi riaditeľstiev Súdnej inšpekcie a psychológom, ktorého určuje hlavný inšpektor a ktorý vykonáva poradnú funkciu.

18. Na základe Ordinul nr. 134/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare (výnos č. 134/2018 hlavného inšpektora Súdnej inšpekcie, ktorým sa schvaľuje organizačný a prevádzkový poriadok Súdnej inšpekcie)⁸ hlavný inšpektor vymenúva z radov súdnych inšpektorov vedenie Súdnej inšpekcie. Vedenie Súdnej inšpekcie sa skladá z námestníka hlavného inšpektora a riaditeľov riaditeľstiev Súdnej inšpekcie. Postup vymenovania na tieto pozície spočíva v tom, že hlavný inšpektor má pohovory s uchádzačmi s odkazom na projekt riadenia. Výkonnosť pracovníkov Súdnej inšpekcie hodnotí komisia zložená z hlavného inšpektora a dvoch súdnych inšpektorov zvolených valným zhromaždením súdnych inšpektorov. Kritériá tohto hodnotenia zahŕňajú hodnotenie správania kandidátov a ich komunikácie s hlavným inšpektorom.

19. Ordinul nr. 136/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare de aprobare a Regulamentului privind normele de efectuare a lucrărilor de inspecție (výnos hlavného inšpektora Súdnej inšpekcie č. 136/2018, ktorým sa schvaľujú predpisy stanovujúce pravidlá vykonávania inšpekčnej činnosti) z 11. decembra 2018⁹ stanovuje metodiku analýzy, overovania a dohľadu nad

⁶ Spolu označované aj ako „výnosy z roku 2018“.

⁷ *Monitorul Oficial al României*, časť I., č. 1038 zo 6. decembra 2018.

⁸ *Monitorul Oficial al României*, časť I., č. 1049 z 11. decembra 2018.

⁹ Neuvěřejnené. Pozri tiež článok 65 ods. 4 zákona č. 317/2004. Výnos č. 131/2018 a výnos č. 134/2018 boli v roku 2021 zrušené a nahradené. Vnútroštátny súd uvádza, že pôvodné výnosy sa *ratione temporis* vzťahujú na prejednávanú vec.

disciplinárnymi vyšetrovaniami sudcov a prokurátorov. Tento výnos okrem iného stanovuje postup pri vybavovaní sťažností, menovanie inšpektorov, určenie, počítanie a predlžovanie lehôt a doručovanie niektorých procesných dokumentov.

III. Spor vo veci samej, prejudiciálna otázka a konanie na Súdnom dvore

20. Žalobkyňa je účastníčkou viacerých trestných konaní prebiehajúcich na rumunských súdoch. Žalobkyňa podala niekoľko disciplinárnych sťažností na Súdnu inšpekciu proti niektorým sudcom a prokurátorom vystupujúcim v týchto konaniach. Návrh na začatie prejudiciálneho konania vyplynul z konania na Judecătoria Bolintin-Vale (Prvostupňový súd Bolintin-Vale, Rumunsko) a na Tribunalul Giurgiu (Župný súd Giurgiu, Rumunsko). Súdna inšpekcia vydala niekoľko rozhodnutí týkajúcich sa sťažností žalobkyne,¹⁰ z ktorých hlavný inšpektor viaceré potvrdil.

21. Žalobkyňa podala žalobu proti rozhodnutiu Súdnej inšpekcie z 2. júla 2018, ktoré hlavný inšpektor potvrdil¹¹. Dňa 27. septembra 2019 Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) zrušil rozhodnutie z 2. júla 2018 z dôvodu, že Súdna inšpekcia riadne nepreskúmala tvrdenia žalobkyne. Uvedený súd vrátil spis Súdnej inšpekcii na ďalšie konanie¹². Dňa 29. septembra 2020 Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd, Rumunsko) rozhodol, že odvolanie Súdnej inšpekcie proti tomuto rozsudku je neprípustné.

22. Dňa 11. marca 2021 Súdna inšpekcia vydala nové rozhodnutie, ktorým opäť zamietla disciplinárnu sťažnosť žalobkyne¹³. Dňa 31. mája 2021 hlavný inšpektor zamietol odvolanie žalobkyne proti tomuto rozhodnutiu. Žalobkyňa podala žalobu na zrušenie rozhodnutia hlavného inšpektora, o ktorej sa rozhoduje na Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť)¹⁴.

23. Žalobkyňa vo svojich sťažnostiach adresovaných Súdnej inšpekcii a v prejednávanej veci uviedla, že v konaní o sťažnosti vo veci č. 6172/2/2018 došlo k prieťahom. V dôsledku prieťahov uplynula zákonná lehota, v ktorej mohlo byť začaté disciplinárne konanie voči osobe, ktorej sa týkala podaná sťažnosť. Žalobkyňa tvrdila, že za tieto prieťahy je zodpovedný hlavný inšpektor.

24. Dňa 29. novembra 2019 podala žalobkyňa na Ministerului Justiției (minister spravodlivosti, Rumunsko) sťažnosť z dôvodu porušenia jej ústavných práv. Poukázala v nej na „skupinu“ osôb vrátane osoby hlavného inšpektora „na dôležitých pozíciách, ktoré svojou činnosťou mali údajne prispieť k trestnému vyšetrovaniu vedenému proti jej osobe alebo k porušeniu jej procesných práv“. Žalobkyňa okrem iného tvrdila, že hlavný inšpektor „je sudca..., ktorý žije v meste Giurgiu a ktorý počas svojej kariéry vykonával svoje povinnosti spôsobom, ktorý mal významný dopad na výkon spravodlivosti v župe Giurgiu a tiež aj na vnútroštátnej úrovni“. Po vymenovaní uvedených povinností žalobkyňa uviedla, že v jej veci „rozhodnutia [Súdnej inšpekcie] viedli k utajeniu zneužívania a nezákonností, ktorých sa dopustila prokuratúra v Bolintin-Vale, oddelenie v Giurgiu“. Žalobkyňa tiež tvrdila, že „[hlavný inšpektor Súdnej inšpekcie] musí niesť zodpovednosť za vážne narušenie dôvery v súdny systém, keďže ako vedúci a dozorný orgán... Súdnej inšpekcie, ktorý zohráva kľúčovú úlohu v súdnom systéme, mal povinnosť zabezpečiť, aby kontroly vykonávané [týmto orgánom] boli plne v súlade s ustanoveniami právnych predpisov“.

¹⁰ Aj keď to z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je úplne zjavné, zdá sa, že Súdna inšpekcia zamietla sťažnosti žalobkyne.

¹¹ Rozhodnutie č. 3935/IJ/1000/DIP/2018.

¹² Vec č. 6172/2/2018.

¹³ Rozhodnutie č. 654.

¹⁴ Vec č. 4402/2/2021.

25. Minister spravodlivosti zastával názor, že nemá právomoc zaoberať sa disciplinárnymi záležitosťami takejto povahy a sťažnosť žalobkyne postúpil na Súdnu inšpekciu¹⁵.

26. Dňa 16. februára 2021 žalobkyňa podala na Súdnu inšpekciu ďalšiu sťažnosť, ktorá sa týkala výlučne údajného konania hlavného inšpektora. Žalobkyňa okrem iného kritizovala absenciu skutočného prešetrenia jej sťažností, neskoré prešetrenie jej sťažnosti z 29. novembra 2019 proti Súdnej inšpekcii a jej hlavnému inšpektorovi, skutočnosť, že hlavný inšpektor sa nezdržal vyšetrovania uvedenej sťažnosti napriek tomu, že smerovala proti jeho osobe, a konanie Súdnej inšpekcie v rozpore s rozsudkom Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) z 27. septembra 2019. Dňa 17. marca 2021 Súdna inšpekcia túto sťažnosť zamietla¹⁶. Dňa 11. mája 2021 námestník hlavného inšpektora zamietol odvolanie proti tomuto rozhodnutiu¹⁷.

27. Dňa 31. mája 2021 žalobkyňa podala na vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, žalobu, ktorou sa okrem iného domáhala zrušenia rozhodnutí zo 17. marca 2021 a 11. mája 2021 a náhrady škody, ktorá jej predmetnými rozhodnutiami údajne vznikla. Tvrdila, že námestník hlavného inšpektora P. M. konal v rozpore s rozsudkom Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) z 27. septembra 2019, keďže nevykonal vyšetrowanie nariadené uvedeným rozsudkom. Žalobkyňa tiež tvrdí, že Súdna inšpekcia a jej hlavný inšpektor N. L. systematicky nekonali vo veciach jej sťažností proti niektorým sudcom. Sťažovateľka sa sťažuje na najmenej tri systémové nezrovnalosti v organizácii a činnosti Súdnej inšpekcie, ktoré spôsobili, že konanie vo veciach jej sťažností neprebiehala nestranné. Po prvé hlavný inšpektor vymenoval, hodnotil a v konečnom dôsledku mohol odvolať súdnych inšpektorov zodpovedných za disciplinárne vyšetrowania konaní hlavného inšpektora. Po druhé hlavný inšpektor vymenúva námestníka hlavného inšpektora, ktorý potvrdil rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti žalobkyne a ktorý tiež zastáva funkciu, ktorá je naviazaná na funkčné obdobie hlavného inšpektora a závisí od tohto funkčného obdobia. Po tretie hlavný inšpektor vydáva vnútorné predpisy upravujúce organizáciu a činnosť Súdnej inšpekcie.

28. Vzhľadom na vyjadrené obavy, ktoré sa týkajú organizácie a činnosti Súdnej inšpekcie a zodpovednosti jej hlavného inšpektora v rámci disciplinárnych vyšetrowaní a konaní, Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) rozhodol prerušiť konanie a predložiť Súdnu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Majú sa článok 2 a článok 19 ods. 1 druhý pododsek [ZEÚ], [rozhodnutie 2006/928], ako aj záruky nezávislosti a nestrannosti stanovené právom Európskej únie vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje hlavnému inšpektorovi Súdnej inšpekcie vydávať (podzákonné) normatívne správne akty a/alebo individuálne správne akty, ktorými samostatne rozhoduje o organizácii inštitucionálneho rámca Súdnej inšpekcie na účely výberu súdnych inšpektorov a vyhodnocovania ich činnosti, o vykonávaní kontrolnej činnosti a tiež o vymenovaní námestníka hlavného inšpektora, a to v prípade, že podľa organického zákona ide o jediné osoby oprávnené viesť, schváliť alebo zamietnuť disciplinárne vyšetrovacie úkony voči hlavnému inšpektorovi?“

29. Vnútroštátny súd požiadal, aby sa o jeho návrhu na začatie prejudiciálneho konania rozhodovalo v skrátanom súdnom konaní, a to okrem iného na základe článku 23a Štatútu Súdneho dvora Európskej únie. Predseda Súdneho dvora rozhodnutím z 1. februára 2022 túto žiadosť zamietol.

¹⁵ Súdna inšpekcia zaevidovala sťažnosť 29. januára 2020.

¹⁶ Rozhodnutie č. 728/2021.

¹⁷ Rozhodnutie č. C21-723.

30. Žalobkyňa, Súdna inšpekcia¹⁸ a Komisia predložili písomné pripomienky.

IV. O prejudiciálnej otázke

A. Prípustnosť

31. Súdna inšpekcia tvrdí, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je neprípustný. Po prvé sa domnieva, že vnútroštátny súd žiada o výklad zákona č. 317/2004, a nie rozhodnutia o výklade Zmlúv alebo o platnosti a/alebo výklade aktu inštitúcie Únie podľa článku 267 ZFEÚ. Po druhé sa Súdna inšpekcia domnieva, že ak nedošlo k rozporu medzi ustanovením vnútroštátneho práva a práva Únie, je tvrdenie, že právomoci hlavného inšpektora porušujú nezávislosť súdnych inšpektorov, neopodstatnené.

32. Navrhujem, aby Súdny dvor zamietol prvú námietku Súdnej inšpekcie týkajúcu sa prípustnosti otázky položenej vnútroštátnym súdom. Zo znenia otázky vnútroštátneho súdu totiž jasne vyplýva, že sa týka výkladu práva Únie, a nie rumunského práva. Druhá námietka Súdnej inšpekcie v súvislosti s prípustnosťou sa týka obsahu položenej otázky. Takáto námietka nemôže už zo svojej samotnej podstaty odôvodniť záver, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je neprípustný.¹⁹

B. O veci samej

1. Úvodné pripomienky

33. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka organizácie a činnosti Súdnej inšpekcie, rozsiahlych právomocí zverených jej hlavnému inšpektorovi²⁰ a jeho údajnej nedostatočnej zodpovednosti v súvislosti s disciplinárnymi vyšetrovaniami a konaniami vedenými proti jeho osobe.²¹ Vnútroštátny súd konštatuje, že organizáciu a činnosť Súdnej inšpekcie upravujú vnútorné predpisy, ktoré vydáva hlavný inšpektor.²² Rozhodnutia súdnych inšpektorov o prijatí alebo zamietnutí disciplinárnych sťažností a o začatí disciplinárnych vyšetrovaní a konaní musia byť potvrdené hlavným inšpektorom.²³ Vnútroštátny súd sa pýta, či je možné sťažnosti proti hlavnému inšpektorovi posudzovať objektívne a nestranne, keďže ich vyšetrujú súdni inšpektori, ktorých hlavný inšpektor vymenúva, hodnotí a odvoláva.²⁴ Náместník hlavného inšpektora, ktorý je priamo vymenovaný hlavným inšpektorom a asistuje mu a ktorého funkčné obdobie sa končí súčasne s funkčným obdobím hlavného inšpektora, je okrem toho zodpovedný za preskúmanie rozhodnutí o sťažnostiach podaných proti hlavnému inšpektorovi.

¹⁸ Súdnu inšpekciu zastupoval jej hlavný inšpektor N. L.

¹⁹ Pozri rozsudok z 20. apríla 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 33 a citovaná judikatúra).

²⁰ „[Hlavný inšpektor] má kľúčové právomoci...: menuje inšpektorov do riadiacich funkcií, riadi inšpekčnú činnosť a disciplinárne konania, organizuje pridelovanie spisov, určuje osobitné oblasti činnosti, v ktorých sa uskutočňuje preskúmanie, je hlavnou osobou vydávajúcou pokyny a má právomoc sám začať disciplinárne konanie.“; návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 a C-355/19, EU:C:2020:746, bod 267).

²¹ V prejednávanej veci sa neuvádza možnosť začatia občianskoprávneho alebo trestného konania proti Súdnej inšpekcii alebo jej hlavnému inšpektorovi.

²² Pozri napríklad článok 66 ods. 3 zákona č. 317/2004.

²³ Pozri napríklad článok 45 ods. 4 a článok 47 ods. 3 zákona č. 317/2004.

²⁴ Pozri článok 69 ods. 1 písm. g), článok 70 a článok 77 zákona č. 317/2004. Bez ohľadu na neobmedzené právomoci priznané hlavnému inšpektorovi Súdnej inšpekcie, v článku 72 ods. 1 zákona č. 317/2004 sa vyžaduje, aby súdni inšpektori konali nezávisle a nestranne.

34. Súdna inšpekcia je nezávislý súdny orgán so samostatnou právnou subjektivitou, ktorý je súčasťou Najvyššej rady pre súdnictvo a prokuratúru.²⁵ Zatiaľ čo Najvyššia rada pre súdnictvo a prokuratúru plní úlohu „rozhodovacieho orgánu“ v disciplinárnych veciach,²⁶ Súdna inšpekcia je zodpovedná za vedenie disciplinárnych vyšetrovaní a začatie disciplinárnych konaní proti sudcom a prokurátorom. Súdna inšpekcia teda vykonáva široké vyšetrovacie právomoci v rámci disciplinárnych konaní vedených proti členom súdnictva.²⁷

35. Správy Komisie vypracované podľa článku 2 rozhodnutia 2006/928 sa týkajú inštitucionálnej štruktúry a činnosti Súdnej inšpekcie.²⁸ V správe Komisie Európskemu parlamentu a Rade o pokroku Rumunska v rámci mechanizmu spolupráce a overovania z roku 2021²⁹ sa uvádza, že „justičné inštitúcie vrátane samotnej [Najvyššej rady pre súdnictvo a prokuratúru] v posledných rokoch zdôrazňujú obavy týkajúce sa nedostatočnej zodpovednosti Súdnej [inšpekcie], pričom uvádzajú vysoký podiel prípadov predložených [Súdnou] inšpekciou, ktoré boli na súde napokon zamietnuté, koncentráciu všetkých rozhodnutí v rámci funkcie hlavného inšpektora a obmedzenia právomocí [Najvyššej rady pre súdnictvo a prokuratúru] v oblasti dohľadu.“ V tejto súvislosti „hlavný inšpektor môže podliehať iba externému auditu, ktorý nariadi sama [Súdna inšpekcia]. Audítorskú správu následne preskúmajú len niektorí vybraní členovia [Rady]“.

36. Napriek obavám Komisie sa v spise predloženom Súdnemu dvoru nenachádza žiadny údaj o tom, že by Komisia začala proti Rumunsku konanie o porušení právnych predpisov v súvislosti s organizáciou a činnosťou Súdnej inšpekcie. Neexistuje ani žiadny náznak, že by Rumunsko prijalo opatrenia na riešenie obáv, ktoré Komisia vyjadrila v uvedených správach.

37. Vnútroštátny súd sa okrajovo zmieňuje o závažných obvineniach, ktoré žalobkyňa vznesla voči Súdnej inšpekcii, jej hlavnému inšpektorovi a niektorým sudcom a prokurátorom, ktoré by v prípade ich potvrdenia spochybnili dodržiavanie druhého pododseku článku 19 ods. 1 ZEU a rozhodnutia 2006/928.³⁰ Namiesto toho vnútroštátny súd vyjadruje obavy systémovej povahy týkajúce sa inštitucionálnej štruktúry Súdnej inšpekcie a nedostatku jej zodpovednosti. Vnútroštátny súd sa obáva najmä neobmedzenej právomoci hlavného inšpektora vydávať všetky rozhodnutia týkajúce sa organizácie a činnosti Súdnej inšpekcie, výberu, hodnotenia a odvolávania súdnych inšpektorov vrátane námestníka hlavného inšpektora, ako aj schvaľovania a vetovania všetkých individuálnych rozhodnutí, ktoré vydáva Súdna inšpekcia.

2. Analýza

38. Aj keď organizácia súdnictva vrátane pravidiel upravujúcich disciplinárne konania proti sudcom, patrí do právomoci členských štátov, výkon tejto právomoci musí byť v súlade s právom Únie. Požiadavka nezávislého súdnictva zakotvená v práve Únie znamená, že disciplinárny režim,

²⁵ Pozri článok 65 ods. 1 a 3 zákona č. 317/2004.

²⁶ V súlade s článkom 133 ods. 1 Konštitúcia Rumániei (Ústava Rumunska) je Najvyššia rada pre súdnictvo a prokuratúru garantom nezávislosti súdnictva. Článok 134 ods. 2 Ústavy Rumunska stanovuje, že Najvyššia rada pre súdnictvo a prokuratúru plní „úlohu rozhodovacieho orgánu, pokiaľ ide o disciplinárnu zodpovednosť sudcov a prokurátorov“. Pozri tiež článok 44 ods. 1 zákona č. 317/2004. Proti rozhodnutiam Najvyššej rady pre súdnictvo a prokuratúru v disciplinárnych veciach je možné podať odvolanie na päťčlenný senát sudcov Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd). V prílohe k rozhodnutiu 2006/928 sa výslovne odkazuje na kapacity a kompetencie Najvyššej rady pre súdnictvo a prokuratúru v kontexte zabezpečenia transparentnejšieho a efektívnejšieho súdneho konania.

²⁷ Pozri článok 44 ods. 6 zákona č. 317/2004. Pozri tiež rozsudok z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 182).

²⁸ Najmä tie, ktoré boli vydané v rokoch 2010, 2011, 2017 až 2019 a 2021.

²⁹ COM(2021) 370 final.

³⁰ Pozri napríklad bod 24 vyššie.

ktorý sa vzťahuje na sudcov, musí poskytovať potrebné záruky, aby sa predchádzalo vzniku akéhokoľvek rizika, že taký režim bude využitý ako systém politickej kontroly ich činnosti. Pravidlá, ktoré vymedzujú správanie naplňajúce znaky disciplinárneho 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 základných práv, najmä právo na obhajobu, a ktoré zakotvujú možnosť napadnúť na súde rozhodnutia disciplinárnych orgánov, predstavujú súbor základných záruk zaručujúcich zachovanie nezávislosti súdnej moci.³¹

39. Súdny dvor tiež rozhodol, že, keďže perspektíva začatia disciplinárneho vyšetrovania je sama osebe spôsobilá vyvíjať tlak na tých, ktorých úlohou je vydávať rozsudky, je dôležité, aby orgán s právomocou na vyšetrovanie a vedenie disciplinárneho konania bol pri výkone svojich úloh objektívny a nestranný. Na tento účel nesmie podliehať nijakému vonkajšiemu vplyvu.³² Disciplinárny režim sa nesmie odkloniť od svojho legitímneho cieľa.³³

40. S cieľom zabezpečiť nezávislosť súdnej moci sa v judikatúre Súdneho dvora zdôrazňujú záruky poskytované sudcom, proti ktorým sa vedú disciplinárne vyšetrovania a konania. Rovnaké záruky objektívnosti a nestrannosti sa uplatňujú bez ohľadu na to, či je voči sudcovi vedené disciplinárne konanie alebo, ako vo veci samej pred vnútroštátnym súdom, či sú sťažnosti proti sudcom alebo prokurátorom zamietnuté, a disciplinárne vyšetrovanie a konanie nebolo začaté. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že tieto záruky zabezpečujú, aby u verejnosti zostalo zachované vnímanie nezávislosti a nestrannosti súdnictva, čo je v demokratickej spoločnosti dôležité. Narušenie dôvery verejnosti v dôsledku neodborného alebo neobjektívneho vedenia disciplinárnych vyšetrovaní a konaní, ako to tvrdí žalobkyňa, môže mať za následok faktické odopretie účinnej právnej ochrany v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie podľa druhého pododseku článku 19 ods. 1 ZEÚ.³⁴

41. V rozsudku Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. Súdny dvor rozhodol, že rumunská právna úprava týkajúca sa dočasného menovania vedenia Súdnej inšpekcie patrí do pôsobnosti rozhodnutia 2006/928 a musí byť v súlade s požiadavkami práva Únie, najmä s hodnotou právneho štátu.³⁵ Vzhľadom na rozsah právomocí Súdnej inšpekcie vykonávať disciplinárne vyšetrovania a viesť disciplinárne konania proti sudcom a prokurátorom sa tieto

³¹ Rozsudok z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 198).

³² Rozsudok z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 199).

³³ Rozsudok z 22. februára 2022, RS (Účinok rozhodnutí ústavného súdu) (C-430/21, EU:C:2022:99, bod 84).

³⁴ Pozri analogicky rozsudok z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, body 196, 197 a 216). Súdny dvor v bode 216 tohto rozsudku uviedol, že oddelenie pôsobiace v rámci prokuratúry zodpovedné za vyšetrovanie priestupkov spáchaných sudcami a prokurátormi je spôsobilé narušiť dôveru, ktorú musí súdnictvo v demokratickej spoločnosti a v právnom štáte vzbudzovať u jednotlivcov, pokiaľ by taká autonómna štruktúra, v závislosti od pravidiel upravujúcich právomoci, zloženie a fungovanie takejto štruktúry a od príslušného vnútroštátneho kontextu, mohla byť vnímaná ako nástroj na vyvíjanie tlaku a zastrasovanie sudcov, a teda viesť k dojmu absencie nezávislosti alebo nestrannosti týchto sudcov. Pozri tiež rozsudok z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 226).

³⁵ Rozsudok z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, body 182 a 184). Uvedené ustanovenia vnútroštátnych právnych predpisov, o ktoré ide v prejednávanej veci, sa vzťahujú na rumunské súdnictvo ako celok, a teda aj na všeobecné súdy, ktoré majú rozhodovať o otázkach týkajúcich sa uplatňovania alebo výkladu práva Únie. Keďže všeobecné súdy ako „súdne orgány“ v zmysle práva Únie pôsobia v rámci rumunského súdneho systému v „oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie“, musia podľa druhého pododseku článku 19 ods. 1 ZEÚ spĺňať požiadavky účinnej súdnej ochrany.

požiadavky rovnakým spôsobom vzťahujú na dočasné vymenovanie jej hlavného inšpektora a na organizáciu a činnosť Súdnej inšpekcie. Keďže právna úprava ďalej zveruje hlavnému inšpektorovi³⁶ rozsiahle právomoci a výsady, musí aj hlavný inšpektor spĺňať rovnaké požiadavky.

42. Zo spisu predloženého Súdneho dvoru vyplýva, že proti rozhodnutiam Súdnej inšpekcie o zamietnutí sťažnosti proti sudcovi alebo prokurátorovi je možné podať odvolanie na Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) a následne na Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd).³⁷ Dostupnosť takýchto konaní je nevyhnutná³⁸ na zachovanie dôvery verejnosti v disciplinárny systém. Súdne konania sťažovateľov, ktorých cieľom je napadnúť rozhodnutia disciplinárneho orgánu, však nemusia byť dostačujúce na vyriešenie systémových problémov, ktoré sa vyskytujú v rámci fungovania tohto disciplinárneho systému. Žalobkyňa na vnútroštátnom súde tvrdila, že z dôvodu uplynutia lehôt, v ktorých mohli byť prijaté účinné disciplinárne opatrenia, jej prietahy a nedostatky pri vybavovaní jej sťažností znemožnili získať akýkoľvek prospech z disciplinárneho systému a v jeho rámci využiť akékoľvek právne prostriedky nápravy. Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že v tomto štádiu konania nie je povinný o tejto otázke rozhodnúť. Poukazuje iba na príčinnú súvislosť medzi tvrdeniami žalobkyne a výkladom práva Únie, ktorý žiada od Súdneho dvora.³⁹

43. Žalobkyňa a Komisia sa domnievajú, že predĺženie dočasného vymenovania hlavného inšpektora rumunskou vládou v roku 2018,⁴⁰ ktoré sa uskutočnilo v rozpore s riadnym postupom vymenovania, vyvolalo pochybnosti v tom zmysle, že právomoci a funkcie Súdnej inšpekcie sa môžu využívať na vyvíjanie nátlaku na činnosť sudcov a prokurátorov alebo na ich politickú kontrolu.⁴¹ V prejednávanej veci by sa malo toto predĺženie z uvedeného dôvodu zohľadniť.

44. Valné zhromaždenie Najvyššej rady pre súdnictvo a prokuratúru vymenovalo s účinnosťou od 1. septembra 2015 N. L. za hlavného inšpektora Súdnej inšpekcie. Bez ohľadu na skutočnosť, že 31. augusta 2018 uplynulo jeho trojročné funkčné obdobie, rumunská vláda dočasne predĺžila toto vymenovanie o obdobie od 1. septembra 2018 do 14. mája 2019. Dňa 10. decembra 2021, teda v čase podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania, bol N. L. stále vo funkcii po tom, ako ho Najvyššia rada pre súdnictvo a prokuratúru opätovne vymenovala za hlavného inšpektora na druhé funkčné obdobie.⁴² Dôležitejšie je, že 7. decembra 2021 Curtea de Apel Craiova (Odvolací súd Craiova, Rumunsko)⁴³ v konečnom rozsudku rozhodol, že dočasné predĺženie vymenovania hlavného inšpektora nevyvoláva pochybnosti o tom, že by bol na sudcov a prokurátorov vyvíjaný

³⁶ Súdna inšpekcia nepopiera, že hlavný inšpektor má takéto rozsiahle právomoci. Súdna inšpekcia skôr zdôrazňuje, že zákon č. 317/2004 mu tieto právomoci výslovne priznáva a že ich výkon je presne vymedzený. Súdna inšpekcia tvrdí, že žalobkyňa v skutočnosti sponchybnuje inštitucionálne posilnenie Súdnej inšpekcie zákonom č. 317/2004 a jej zvýšenú nezávislosť od Najvyššej rady pre súdnictvo a prokuratúru.

³⁷ Tieto sudy môžu buď potvrdiť, alebo zrušiť rozhodnutia Súdnej inšpekcie o zamietnutí sťažností.

³⁸ A podľa práva Únie sa to vyžaduje. Pozri bod 38 vyššie.

³⁹ Ako je uvedené v bode 22 návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

⁴⁰ Právnym základom tohto dočasného predĺženia bol Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 (mimoriadna vyhláška vlády č. 77/2018) z 5. septembra 2018 (*Monitorul Oficial al României*, č. 767 z 5. septembra 2018) (ďalej len „vyhláška č. 77/2018“).

⁴¹ V rozsudku z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, body 206 a 207), Súdny dvor zdôraznil, že v konečnom dôsledku to musí overiť vnútroštátny súd.

⁴² Zdá sa, čo však bude musieť overiť vnútroštátny súd, že hlavný inšpektor N. L. je už na dôchodku a že on a námestník hlavného inšpektora P. M. boli nahradení inými osobami v čase od podania tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania do kancelárie Súdneho dvora.

⁴³ Uvedený súd mal právomoc rozhodnúť vo veci samej, ktorá bola predmetom prejudiciálneho konania vo veci C-83/19. Pozri rozsudok č. 3014/2021 (dostupný na <http://rolii.ro/hotarari/61d2683fe4900928170001a5>).

politický nátlak.⁴⁴ Relevantnosť spôsobu dočasného predĺženia vymenovania hlavného inšpektora o obdobie od 1. septembra 2018 do 14. mája 2019 teda nie je v súvislosti s prejednávanej vecou ľahko zrejmé.

45. Žalobkyňa tvrdí, že výnosy z roku 2018 sú z hľadiska práva Únie neplatné, keďže ich hlavný inšpektor N. L. vydal v čase, keď bolo jeho dočasné vymenovanie nezákonne predĺžené. Súdna inšpekcia uvádza, že rozsudkom Súdneho dvora Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i.⁴⁵ nebolo rozhodnuté o platnosti týchto výnosov. Ďalej tvrdí, že v záujme zabezpečenia právnej istoty je nevyhnutné výnosy z roku 2018 považovať za platné.

46. Vzhľadom na znenie rozsudku č. 3014/2021 Curtea de Apel Craiova (Odvolací súd Craiova), na ktorý odkazuje bod 44 vyššie, nie je možné úspešne tvrdiť, že výnosy z roku 2018 sú neplatné, keďže ich hlavný inšpektor N. L. vydal počas obdobia, kedy bol dočasne vymenovaný.

47. Okrem toho je potrebné zdôrazniť, že článok 66 ods. 3 zákona č. 317/2004 jasne stanovuje, že hlavný inšpektor Súdnej inšpekcie vydáva predpisy, ktoré upravujú organizáciu a činnosť tohto orgánu. Článok 45 a článok 45¹ ods. 1 písm. a) zákona č. 317/2004 tiež priznávajú hlavnému inšpektorovi Súdnej inšpekcie rozsiahle právomoci schvaľovania a vetovania jednotlivých rozhodnutí tohto orgánu prijatých v súvislosti s disciplinárnymi vyšetrovaniami a konaniami.⁴⁶

48. Skutočnosť, že hlavný inšpektor zohráva rozhodujúcu úlohu pri riadení a organizácii Súdnej inšpekcie, môže vydávať vnútorné predpisy a schvaľovať a vetovať všetky individuálne rozhodnutia Súdnej inšpekcie, nemusí, pri absencii iných faktorov, nevyhnutne viesť k dôvodným pochybnostiam o tom, že právomoci a funkcie Súdnej inšpekcie sa v skutočnosti využívajú ako nástroj na vyvíjanie tlaku na súdnu činnosť alebo jej politickú kontrolu, alebo na narušenie dôvery verejnosti v súdnictvo, a to aj nepriamym spôsobom.⁴⁷

49. Vzhľadom na rozsiahle právomoci hlavného inšpektora, jeho rozhodujúcu úlohu v rámci Súdnej inšpekcie a absenciu akéhokoľvek vnútorného mechanizmu,⁴⁸ ktorý by bránil nevhodnému využívaniu týchto právomocí, musí Súdna inšpekcia⁴⁹ pristupovať k disciplinárnym sťažnostiam proti hlavnému inšpektorovi s maximálnou profesionalitou a nestrannosťou, aby zabezpečila dôveru verejnosti v tento orgán a celé súdnictvo.

50. Ako tvrdí Súdna inšpekcia, zriadenie samostatného orgánu na riešenie disciplinárných sťažností proti hlavnému inšpektorovi Súdnej inšpekcie môže byť zbytočné.⁵⁰ Táto pripomienka je podmienená existenciou účinných a transparentných postupov na nestranné riešenie všetkých

⁴⁴ Presný obsah tohto rozsudku, ktorý bol vydaný po podaní tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, Súdny dvor nemá k dispozícii, a preto je na vnútroštátnom súde, aby ho overil.

⁴⁵ Rozsudok z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393).

⁴⁶ Pozri článok 69 zákona č. 317/2004.

⁴⁷ Súdna inšpekcia tvrdí, že výnosy z roku 2018 sú potrebné na zabezpečenie jej nezávislosti a stability fungovania. Ďalej poznamenáva, že kapitola VII zákona č. 317/2004 obsahuje podrobné pravidlá týkajúce sa činnosti Súdnej inšpekcie, vymenovania hlavného inšpektora a jeho funkčného obdobia, ako aj vymenovania vedúcich pracovníkov Súdnej inšpekcie.

⁴⁸ Zdá sa, čo bude musieť overiť vnútroštátny súd, že podľa článku 67 ods. 5 zákona č. 317/2004 Valné zhromaždenie Najvyššej rady pre súdnictvo a prokuratúru môže odvolať hlavného inšpektora z funkcie, ak si neplní svoje riadiace povinnosti alebo ich plní nevhodným spôsobom.

⁴⁹ Zdá sa, že minister spravodlivosti má názor, že Súdna inšpekcia je príslušná na riešenie disciplinárných sťažností proti svojmu hlavnému inšpektorovi: pozri bod 25 vyššie.

⁵⁰ Neexistencia takéhoto samostatného orgánu môže posilniť nezávislosť hlavného inšpektora Súdnej inšpekcie.

takýchto sťažností.⁵¹ V tejto súvislosti môže byť znepokojujúca skutočnosť, že hlavný inšpektor Súdnej inšpekcie podľa vlastného uváženia⁵² vymenúva námestníka hlavného inšpektora Súdnej inšpekcie, keďže námestník hlavného inšpektora je poverený rozhodovaním o tom, či budú vyšetrované sťažnosti a začaté disciplinárne konanie proti hlavnému inšpektorovi.

51. Pred prijatím Legea nr. 234/2018 (zákon č. 234/2018) zo 4. októbra 2018⁵³ (ďalej len „zákon č. 234/2018“) Najvyššia rada pre súdnictvo a prokuratúru vymenovala hlavného inšpektora a aj námestníka hlavného inšpektora na základe podobného postupu a funkčné obdobie námestníka hlavného inšpektora nebolo závislé od funkčného obdobia hlavného inšpektora. Zdá sa, čo bude musieť overiť vnútroštátny súd, že od prijatia zákona č. 234/2018 je námestník hlavného inšpektora Súdnej inšpekcie menovaný výlučne na základe rozhodnutia hlavného inšpektora a že jeho funkčné obdobie závisí od funkčného obdobia hlavného inšpektora a zhoduje sa s ním.⁵⁴ Zákony a predpisy, ktorými sa riadi Súdna inšpekcia, nestanovujú žiadny vnútorný mechanizmus na preskúmanie tvrdení o neprimeranom využívaní rozsiahlych právomocí hlavného inšpektora inak ako prostredníctvom disciplinárnych konaní. Vzhľadom na všetky tieto okolnosti sa domnievam, že zákon č. 234/2018 môže výrazne narušiť vnímanie verejnosti, že námestník hlavného inšpektora môže objektívne a nestranné dohliadať na disciplinárne vyšetrovania a konania o sťažnostiach proti hlavnému inšpektorovi. Prijatie zákona č. 234/2018 sa tak javí ako krok späť v oblasti ochrany právneho štátu v Rumunsku.

52. Zákon č. 234/2018 spája kariéry hlavného inšpektora a námestníka hlavného inšpektora Súdnej inšpekcie. Napriek povinnosti námestníka hlavného inšpektora konať nezávisle a nestranné môže byť vnímaný ako osoba, ktorá má osobný záujem na výsledku akéhokoľvek disciplinárneho vyšetrovania a/alebo konania proti hlavnému inšpektorovi. Okrem toho je zrejmé, že všetci súdni inšpektori Súdnej inšpekcie sú podriadení hlavnému inšpektorovi a že ich kariérny postup závisí od toho, kto zastáva túto funkciu.⁵⁵ Táto skutočnosť môže tiež narušiť vnímanie verejnosti, že súdni inšpektori vyšetrojú sťažnosti proti hlavnému inšpektorovi odborným a nestranným spôsobom.

V. Návrh

53. Vzhľadom na uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú mu položil Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť, Rumunsko), takto:

Článok 2 ZEÚ druhý pododsek článku 19 ods. 1 ZEÚ a rozhodnutie Komisie 2006/928/ES 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,

⁵¹ Vnútroštátny súd sa domnieva, že je potrebné prijať právny rámec „na úrovni organickeho zákona, ktorý by poskytoval objektívne záruky nezávislosti a nestrannosti súdnych inšpektorov vo vzťahu k hlavnému inšpektorovi v prípadoch ak disciplinárna sťažnosť smeruje proti hlavnému inšpektorovi“. Vzhľadom na zásadu subsidiarity uvedenú v článku 5 ZEÚ sa domnievam, že členský štát môže určiť povahu opatrení, ktoré má prijať v súvislosti s disciplinárnymi vyšetrovaniami a konaniami proti sudcom a prokurátorom vrátane súdnych inšpektorov, na to, aby splnil požiadavky druhého pododseku článku 19 ods. 1 ZEÚ a rozhodnutia 2006/928, za predpokladu, že tieto opatrenia rešpektujú zásady rovnocennosti a účinnosti.

⁵² Pozri Ordinul nr. 134/2018.

⁵³ *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 850 z 8. októbra 2018.

⁵⁴ Pozri článok 69 ods. 1 písm. a) zákona č. 317/2004. V súlade s týmto ustanovením hlavný inšpektor vymenúva aj riaditeľov Súdnej inšpekcie na funkčné obdobia závislé od funkčného obdobia hlavného inšpektora.

⁵⁵ Hlavný inšpektor sa podieľa na menovaní, hodnotení a odvolávaní súdnych inšpektorov. Pozri okrem iného výnos č. 131/2018. Zdá sa, že neexistuje mechanizmus, ktorý by hlavnému inšpektorovi bránil začať vyšetrovanie a disciplinárne konanie proti súdnym inšpektorom, ktorí vedú alebo viedli disciplinárne vyšetrovanie proti hlavnému inšpektorovi.

sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave alebo predpisom, ktoré stanovujú, že:

dohľad nad disciplinárnymi vyšetrovaniami a konaniami proti hlavnému inšpektorovi InspeȚia Judiciară (Súdna inšpekcia, Rumunsko), ktorý sa uskutočňuje prostredníctvom jeho námestníka, a vyšetrovanie takýchto sťažností súdnymi inšpektormi Súdnej inšpekcie za takých okolností, keď je tento námestník hlavného inšpektora vymenovaný na základe vlastného uváženia hlavného inšpektora; a funkčné obdobie zástupcu námestníka hlavného inšpektora závisí od funkčného obdobia hlavného inšpektora a zhoduje sa s ním; a všetci súdni inšpektori sú podriadení hlavnému inšpektorovi, od ktorého závisí ich kariérny postup.