



# Zbierka súdnych rozhodnutí

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

**Spojené veci C-83/19, C-127/19 a C-195/19**

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România“  
proti**

**Inspekția Judiciară**

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

**a**

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România“,  
Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“**

**proti**

**Consiliul Superior al Magistraturii**

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

**a**

**PJ**

**proti**

**QK**

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

**Vec C-291/19**

**SO**

**proti**

**TP a i.**

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

**Vec C-355/19**

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România“,  
Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“,**

**OL**

**proti**

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

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

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

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Zmluva o prístupení Bulharska a Rumunska k Európskej únii – Rozhodnutie Komisie 2006/928/ES, ktorým sa zriaďuje mechanizmus spolupráce a overovania (MSO) – Povaha a právne účinky MSO a správ vypracovaných Komisiou na jeho základe – Dočasné vymenovanie vedenia súdnej inšpekcie – Vnútroštátne ustanovenia o zriadení a organizácii odboru pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve v rámci prokuratúry – Článok 47 Charty základných práv Európskej únie – Článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ – Právny štát – Nezávislosť súdnictva“

Obsah

I.	Úvod .....	4
II.	Právny rámec .....	5
	A. Právo EÚ .....	5
	1. Primárne právo .....	5
	2. Rozhodnutie o MSO .....	6
	B. Rumunské právo .....	7
	1. Rumunská ústava .....	7
	2. Ustanovenia týkajúce sa súdnej inšpekcie .....	7
	a) Zákon č. 317/2004 .....	7
	b) Mimoriadne nariadenie č. 77/2018 .....	8
	3. Ustanovenia týkajúce sa odboru pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve .....	9
	a) Zákon č. 207/2018 .....	9
	b) Mimoriadne nariadenie č. 90/2018 .....	11
	c) Mimoriadne nariadenie č. 92/2018 .....	11
	d) Mimoriadne nariadenie č. 7/2019 .....	12
	e) Mimoriadne nariadenie č. 12/2019 .....	12
III.	Skutkový stav, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky .....	12

A. Vec C-83/19 .....	12
B. Vec C-127/19 .....	14
C. Vec C-195/19 .....	16
D. Vec C-291/19 .....	17
E. Vec C-355/19 .....	18
F. Konanie na Súdnom dvore .....	19
IV. Analýza .....	20
A. Prípustnosť prejudiciálnych otázok .....	20
1. C-83/19 .....	22
2. C-127/19 a C-355/19 .....	24
3. C-195/19 a C-291/19 .....	25
4. Predbežný záver o prípustnosti .....	26
B. Relevantné právo EÚ a kritériá .....	27
1. MSO .....	27
a) Sú rozhodnutie o MSO a správy vypracované v rámci MSO aktmi Európskej únie? ..	28
b) Je zmluva o pristúpení vhodným právnym základom? .....	29
1) Formálny právny základ .....	29
2) Obsah a ciele .....	29
3) Trvanie MSO .....	30
4) Predbežný záver .....	31
c) Právne účinky MSO .....	31
1) Právne účinky rozhodnutia o MSO .....	31
2) Právne účinky správ v rámci MSO .....	33
d) Patria dotknuté vnútroštátne opatrenia do pôsobnosti MSO? .....	36
2. Zásada nezávislosti súdництва: článok 47 Charty a/alebo článok 19 ods. 1 ZEÚ .....	37
a) Článok 47 Charty .....	38
b) Článok 19 ods. 1 ZEÚ .....	41

c) Článok 19 ods. 1 ZEÚ a riziká príliš otvorených brán . . . . .	42
3. Kritériá a povaha posudzovania . . . . .	45
a) Kritériá: vonkajšie aspekty nezávislosti súdництва a doktrína vonkajších znakov . . .	45
b) Povaha posudzovania: čo treba preukázať . . . . .	47
C. Posúdenie dotknutých vnútroštátnych ustanovení . . . . .	49
1. Všeobecný kontext . . . . .	50
2. Dočasné vymenovanie vedenia súdnej inšpekcie . . . . .	51
a) Návrh na začatie prejudiciálneho konania a stanoviská účastníkov konania . . . . .	51
b) Analýza . . . . .	52
c) Predbežný záver . . . . .	55
3. Odbor pre vyšetrowanie trestných činov spáchaných v súdnictve . . . . .	55
a) Návrhy na začatie prejudiciálneho konania a stanoviská účastníkov konania . . . . .	55
b) Analýza . . . . .	57
i) Odôvodnenie . . . . .	57
– Jednoznačné a zrozumiteľné odôvodnenie? . . . . .	58
– Skutočné odôvodnenie? . . . . .	59
ii) Záruky . . . . .	60
iii) Kontext a praktické fungovanie . . . . .	62
iv) Primeraná lehota . . . . .	63
c) Predbežný záver . . . . .	65
V. Návrh . . . . .	65

## I. Úvod

1. Prejednávané veci sa týkajú dvoch inštitucionálnych aspektov rumunského súdneho systému, ktoré boli prednedávnom pozmenené prostredníctvom reformy tzv. „zákonov o justícii“<sup>2</sup> v uvedenom členskom štáte. Päť návrhov na začatie prejudiciálneho konania, ktoré spoločne

<sup>2</sup> Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zákon č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov) uverejnený v *Monitorul Oficial* č. 826 z 13. septembra 2005 (ďalej len „zákon č. 303/2004“), Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (zákon č. 304/2004 o organizácii súdnictva), *Monitorul Oficial* č. 827 z 13. septembra 2005 (ďalej len „zákon č. 304/2004“), a Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (zákon č. 317/2004 o Najvyššej súdnej rade), *Monitorul Oficial* č. 628 z 1. septembra 2012 (ďalej len „zákon č. 317/2004“).

preskúmam v týchto návrhoch, sa v podstate týka na jednej strane dočasného vymenovania šéfa Inspekcia Judiciară (Súdna inšpekcia, Rumunsko) a na druhej strane vytvorenia odboru povereného vyšetrovaním trestných činov spáchaných v súdnictve v rámci prokuratúry.<sup>3</sup>

2. Všetky tieto veci však majú spoločné dve predbežné otázky, ktoré treba vyriešiť na úvod. Po prvé akú má právnu povahu a účinky „mechanizmus spolupráce a overovania“ (ďalej len „MSO“)<sup>4</sup> zavedený rozhodnutím Komisie 2006/928/ES?<sup>5</sup>

3. Európska komisia vydáva na základe MSO pravidelné správy. V správe uverejnenej v roku 2018<sup>6</sup> Komisia uviedla viaceré problematických aspektov týkajúcich sa nedávnych reforiem rumunského súdneho systému, ktoré sú predmetom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Vzhľadom na to vnútroštátne súdy požadujú objasnenie, pokiaľ ide o právne postavenie MSO a správ Komisie, najmä aby mohli určiť, či sú odporúčania uvedené v správach Komisie pre rumunské orgány záväzné.

4. Okrem toho sa prejudiciálne otázky síce týkajú zlučiteľnosti vnútroštátnych legislatívnych zmien so zásadami právneho štátu, účinnej súdnej ochrany a nezávislosti súdnictva, poukazujú však aj na niekoľko ustanovení primárneho práva, najmä na článok 2 ZEÚ, článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ a článok 47 druhý odsek Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Druhá predbežná otázka, ktorú treba objasniť, teda spočíva v tom, či sa tieto ustanovenia uplatnia v prejednávanej veci vzhľadom na osobitný prístupový kontext Rumunska, v rámci ktorého sa MSO naďalej uplatňuje.

## II. Právny rámec

### A. Právo EÚ

#### 1. Primárne právo

5. Podľa článku 4 ods. 3 Zmluvy o pristúpení Bulharskej republiky a Rumunska k Európskej únii (ďalej len „zmluva o pristúpení“)<sup>7</sup> môžu inštitúcie Únie prijať pred pristúpením okrem iného opatrenia, ktoré sú uvedené v článkoch 37 a 38 Aktu o podmienkach pristúpenia Bulharskej republiky a Rumunska (ďalej len „akt o pristúpení“).<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Súbežne bol podaný ďalší návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-397/19. Týka sa zmien vnútroštátneho systému občianskoprávnej zodpovednosti sudcov. V uvedenej veci prednesiem samostatné návrhy v rovnaký deň ako v prejednávanej veci.

<sup>4</sup> Vzhľadom na to, že v týchto návrhoch je použitých okrem MSO veľa ďalších skratiek, považujem za užitočné uviesť na účely zjednodušenia odkazov už na tomto mieste najčastejšie používané skratky: Direcția Națională Anticorupție (Národné protikorupčné riaditeľstvo, Rumunsko; ďalej len „DNA“), Consiliul Superior al Magistraturii (Najvyššia súdna rada, Rumunsko; ďalej len „CSM“), a Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Odbor pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, Rumunsko; ďalej len „OVTČS“).

<sup>5</sup> Rozhodnutie z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Rumunsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii (Ú. v. EÚ L 354, 2006, s. 56) (ďalej len „rozhodnutie o MSO“).

<sup>6</sup> Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o pokroku Rumunska v rámci mechanizmu spolupráce a overovania, COM(2018) 851 final z 13. novembra 2018 (ďalej len „správa o MSO z roku 2018“), ku ktorej je pripojený pracovný dokument útvarov Komisie – Rumunsko: technická správa [neoficiálny preklad], SWD(2018) 551 final (ďalej len „technická správa o MSO z roku 2018“).

<sup>7</sup> Ú. v. EÚ L 157, 2005, s. 11.

<sup>8</sup> Ú. v. EÚ L 157, 2005, s. 203.

6. Článok 2 aktu o pristúpení stanovuje, že odo dňa pristúpenia sú ustanovenia pôvodných Zmlúv a aktov prijatých inštitúciami pred pristúpením záväzné pre Rumunsko a uplatňujú sa za podmienok stanovených v Zmluvách a v akte o pristúpení.

7. Článok 37 aktu o pristúpení stanovuje: „Ak Bulharsko alebo Rumunsko nevykoná záväzky prijaté v súvislosti s rokovaniami o pristúpení vrátane záväzkov vo všetkých odvetvových politikách, ktoré sa týkajú hospodárskych činností s cezhraničnými účinkami, a spôsobí tým vážne narušenie fungovania vnútorného trhu alebo jeho bezprostrednú hrozbu, môže Komisia do uplynutia obdobia, ktoré nepresahuje tri roky odo dňa pristúpenia, na odôvodnenú žiadosť členského štátu alebo z vlastného podnetu prijať primerané opatrenia.

Opatrenia musia byť proporcionálne, pričom prednosť majú opatrenia, ktoré čo najmenej narušujú fungovanie vnútorného trhu, prípadne uplatňovanie existujúcich odvetvových ochranných mechanizmov. Takéto ochranné opatrenia nesmú byť použité ako prostriedok svojvoľnej diskriminácie alebo skrytého obmedzovania obchodovania medzi členskými štátmi. Ochranná doložka môže byť použitá aj pred pristúpením na základe výsledkov monitorovania a prijaté opatrenia nadobudnú účinnosť prvým dňom pristúpenia, ak nestanovujú neskorší deň. Opatrenia budú zachované iba po bezpodmienečne nevyhnutné obdobie a budú zrušené, keď bude splnený príslušný záväzok. Možno ich však uplatňovať aj po uplynutí obdobia uvedeného v prvom odseku, ak príslušné záväzky neboli splnené. Na základe pokroku dotknutého členského štátu v plnení jeho záväzkov môže Komisia opatrenia vhodne upraviť. Komisia pred zrušením ochranných opatrení včas upovedomí Radu a v tejto súvislosti náležite zohľadní všetky pripomienky Rady“.

8. Článok 38 aktu o pristúpení stanovuje: „Ak sa v Bulharsku alebo Rumunsku vyskytnú alebo bezprostredne hrozia závažné nedostatky v transpozícii, vykonávaní alebo uplatňovaní rámcových rozhodnutí alebo iných príslušných záväzkov, nástrojov spolupráce a rozhodnutí týkajúcich sa vzájomného uznávania v oblasti trestného práva podľa hlavy VI Zmluvy o EÚ a smerníc a nariadení týkajúcich sa vzájomného uznávania v občianskych veciach podľa hlavy IV Zmluvy o ES, môže Komisia do uplynutia obdobia, ktoré nepresahuje viac ako tri roky odo dňa pristúpenia, na odôvodnený návrh členského štátu alebo z vlastného podnetu a po porade s členskými štátmi prijať primerané opatrenia a určiť podmienky a spôsoby ich uvedenia do účinnosti.

Tieto opatrenia môžu mať povahu dočasného pozastavenia uplatňovania príslušných ustanovení a rozhodnutí vo vzťahoch medzi Bulharskom alebo Rumunskom a ktorýmkoľvek iným členským štátom alebo členskými štátmi bez toho, aby tým bola dotknutá úzka justičná spolupráca. Ochranná doložka môže byť použitá aj pred pristúpením na základe výsledkov monitorovania a prijaté opatrenia nadobudnú účinnosť prvým dňom pristúpenia, ak nestanovujú neskorší deň. Opatrenia budú zachované iba po bezpodmienečne nevyhnutné obdobie a budú zrušené, keď budú nedostatky napravené. Možno ich však uplatňovať aj po uplynutí obdobia uvedeného v prvom odseku, pokiaľ tieto nedostatky pretrvávajú. Na základe pokroku dotknutého nového členského štátu v náprave zistených nedostatkov môže Komisia po porade s členskými štátmi opatrenia vhodne upraviť. Komisia pred zrušením ochranných opatrení včas upovedomí Radu a v tejto súvislosti náležite zohľadní všetky pripomienky Rady.“

## **2. Rozhodnutie o MSO**

9. Rozhodnutie o MSO bolo podľa svojho odôvodnenia 5 prijaté na základe článkov 37 a 38 aktu o pristúpení.

10. Odôvodnenie 6 rozhodnutia o MSO stanovuje: „Nedoriešené záležitosti v oblasti miery zodpovednosti a účinnosť súdneho systému a orgánov činných v trestnom konaní si vyžadujú zriadenie mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Rumunsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii“.

11. Článok 1 rozhodnutia o MSO stanovuje, že Rumunsko bude každoročne podávať Komisii správu o pokroku v plnení jednotlivých referenčných kritérií uvedených v prílohe rozhodnutia. Podľa článku 2 Komisia oznámi Európskemu parlamentu a Rade svoje pripomienky a zistenia týkajúce sa správy Rumunska po prvý raz v júni 2007 a následne podľa potreby a minimálne jedenkrát za každých šesť mesiacov. Článok 3 stanovuje, že rozhodnutie o MSO „nadobudne účinnosť iba za podmienky a dňom nadobudnutia platnosti zmluvy o pristúpení“. Podľa článku 4 je rozhodnutie o MSO určené všetkým členským štátom.

12. Príloha rozhodnutia o MSO obsahuje „referenčné kritériá pre Rumunsko uvedené v článku 1“. Prvé, tretie a štvrté referenčné kritérium znejú takto: „zabezpečiť transparentnejšie a účinnejšie súdne konanie, najmä rozšírením kapacít a kompetencií Vyššej sudcovskej rady [Najvyššej súdnej rady – *neoficiálny preklad*]...“, „stavať na dosiahnutom pokroku, pokračovať v profesionálnom, nezaujatom vyšetrowaní v prípadoch podozrenia z korupcie na najvyšších miestach“ a „prijať ďalšie opatrenia na prevenciu a boj proti korupcii, najmä v miestnej samospráve“.

## **B. Rumunské právo**

### **1. Rumunská ústava**

13. Článok 115 ods. 4 Konstitúcia Romániei (Ústava Rumunska) stanovuje, že „vláda môže prijímať mimoriadne nariadenia len vo výnimočných prípadoch, ktorých riešenie neznesie odklad, a je povinná uviesť v nich dôvody naliehavosti“.

14. Podľa článku 133 ods. 1 Ústavy Rumunska „Najvyššia súdna rada je garantom nezávislosti súdnictva“.

15. Článok 132 ods. 1 Ústavy Rumunska stanovuje, že „prokurátori vykonávajú svoju činnosť v súlade so zásadou zákonnosti, nestrannosti a hierarchickej kontroly pod právomocou ministra spravodlivosti“.

### **2. Ustanovenia týkajúce sa súdnej inšpekcie**

#### **a) Zákon č. 317/2004**

16. Článok 65 zákona č. 317/2004 o CSM stanovuje:

„1. Súdna inšpekcia je zriadená ako orgán s právnou subjektivitou v rámci [CSM] so sídlom v Bukurešti ako súčasť reorganizácie súdneho inšpektorátu.

2. Na čele súdnej inšpekcie stojí hlavný inšpektor, ktorého zastupuje námestník hlavného inšpektora, pričom obaja sú vymenovaní na základe výberového konania usporiadaného [CSM].

3. Súdna inšpekcia koná v súlade so zásadou prevádzkovej nezávislosti, pričom prostredníctvom súdnych inšpektorov menovaných za zákonom stanovených podmienok plní úlohy v oblasti analýzy, overovania a kontroly v osobitných oblastiach činnosti.“

17. Článok 67 zákona č. 317/2004 stanovuje:

„1. Hlavného inšpektora a námestníka hlavného inšpektora vymenuje plenárne zhromaždenie [CSM] spomedzi súdnych inšpektorov v službe na základe výberového konania, ktoré sa skladá z predloženia projektu týkajúceho výkonu právomocí špecifických pre dotknutú riadiacu funkciu, z písomnej skúšky, ktorou sa overia poznatky v oblasti riadenia, komunikácie a ľudských zdrojov, ako aj schopnosť uchádzača prijímať rozhodnutia a niesť zodpovednosť a jeho odolnosť voči stresu, a tiež z psychologického testu.

2. Výberové konanie usporiada [CSM] v súlade s nariadením schváleným rozhodnutím plenárneho zhromaždenia [CSM], ktoré je uverejnené v *Monitorul Oficial al României* (Úradný vestník Rumunska), časť I.

3. Usporiadanie výberového konania na miesto hlavného inšpektora a námestníka hlavného inšpektora sa oznámi najmenej tri mesiace pred jeho uskutočnením.

4. Funkčné obdobie hlavného inšpektora a námestníka hlavného inšpektora trvá tri roky a môže byť obnovené len jedenkrát, pokiaľ sú dodržané ustanovenia článku 67 ods. 1.

5. Hlavného inšpektora a námestníka hlavného inšpektora môže odvolať z funkcie plenárne zhromaždenie [CSM], pokiaľ svoje riadiace funkcie nevykonávajú alebo vykonávajú neprimerane. O odvolaní sa rozhodne na základe ročnej správy o audite upravenej v článku 68.

6. Proti rozhodnutiu o odvolaní prijatému plenárnym zhromaždením [CSM] je možné podať opravný prostriedok senátu pre správne a daňové veci Înalta Curte de Casație și Justiție [(Najvyšší kasačný súd, Rumunsko)] v lehote 15 dní od jeho oznámenia. Podanie opravného prostriedku má na výkon rozhodnutia [CSM] odkladný účinok. Rozhodnutie o opravnom prostriedku je nezrušiteľné.“

#### **b) Mimoriadne nariadenie č. 77/2018**

18. Článkom I mimoriadneho nariadenia vlády č. 77/2018, ktorým sa dopĺňa článok 67 zákona č. 317/2004 o CSM (ďalej len „mimoriadne nariadenie č. 77/2018“),<sup>9</sup> boli do článku 67 zákona č. 317/2004 po odseku 6 vložené dva nové odseky:

„7. Ak sa miesto hlavného inšpektora alebo námestníka hlavného inšpektora súdnej inšpekcie stane neobsadeným v dôsledku uplynutia funkčného obdobia, zastupovanie v tejto funkcii zabezpečí hlavný inšpektor, resp. námestník hlavného inšpektora, ktorého funkčné obdobie uplynulo, až do obsadenia tejto funkcie za zákonom stanovených podmienok.

<sup>9</sup> Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018, din 5 septembrie 2018, pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial* č. 767 z 5. septembra 2018). Viaceré ustanovenia zákona č. 317/2004 vrátane článkov 65 a 67 boli ďalej zmenené a doplnené prostredníctvom Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (zákon č. 234/2018 o zmene a doplnení zákona č. 317/2004 o CSM, *Monitorul Oficial* č. 850 z 8. októbra 2018).



8. Ak sa funkčné obdobie hlavného inšpektora skončí z iného dôvodu, než je uplynutie funkčného obdobia, zastupovanie v tejto funkcii zabezpečí námestník hlavného inšpektora až do obsadenia tejto funkcie za zákonom stanovených podmienok. Ak sa funkčné obdobie námestníka hlavného inšpektora skončí z iného dôvodu, než je uplynutie funkčného obdobia, zastupovanie v tejto funkcii zabezpečí súdny inšpektor menovaný hlavným inšpektorom až do obsadenia tejto funkcie za zákonom stanovených podmienok.“

19. Podľa článku II mimoriadneho nariadenia č. 77/2018 sa článok 67 ods. 7 zákona č. 317/2004 uplatní „aj v situácii, keď je miesto hlavného inšpektora alebo námestníka hlavného inšpektora súdnej inšpekcie neobsadené ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto mimoriadneho nariadenia“.

### **3. Ustanovenia týkajúce sa odboru pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve**

#### **a) Zákon č. 207/2018**

20. Článkom I ods. 45 zákona č. 207/2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 304/2004 o organizácii súdnictva (ďalej len „zákon č. 207/2018“),<sup>10</sup> bol po článku 88 zákona č. 304/2004 vložený nový oddiel upravujúci odbor pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve (ďalej len „OVTČS“), ktorý obsahuje články 88<sup>1</sup> až 88<sup>9</sup>.

21. Článok 881 zákona č. 304/2004 v znení zmien a doplnení stanovuje:

„1. [OVTČS] sa zriaďuje v rámci Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Prokuratúra pri Najvyššom kasačnom súde)]. Tento odbor má výlučnú právomoc na vedenie trestného konania vo veci trestných činov spáchaných sudcami a prokurátormi vrátane vojenských sudcov a prokurátorov a členov [CSM].

2. [OVTČS] si zachová právomoc na vedenie trestného konania, v ktorom sú stíhané aj iné osoby okrem osôb uvedených v odseku 1.

...

4. Na čele [OVTČS] stojí hlavný prokurátor odboru, ktorého zastupuje námestník hlavného prokurátora, pričom oboch do funkcie vymenuje plenárne zhromaždenie [CSM] za podmienok stanovených týmto zákonom.

5. Generálny prokurátor Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Prokuratúra pri Najvyššom kasačnom súde)] rieši konflikty právomoci medzi [OVTČS] a ďalšími štruktúrami alebo jednotkami prokuratúry.

...“

22. Článok 882 zákona č. 304/2004 v znení zmien a doplnení stanovuje:

„1. [OVTČS] vykonáva svoju činnosť v súlade so zásadou legality, nestrannosti a hierarchickej kontroly.

<sup>10</sup> Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (*Monitorul Oficial*, časť I, č. 636 z 20. júla 2018).

2. Pridelenie alebo vyslanie prokurátorov na [OVTČS] je zakázané.
3. [OVTČS] vykonáva svoju činnosť s maximálnym počtom 15 prokurátorov.
4. Počet miest v [OVTČS] môže byť upravený v závislosti od objemu činnosti uznesením generálneho prokurátora Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Prokuratúra pri Najvyššom kasačnom súde)] na žiadosť hlavného prokurátora odboru so súhlasom plenárneho zhromaždenia [CSM].“

23. Články 88<sup>3</sup> a 88<sup>4</sup> zákona č. 304/2004 v znení zmien a doplnení upravujú postup menovania hlavného prokurátora OVTČS a jeho námestníka vrátane zloženia výberovej komisie pri výbere hlavného prokurátora a požiadaviek na účasť na výberovom konaní. Článok 883 prvý odsek najmä stanovuje, že „hlavného prokurátora [OVTČS] vymenuje plenárne zhromaždenie [CSM] na základe výberového konania, ktoré sa skladá z predloženia projektu týkajúceho výkonu právomocí špecifických pre dotknutú riadiacu funkciu, ktorým sa overia poznatky uchádzača v oblasti riadenia a účinného riadenia ľudských zdrojov, jeho schopnosť prijímať rozhodnutia a niesť zodpovednosť, komunikačné zručnosti a odolnosť voči stresu, ako aj jeho bezúhonnosť, jeho činnosť ako prokurátora a jeho vzťah k hodnotám špecifickým pre toto povolanie, akou je nezávislosť súdnictva a dodržiavanie základných práv a slobôd“. Navyše podľa článku 88<sup>3</sup> ods. 7 „o odvolaní hlavného prokurátora [OVTČS] z funkcie rozhodne plenárne zhromaždenie [CSM], keď si neplní úlohy špecifické pre svoju funkciu alebo ak bolo voči nemu počas posledných troch rokov vedené disciplinárne konanie na návrh komisie uvedenej v odseku 2“. Podľa článku 88<sup>3</sup> ods. 8 „hlavný prokurátor [OVTČS] je do svojej funkcie vymenovaný na trojročné funkčné obdobie, ktoré môže byť obnovené len jedenkrát“.

24. Článok 885 zákona č. 304/2004 v znení zmien a doplnení upravuje postup výberu prokurátorov OVTČS a pravidiel výberového konania, ktoré zahŕňa vypočutie pred plenárnym zhromaždením CSM a zhodnotenie činnosti uchádzača. Podľa odseku 1 menuje prokurátorov plenárne zhromaždenie CSM na základe výberového konania na trojročné funkčné obdobie s možnosťou predĺženia na celkovo najviac deväť rokov. Odsek 3 stanovuje, že aby sa prokurátori mohli zúčastniť na výberovom konaní, musia spĺňať tieto kumulatívne podmienky: „a) počas posledných troch rokov proti nim nebolo vedené disciplinárne konanie, b) dosahujú prinajmenšom hodnosť potrebnú na pôsobenie na prokuratúre pri odvolacom súde, c) skutočná dĺžka ich služby vo funkcii prokurátora je najmenej 18 rokov, d) majú primerané odborné vzdelanie, e) ich morálne správanie je bezúhonné“.

25. Článok 888 ods. 1 stanovuje, že OVTČS má tieto právomoci: a) začať trestné konanie vo veci trestných činov patriacich do jeho právomoci; b) postúpiť súdom veci týkajúce sa trestných činov upravených v písm. a); c) vytvoriť a aktualizovať databázu trestných činov patriacich do jeho právomoci a d) vykonávať ďalšie právomoci, ktorými ho poveruje zákon. Podľa článku 88<sup>8</sup> ods. 2 „na pojednávaniach patriacich do právomoci odboru sa zúčastňujú prokurátori justičnej sekcie Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Prokuratúra pri Najvyššom kasačnom súde)] alebo prokurátori prokuratúry pri súde, ktorý vec prejednáva“.

26. Článok III zákona č. 207/2018 stanovuje:

„1. [OVTČS] začne svoju činnosť v lehote troch mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona.

2. Veci patriace do právomoci [OVTČS], v ktorých začal konať niektorý z útvarov prokuratúry a nie sú skončené do dátumu, keď OVTČS začne fungovať, budú postúpené tomuto odboru na vyriešenie, hneď ako začne fungovať.“

### **b) Mimoriadne nariadenie č. 90/2018**

27. Mimoriadne nariadenie vlády č. 90/2018 o opatreniach týkajúcich sa pravidiel fungovania [OVTČS] (ďalej len „mimoriadne nariadenie č. 90/2018“)<sup>11</sup> bolo prijaté, aby OVTČS mohol začať fungovať v lehote stanovenej v článku III ods. 1 zákona č. 207/2018. Jeho odôvodnenia stanovujú, že keďže CSM ku dňu vydania nariadenia neukončila postup, na základe ktorého by OVTČS mohol začať fungovať, vláda považuje za nevyhnutné prijať naliehavé legislatívne opatrenia upravujúce odchyľne od nových článkov 88<sup>3</sup> až 88<sup>5</sup> zákona č. 304/2004 jednoduchý postup dočasného vymenovania hlavného prokurátora, námestníka hlavného prokurátora a najmenej jednej tretiny prokurátorov odboru.

28. Článkom I mimoriadneho nariadenia č. 90/2018 sa mení článok 882 ods. 3 zákona č. 304/2004 takto: „[OVTČS] vykonáva svoju činnosť s počtom 15 prokurátorov.“

29. Článok II mimoriadneho nariadenia č. 90/2018 upravuje postup, ktorý sa odchyľuje od článkov 88<sup>3</sup> až 88<sup>5</sup> zákona č. 304/2004, na účely dočasného vymenovania hlavného prokurátora a najmenej jednej tretiny prokurátorov OVTČS. Odsek 1 tohto ustanovenia najmä stanovuje, že pred ukončením výberových konaní usporiadaných na účely obsadenia miesta hlavného prokurátora OVTČS a výkonných pozícií prokurátorov uvedeného odboru funkciu hlavného prokurátora a najmenej jednej tretiny výkonných prokurátorov dočasne vykonávajú prokurátori, ktorí spĺňajú zákonom stanovené podmienky na menovanie do týchto pozícií a vyberie ich komisia poverená usporiadaním výberového konania v súlade s článkom 88<sup>3</sup> ods. 2 zákona č. 304/2004. Podľa odseku 2 uchádzačov vyberie komisia poverená usporiadaním výberového konania, ktorá vykonáva svoju činnosť v počte najmenej troch prítomných členov v súlade s postupom, ktorý sa uskutoční v lehote piatich kalendárnych dní odo dňa jeho začatia predsedom CSM. Odsek 11 stanovuje: „S účinnosťou odo dňa začiatku fungovania [OVTČS] uvedený odbor preberie veci patriace do svojej právomoci, v ktorých koná Direcția Națională Anticorupție [(Národné protikorupčné riaditeľstvo, Rumunsko; ďalej len „DNA“)] a ďalšie útvary prokuratúry, ako aj spisy vecí, ktoré sa týkajú trestných činov upravených v článku 88<sup>1</sup> ods. 1 zákona č. 304/2004, nanovo uverejneného v znení následných zmien a doplnení, a ktoré boli uzatvorené pred dátumom začiatku fungovania tohto odboru.“

### **c) Mimoriadne nariadenie č. 92/2018**

30. Mimoriadnym nariadením vlády č. 92 z 15. októbra 2018, ktorým sa menia a dopĺňajú určité normatívne akty v oblasti súdnictva (ďalej len „mimoriadne nariadenie č. 92/2018“),<sup>12</sup> bol okrem iného doplnený zákon č. 304/2004, do ktorého článku 88<sup>2</sup> bol vložený nový odsek 5, podľa ktorého majú prokurátori OVTČS po dobu trvania svojej služby v uvedenom odbore postavenie vyslaných prokurátorov. Článok 885 ods. 5 je pozmenený v tom zmysle, že vypočutie v rámci postupu výberu prokurátorov OVTČS sa uskutoční pred výberovou komisiou, a nie pred plenárnym zhromaždením CSM.

<sup>11</sup> Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial* č. 862 z 10. októbra 2018).

<sup>12</sup> Ordonanța de urgență nr. 92 din 15 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial* č. 874 zo 16. októbra 2018).

#### **d) Mimoriadne nariadenie č. 7/2019**

31. Mimoriadnym nariadením vlády č. 7 z 20. februára 2019, ktorým sa stanovujú určité dočasné opatrenia týkajúce sa prijímacích skúšok na Institutul Național al Magistraturii [(Národný inštitút pre sudcov a prokurátorov, Rumunsko)], počiatočného vzdelávania sudcov a prokurátorov, záverečnej skúšky na Národnom inštitúte pre sudcov a prokurátorov, stáže a skúšky spôsobilosti sudcov čakateľov a právnych čakateľov prokuratúry a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 303/2004, zákon č. 304/2004 a zákon č. 317/2004,<sup>13</sup> bol okrem iného zmenený a doplnený zákon č. 304/2004. Do jeho článku 88<sup>1</sup> bol vložený nový odsek 6, podľa ktorého keď Codul de procedură penală (trestný poriadok) alebo iný osobitný právny predpis odkazuje na „hierarchicky nadradeného prokurátora“ vo veciach, ktorých predmetom sú trestné činy patriace do právomoci OVTČS, tento výraz treba chápať v tom zmysle, že označuje hlavného prokurátora OVTČS, a to vrátane rozhodnutí prijatých pred začatím fungovania tohto odboru.

32. Po odseku 11 článku 88<sup>5</sup> ním boli vložené aj dva nové odseky 11<sup>1</sup> a 11<sup>2</sup>, ktorými sa mení postup menovania upravený v uvedenom ustanovení. Podľa odseku 11<sup>1</sup> si členovia výberovej komisie uvedení v článku 88<sup>5</sup> ponechávajú právo hlasovať na plenárnom zhromaždení CSM. Odsek 11<sup>2</sup> stanovuje, že výberové komisie upravené v článkoch 88<sup>3</sup> a 88<sup>5</sup> vykonávajú svoju činnosť v súlade so zákonom, pokiaľ sú prítomní najmenej traja ich členovia.

33. Týmto nariadením bol pozmenený aj článok 888 v tom zmysle, že v odseku 1 písm. d) bola upravená nová právomoc OVTČS, ktorá spočíva v podávaní alebo späťvzatí návrhov patriacich do právomoci odboru vrátane vecí, ktoré prejednávajú sudy alebo ktoré boli právoplatne rozhodnuté pred začatím fungovania odboru.

#### **e) Mimoriadne nariadenie č. 12/2019**

34. Mimoriadnym nariadením vlády č. 12 z 5. marca 2019, ktorým sa menia a dopĺňajú určité normatívne akty v oblasti súdnictva (ďalej len „mimoriadne nariadenie č. 12/2019“),<sup>14</sup> bol zmenený zákon č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov a vložené články 88<sup>10</sup> a 88<sup>11</sup> do zákona č. 304/2004. Článok 88<sup>10</sup> upravuje vysielanie príslušníkov justičnej polície na OVTČS na žiadosť hlavného prokurátora tohto odboru na základe rozhodnutia ministra vnútra. Taká vyslanie môže trvať až tri roky s možnosťou obnovenia na rovnaké obdobie.

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

#### **A. Vec C-83/19**

35. Dňa 27. augusta 2018 Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (rumunské Združenie sudcov Forum, ďalej len „Združenie sudcov Forum“ alebo „žalobca“) predložilo súdnej inšpekcii (ďalej len „žalovaná“) žiadosť o sprístupnenie informácií vo verejnom záujme. Požadované informácie sa týkali činnosti súdnej inšpekcie v období od roku 2014 do roku 2018. Konkrétne išlo

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

<sup>14</sup> Ordonanța de urgență nr. 12 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial* č. 185 zo 7. marca 2019).

o štatistické informácie o veciach, ktorými sa tento orgán zaoberal, o pôvode a výsledku disciplinárnych konaní, ako aj informácie o uzatvorení protokolu medzi Serviciul Român de Informații (Rumunská informačná služba) a súdnou inšpekciou a o účasti tejto služby na vyšetrovaní.

36. Keďže sa žalobca domnieval, že žalovaná na jeho žiadosť odpovedala len čiastočne, 24. septembra 2018 podal voči žalovanej žalobu na Tribunalul Olt (Regionálny súd Olt, Rumunsko). Žalobca navrhoval, aby bolo žalovanej nariadené sprístupniť určité informácie, ktoré boli predmetom žiadosti z 27. augusta 2018.

37. Žalovaná vo vyjadrení k žalobe podanom 26. októbra 2018 tvrdila, že práva žalobcu ako jednotlivca neboli porušené a žalobu treba zamietnuť ako nedôvodnú. Toto vyjadrenie podpísal sudca Lucian Netejoru.

38. Pán Netejoru bol vymenovaný za hlavného inšpektora súdnej inšpekcie rozhodnutím plenárneho zhromaždenia CSM č. 702/2015 z 30. júna 2015 na trojročné funkčné obdobie (od 1. septembra 2015 do 1. septembra 2018). V čase podania vyjadrenia k žalobe v spore vo veci samej konal ako dočasný hlavný inšpektor na základe mimoriadneho nariadenia č. 77/2018 prijatého 5. septembra 2018.

39. Žalobca vo svojej replike namietal, že nie je preukázané, že osoba, ktorá podpísala vyjadrenie k žalobe, pán Netejoru, má právomoc na zastupovanie žalovanej, a to z dvoch dôvodov. Po prvý orgán príslušný na menovanie hlavného inšpektora súdnej inšpekcie, plenárne zhromaždenie CSM, neprijal administratívny akt, ktorý by preukazoval splnenie zákonných požiadaviek na konanie v tejto funkcii *ad interim*.

40. Po druhé ustanovenia mimoriadneho nariadenia č. 77/2018 sú protiústavné. Žalobca tvrdí, že vláda predĺžením funkčného obdobia vedenia súdnej inšpekcie prostredníctvom mimoriadneho nariadenia č. 77/2018 zasiahla do ústavných právomocí CSM. Žalobca svoju námietku založil na zisteniach správy Komisie o MSO z roku 2018, podľa ktorej „skutočnosť, že sa minister spravodlivosti rozhodol zasiahnuť a predĺžiť funkčné obdobie súčasného vedenia, sa dá považovať za narušenie právomocí CSM“, a tvrdí, že mimoriadne nariadenie č. 77/2018 porušuje záruku nezávislosti zakotvenú v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ. Žalobca uvádza, že ak sa preukáže, že MSO a článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ ukladajú Rumunsku záväzné povinnosti, ktoré si nespĺnilo, bude to znamenať, že pán Netejoru nemá právo konať ako právny zástupca, čo povedie k zrušeniu vyjadrenia k žalobe, ktoré je súčasťou spisu vo veci (vrátane podaní obsahujúcich dôvody obhajoby, predložených dôkazov a námietok).

41. Žalovaná tvrdila, že rozhodnutie CSM č. 702/2015, ktorým bol pán Netejoru vymenovaný za hlavného inšpektora, sa nachádza na internetovej stránke súdnej inšpekcie. Okrem toho žalovaná poukázala na mimoriadne nariadenie č. 77/2018. Na základe toho žalovaná tvrdila, že námietku žalobcu je potrebné zamietnuť ako nedôvodnú.

42. Za týchto okolností sa Tribunalul Olt (Regionálny súd Olt, Rumunsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa [MSO] zriadený [rozhodnutím o MSO] považovať za akt prijatý inštitúciou Únie v zmysle článku 267 ZFEÚ, ktorý môže byť predmetom výkladu zo strany [Súdného dvora]?

2. Patrí obsah, povaha a trvanie [MSO] zriadeného [rozhodnutím o MSO] do pôsobnosti [zmluvy o pristúpení]? Sú požiadavky uvedené v správach vypracovaných v rámci tohto mechanizmu pre Rumunsko záväzné?
3. Má sa článok 19 ods. 1 druhý pododsek [ZEÚ] vykladať v tom zmysle, že členské štáty musia prijať opatrenia potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, konkrétne záruky nezávislého disciplinárneho konania pre rumunských sudcov, pričom vylúčia všetky riziká spojené s politickým ovplyvňovaním priebehu takých konaní, akým je priame menovanie vedenia Inspekția Judiciară (Súdna inšpekcia, Rumunsko) vládou, hoci aj dočasné?
4. Má sa článok 2 [ZEÚ] vykladať v tom zmysle, že členské štáty musia dodržiavať kritériá právneho štátu, ktoré stanovujú aj správy vypracované v rámci [MSO] zriadeného [rozhodnutím o MSO], v prípade priameho menovania vedenia Inspekția Judiciară (Súdna inšpekcia, Rumunsko) vládou, hoci aj dočasného?“

## B. Vec C-127/19

43. Žalobcami v prejednávanej veci sú Združenie sudcov Forum a Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“ (Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov). Dňa 13. decembra 2018 žalobcovia podali na Curtea de Apel Pitești (Odvolací súd Pitešť, Rumunsko) žalobu, ktorou sa domáhali zrušenia dvoch rozhodnutí plenárneho zhromaždenia CSM: rozhodnutia č. 910/19.09.2018, ktorým boli schválené pravidlá menovania a odvolávania prokurátorov v riadiacich funkciách na OVTČS,<sup>15</sup> a rozhodnutia č. 911/19.09.2018, ktorým boli schválené pravidlá menovania, pokračovania vo výkone funkcie a odvolávania prokurátorov vo výkonných funkciách na OVTČS.<sup>16</sup>

44. Tieto rozhodnutia boli prijaté na základe zákona č. 207/2018. Článkom 1 ods. 45 uvedeného zákona boli vložené za článok 88 zákona č. 304/2004 články 88<sup>1</sup> až 88<sup>9</sup>, ktorými sa zriaďuje a stanovuje fungovanie OVTČS. Podľa nového článku 88<sup>5</sup> ods. 12 „postupy menovania, pokračovania vo výkone funkcie a odvolávania z riadiacich a výkonných funkcií v odbore budú podrobne upravené v pravidlách schválených plenárnym zhromaždením [CSM]“. Obe rozhodnutia, ktorých zrušenie sa navrhuje v prejednávanej veci, boli schválené na základe tohto ustanovenia.

45. Žalobcovia tvrdili, že tieto dve správne rozhodnutia sú protiústavné vzhľadom na ustanovenie rumunskej ústavy, podľa ktorého si uvedený členský štát musí plniť povinnosti vyplývajúce zo Zmlúv, ktorých je zmluvnou stranou (článok 11 a článok 148 ods. 2 rumunskej ústavy). Žalobcovia ďalej tvrdili, že určité ustanovenia sporných legislatívnych aktov sú v rozpore s aktmi vyššieho stupňa vrátane zákona, ústavy a ZFEÚ. Žalobcovia rovnako odkázali na MSO. Domnievajú sa, že zriadenie OVTČS priamo zasahuje do právomocí DNA, subjektu, ktorý podľa správ Komisie dosahuje v rámci MSO významné výsledky. Vytvorenie OVTČS znamená, že tucty

<sup>15</sup> Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 910/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial* č. 812 z 21. septembra 2018).

<sup>16</sup> Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 911/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial* č. 812 z 21. septembra 2018).

prípadoch korupcie na najvyšších miestach, ktoré rieši DNA, môžu byť postúpené na OVTČS prostredníctvom jednoduchého podania fiktívnych sťažností voči sudcovi alebo prokurátorovi, čím sa úplne zruší významná časť činnosti DNA.

46. Curtea Constituțională a României (Ústavný súd Rumunska) v rozsudku č. 33 z 23. januára 2018 posudzoval ustanovenia zákona č. 207/2018 v súvislosti s predchádzajúcim skúmaním ústavnosti. Rozhodol, že sťažnosti vo veci účinkov vytvorenia OVTČS na právomoci DNA sú nedôvodné a že neexistujú záväzné akty práva EÚ, ktoré by mohli byť základom námietok protiústavnosti na základe článku 148 ods. 2 a 4 ústavy.

47. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že zriadenie OVTČS kritizujú správy Skupiny štátov proti korupcii (GRECO) a Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (ďalej len „Benátska komisia“). Komisia odkazuje na tieto správy v súvislosti so svojimi správami o MSO. Vnútroštátny súd uvádza, že keďže z MSO a zo správ vypracovaných v tomto kontexte vyplýva pre štát povinnosť súladu, takú povinnosť má nielen zákonodarný orgán štátu, ale aj správne orgány, teda v prejednávanej veci CSM, ktorá prijíma sekundárne vykonávacie predpisy, a súdy.

48. Vnútroštátny súd ďalej poukazuje na to, že Curtea Constituțională (Ústavný súd) v rozsudku č. 104 zo 6. marca 2018 konštatoval, že Súdny dvor neposkytol výklad rozhodnutia o MSO, „pokiaľ ide o jeho obsah, povahu a trvanie alebo pokiaľ ide o to, či tieto aspekty patria do pôsobnosti uplatňovania zmluvy o pristúpení“. Domnieva sa preto, že na vyriešenie sporu je potrebné objasnenie povahy a právnej sily týchto aktov.

49. Za týchto okolností sa Curtea de Apel Pitești (Odvolací súd Pitešť, Rumunsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa [MSO] zriadený [rozhodnutím o MSO] považovať za akt prijatý inštitúciou Únie v zmysle článku 267 ZFEÚ, ktorý môže byť predmetom výkladu zo strany [Súdného dvora]?
2. Patrí obsah, povaha a trvanie [MSO] zriadeného [rozhodnutím o MSO] do pôsobnosti [zmluvy o pristúpení]? Sú požiadavky uvedené v správach vypracovaných v rámci tohto mechanizmu pre Rumunsko záväzné?
3. Má sa článok 2 v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ vykladať v tom zmysle, že povinnosť Rumunska dodržiavať požiadavky uvedené v správach vypracovaných v rámci [MSO] zriadeného [rozhodnutím o MSO] je súčasťou povinnosti členského štátu dodržiavať zásady právneho štátu?
4. Bráni článok 2 ZEÚ, presnejšie povinnosť rešpektovať hodnoty právneho štátu, právnej úpravy, ktorou sa zriaďuje a organizuje [OVTČS] v rámci Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Prokuratúra pri Najvyššom kasačnom súde)], z dôvodu možnosti vyvíjať nepriamy tlak na sudcov a prokurátorov?
5. Bráni zásada nezávislosti sudcov zakotvená v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ a v článku 47 [Charty], ktorej výklad poskytol [Súdny dvor] vo svojej judikatúre (rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), zriadeniu [OVTČS] v rámci Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Prokuratúra pri Najvyššom kasačnom súde)] vzhľadom na spôsob menovania/odvolávania

prokurátorov, ktorí uvedený odbor tvoria, na podmienky výkonu funkcie v rámci tohto odboru, ako aj na spôsob založenia právomoci v súvislosti s obmedzeným počtom miest v tomto odbore?“

### C. Vec C-195/19

50. Žalobca PJ podal v súvislosti s daňovým sporom žalobu, ktorú žalovaný, ktorý bol v uvedenej veci sudcom, zamietol ako nedôvodnú. Žalobca sa domnieval, že žalovaný si nesplnil zákonnú povinnosť uviesť dôvody svojho rozhodnutia v zákonom stanovenej lehote 30 dní, čím poškodenému zabránil v uplatnení opravného prostriedku. Žalobca preto podal trestné oznámenie na Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (Prokuratúra pri Odvolacom súde Bukurešť, Rumunsko), ktorým sa domáhal vyodenia trestnoprávnej zodpovednosti voči žalovanému za trestný čin zneužitia právomoci.

51. Prokurátor z Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (Prokuratúra pri Odvolacom súde Bukurešť), ktorý bol vecou poverený, sa rozhodol začať trestné konanie, ktoré bolo následne zastavené s odôvodnením, že zneužitie, z ktorého bol sudca obvinený, nebolo preukázané. Žalobca voči rozhodnutiu o zastavení konania podal sťažnosť vyššie postavenému prokurátorovi.

52. Po nadobudnutí účinnosti zákona č. 207/2018 Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (Prokuratúra pri Odvolacom súde Bukurešť) na základe článku III uvedeného zákona a v súlade s novým článkom 88<sup>1</sup> zákona č. 304/2004 postúpila sťažnosť OVTČS, lebo sa týkala sudcu. Námetník hlavného prokurátora OVTČS sťažnosť rovnako zamietol ako nedôvodnú. Žalobca podal na Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) (vnútroštátny súd) žalobu voči pôvodnému uzneseniu prokuratúry pri uvedenom súde, ktoré bolo potvrdené uznesením námestníka hlavného prokurátora OVTČS.

53. Vnútroštátny súd vysvetľuje, že môže žalobu zamietnuť alebo jej vyhovieť. V poslednom uvedenom prípade bude mať jeho rozhodnutie za následok zrušenie uznesení prokurátorov a vrátenie vecí prokurátorovi. V súlade s oddielom 2<sup>1</sup> zákona č. 304/2004 vyššie postavený prokurátor, ktorý skúmal zákonnosť a vecnú stránku uznesenia prokurátora povereného konať vo veci, bol členom OVTČS. Ak teda súd žalobe vyhovie, prokurátor poverený konať vo veci i vyššie postavený prokurátor budú členmi toho istého špeciálneho OVTČS.

54. Za týchto okolností sa vnútroštátny súd domnieva, že musí preskúmať, či právo EÚ bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou bol zriadený OVTČS. Vnútroštátny súd pripomína, že Komisia vo svojej správe o MSO z roku 2018 odporučila „bezodkladne pozastaviť vykonávanie zákonov o justícii a následných mimoriadnych výnosov“ a „revidovať zákony o justícii s plným zohľadnením odporúčaní v rámci MSO a odporúčaní vydaných Benátskou komisiou a skupinou GRECO“.

55. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že keby Súdny dvor konštatoval, že článok 67 ods. 1 ZFEÚ, článok 2 prvá veta ZEÚ a článok 9 prvá veta ZEÚ bránia dotknutej vnútroštátnej právnej úprave, musel by všetky procesné úkony uskutočnené OVTČS v spore vo veci samej vyhlásiť za neplatné. Vnútroštátny súd bude musieť zohľadniť odpoveď Súdneho dvora aj pri určení útvaru príslušnej prokuratúry v prípade vyhovenia žalobe.



56. Za týchto okolností sa Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má [MSO] zriadený [rozhodnutím o MSO] a požiadavky uvedené v správach vypracovaných v rámci tohto mechanizmu pre Rumunsko záväznú povahu?
2. Bráni článok 67 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 2 prvá veta a článok 9 prvá veta ZEÚ vnútroštátnej právnej úprave zriaďujúcej odbor prokuratúry, ktorý má právomoc výlučne na vyšetrovanie všetkých typov trestných činov spáchaných sudcami alebo prokurátormi?
3. Bráni zásada prednosti európskeho práva zakotvená v rozsudku z 15. júla 1964, *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66, a v neskoršej ustálenej judikatúre [Súdnemu dvoru] vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje politicko-súdnej inštitúcii, akou je Curtea Constituțională a României (Ústavný súd Rumunska), porušovať vyššie uvedenú zásadu rozhodnutiami, proti ktorým nie je možné podať nijaký opravný prostriedok?“

#### D. Vec C-291/19

57. SO, žalobca, štyrmi trestnými oznámeniami podanými v decembri 2015 a vo februári 2016 oznámil, že štyria prokurátori sa dopustili trestného činu zneužitia právomoci a že advokát, člen advokátskej komory v Brașove, sa dopustil trestného činu ovplyvňovania. Následne žalobca podal trestné oznámenie proti dvom sudcom Judecătoria Brașov (Prvostupňový súd Brașov, Rumunsko) a Tribunalul Brașov (Regionálny súd Brașov, Rumunsko), v ktorom tvrdil, že sú členmi zločineckej organizácie a že proti nemu rozhodli vo viacerých konaniach.

58. Odbor DNA pre boj proti trestným činom súvisiacim s korupciou uznesením z 8. septembra 2017 nariadil zastavenie konania.

59. Žalobca podal proti uzneseniu z 8. septembra 2017 sťažnosť hierarchicky nadradenému prokurátorovi, hlavnému prokurátorovi odboru DNA pre boj proti trestným činom súvisiacim s korupciou. Ten sťažnosť zamietol uznesením z 20. októbra 2017 ako nedôvodnú.

60. Dňa 11. septembra 2018 podal žalobca na Curtea de Apel Brașov (Odvolací súd Brașov, Rumunsko), vnútroštátny súd, žalobu voči pôvodnému uzneseniu, ktoré bolo potvrdené uznesením z 20. októbra 2017.

61. Keďže v konaní na vnútroštátnom súde sa na pojednávaní musí zúčastniť prokurátor, vnútroštátny súd uvádza, že pôvodne sa na pojednávaní zúčastnil prokurátor DNA. Po nadobudnutí účinnosti zmien zákona č. 304/2004 a rozsudku Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd) č. 3 z 26. februára 2019 prokurátora DNA na pojednávaní nahradil prokurátor Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Brașov (Prokuratúra pri Odvolacom súde Brașov, Rumunsko).

62. Vnútroštátny súd vysvetľuje, že ak bude spor vo veci samej pokračovať, budú sa na ňom zúčastňovať prokurátori OVTČS. Ďalej uvádza, že keby sa zistilo, že žaloba podaná žalobcom je dôvodná, musel by vec postúpiť OVTČS na stíhanie. Za týchto okolností sa vnútroštátny súd domnieva, že je nevyhnutné určiť, či právo EÚ bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou bol zriadený OVTČS, a to vzhľadom na správu Komisie o MSO z roku 2018. Presnejšie keby Súdny dvor konštatoval, že správy o MSO sú záväzné, vnútroštátny súd sa pýta na rozsah tejto záväznosti

a na to, či sa vzťahuje len na závery takých správ alebo či vnútroštátny súd musí brať do úvahy aj zistenia uvedené v správach vrátane zistení pochádzajúcich z dokumentov Benátskej komisie a skupiny GRECO.

63. Z týchto dôvodov sa Curtea de Apel Brașov (Odvolací súd Brașov) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa [MSO] zriadený [rozhodnutím o MSO] považovať za akt prijatý inštitúciou Únie v zmysle článku 267 ZFEÚ, ktorý môže byť predmetom výkladu zo strany [Súdného dvora]?
2. Sú požiadavky uvedené v správach vypracovaných v rámci uvedeného mechanizmu pre Rumunsko záväzné, najmä (ale nie len) pokiaľ ide o potrebu vykonať legislatívne zmeny, ktoré by zodpovedali záverom [MSO] a boli by v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie a [GRECO]?
3. Má sa článok 2 v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ vykladať v tom zmysle, že povinnosť Rumunska dodržiavať požiadavky uvedené v správach vypracovaných v rámci [MSO] zriadeného [rozhodnutím o MSO] je súčasťou povinnosti členského štátu dodržiavať zásady právneho štátu?
4. Bráni zásada nezávislosti sudcov zakotvená v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ a v článku 47 [Charty], ktorej výklad poskytol [Súdny dvor] vo svojej judikatúre (rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), zriadeniu [OVTČS] v rámci Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Prokuratúra pri Najvyššom kasačnom súde)], a to vzhľadom na spôsob menovania/odvolávania prokurátorov, ktorí uvedený odbor tvoria, na podmienky výkonu funkcie v rámci tohto odboru, ako aj na spôsob založenia právomoci, a to v súvislosti s obmedzeným počtom miest v predmetnom odbore?
5. Bráni článok 47 [druhý odsek] [Charty] týkajúci sa práva na spravodlivý proces prostredníctvom prejednávania veci v primeranej lehote, zriadeniu [OVTČS] v rámci Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Prokuratúra pri Najvyššom kasačnom súde)], a to vzhľadom na podmienky výkonu funkcie v rámci tohto odboru, ako aj na spôsob založenia právomoci, a to v súvislosti s obmedzeným počtom miest v predmetnom odbore?“

## E. Vec C-355/19

64. Žalobcami v tejto veci sú Združenie sudcov Forum, Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov a OL, fyzická osoba (ďalej len „žalobcovia“).

65. Dňa 23. januára 2019 žalobcovia podali na Curtea de Apel Pitești (Odvolací súd Pitešť) žalobu o neplatnosť uznesenia č. 252 z 23. októbra 2018, ktoré vydal Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (Generálny prokurátor pri Najvyššom kasačnom súde; ďalej len „žalovaný“).<sup>17</sup> Toto uznesenie sa týka organizácie a fungovania OVTČS. Bolo vydané na základe zákona č. 207/2018, ktorým bol zriadený OVTČS v súlade s článkom II ods. 10 a 11 mimoriadneho nariadenia č. 90/2018.

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

66. Žalobcovia po prvé tvrdili, že uznesenie je protiústavné vzhľadom na ustanovenie Ústavy Rumunska, podľa ktorého si uvedený členský štát musí plniť povinnosti vyplývajúce zo Zmlúv, ktorých je zmluvnou stranou (článok 11 a článok 148 ods. 2 Ústavy Rumunska). Po druhé spochybňovali znenie uznesenia z toho dôvodu, že určité jeho ustanovenia sú v rozpore s legislatívnymi aktmi vyššieho stupňa (zákon, ústava a Zmluva o Európskej únii). Konkrétne žalobcovia tvrdili, že uznesenie neberie do úvahy odporúčania, ktoré Komisia uviedla v správach vypracovaných v rámci MSO.

67. Za týchto okolností a na základe podobných úvah, aké uviedol vnútroštátny súd vo veci C-127/19, sa Curtea de Apel Pitești (Odvolací súd Pitešť) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa [MSO] zriadený [rozhodnutím o MSO] považovať za akt prijatý inštitúciou Únie v zmysle článku 267 ZFEÚ, ktorý môže byť predmetom výkladu zo strany [Súdného dvora]?
2. Patrí obsah, povaha a trvanie [MSO] zriadeného [rozhodnutím o MSO] do pôsobnosti [zmluvy o pristúpení]? Sú požiadavky uvedené v správach vypracovaných v rámci tohto mechanizmu pre Rumunsko záväzné?
3. Má sa článok 2 [ZEÚ] vykladať v tom zmysle, že členské štáty majú povinnosť dodržiavať kritériá právneho štátu, ktoré sú uložené aj v správach vypracovaných v rámci [MSO] zriadeného [rozhodnutím o MSO], v prípade naliehavého zriadenia útvaru prokuratúry povereného vyšetrowaním výlučne protiprávnych činov, ktorých sa dopustili sudcovia alebo prokurátori, ktorý vyvoláva konkrétne obavy, pokiaľ ide o boj proti korupcii, a možno ho použiť ako ďalší nástroj na nátlak a zastrasovanie sudcov alebo prokurátorov?
4. Má sa článok 19 ods. 1 druhý pododsek [ZEÚ] vykladať v tom zmysle, že členské štáty majú povinnosť prijať opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany v oblastiach upravených právom Únie tým, že odstránia akékoľvek riziko politického vplyvu na trestné konanie proti určitým sudcom v prípade naliehavého zriadenia útvaru prokuratúry povereného vyšetrowaním výlučne protiprávnych činov, ktorých sa dopustili sudcovia alebo prokurátori, ktorý vyvoláva konkrétne obavy, pokiaľ ide o boj proti korupcii, a možno ho použiť ako ďalší nástroj na nátlak a zastrasovanie sudcov alebo prokurátorov?“

## F. Konanie na Súdnom dvore

68. Veci C-83/19, C-127/19 a C-195/19 boli spojené rozhodnutím predsedu Súdného dvora z 21. marca 2019. Týmto rozhodnutím bol zamietnutý návrh vnútroštátnych súdov v uvedených veciach, aby boli prejednané v skrátenom konaní podľa článku 105 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdného dvora, všetkým trom veciam však bolo priznané prednostné prejednanie v súlade s článkom 53 ods. 3 rokovacieho poriadku.

69. Listami z 11. a 20. februára 2019 žalobcovia vo veciach C-83/19 a C-127/19 navrhli prijatie predbežných opatrení podľa článku 279 ZFEÚ a článku 160 ods. 2 a 7 rokovacieho poriadku. Súdny dvor odpovedal, že v prejudiciálnom konaní nemá právomoc na prijímanie takých opatrení.

70. Na základe rozhodnutia Curtea de Apel Craiova (Odvolací súd Craiova, Rumunsko) z 8. februára 2019 Tribunalul Olt (Regionálny súd Olt) postúpil uznesením z 12. februára 2019 konanie vo veci C-83/19 na Tribunalul Mehedinți (Regionálny súd Mehedinți, Rumunsko). Tribunalul Olt (Regionálny súd Olt) však informoval Súdny dvor, že všetky procesné úkony

vrátane návrhu na začatie prejudiciálneho konania sú zachované. Na základe rozhodnutia Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd) z 10. júna 2020 Curtea de Apel Pitești (Odvolací súd Pitești) postúpil konanie vo veci C-127/19 na Curtea de Apel Alba Iulia (Odvolací súd Alba Iulia, Rumunsko). Curtea de Apel Pitești (Odvolací súd Pitešť) informoval Súdny dvor, že všetky procesné úkony sú zachované.

71. Návrh na prejednanie v skrátenej konaní podal aj vnútroštátny súd vo veci C-355/19. Tento návrh bol zamietnutý rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 27. júna 2019. Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 18. septembra 2019 bolo tejto veci, ako aj veci C-291/19 priznané prednostné prejednanie.

72. Písomné pripomienky predložila vo veciach C-83/19, C-127/19 a C-195/19 súdna inšpekcia, vlády Belgicka, Holandska, Poľska a Rumunska, ako aj Komisia. Švédka vláda predložila písomné pripomienky vo veciach C-83/19 a C-127/19. CSM a Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov predložili písomné pripomienky vo veci C-127/19.

73. Vo veci C-291/19 predložili písomné pripomienky vlády Holandska, Poľska, Rumunska a Švédska, ako aj Komisia.

74. Vo veci C-355/19 predložilo písomné pripomienky Združenie sudcov Forum, generálny prokurátor pri Najvyššom kasačnom súde (ďalej len „generálny prokurátor“), vlády Holandska, Poľska, Rumunska a Švédska, ako aj Komisia.

75. V dňoch 20. a 21. januára 2020 sa uskutočnilo spoločné pojednávanie, na ktorom boli vypočuté tieto dotknuté subjekty: Združenie sudcov Forum, Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov, Najvyššia súdna rada (CSM), OL, generálny prokurátor, vlády Belgicka, Dánska, Holandska, Rumunska a Švédska, ako aj Komisia.

#### **IV. Analýza**

76. Tieto návrhy majú nasledujúcu štruktúru. Najprv preskúmam námietky neprípustnosti podané v jednotlivých veciach na Súdnom dvore (A). Následne uvediem uplatniteľný právny rámec EÚ a kritériá, na základe ktorých treba vykonať analýzu prejednávaných vecí (B). Nakoniec preskúmam dotknuté vnútroštátne ustanovenia (C).

##### **A. Prípustnosť prejudiciálnych otázok**

77. Viaceré dotknuté subjekty, ktoré predložili pripomienky v jednotlivých veciach, tvrdia, že Súdny dvor by nemal odpovedať na niektoré alebo žiadne prejudiciálne otázky v prejednávaných veciach. Hlavné „témy“, ktoré uvádzajú v súvislosti s jednotlivými vecami, sa v podstate dajú „zoskupiť“ v tom zmysle, že sa týkajú námietok nedostatku právomoci Únie v oblastiach, na ktoré sa vzťahujú prejudiciálne otázky, konkrétne i) vnútorná organizácia súdnych systémov, ii) nedostatok právomoci Súdneho dvora na výklad rozhodnutia o MSO, iii) irelevantnosť odpovedí, ktoré má poskytnúť Súdny dvor, na účely vyriešenia sporov, ktoré prejednávajú vnútroštátne súdy, a iv) skutočnosť, že niektoré prejudiciálne otázky sa stali bezpredmetnými.

78. Všetky tieto námietky sú predložené ako námietky neprípustnosti prejudiciálnych otázok. Ja sa však domnievam, že tvrdenia, ktoré súvisia i) s nedostatkom právomoci EÚ v oblasti organizácie súdnictva v členských štátoch a ii) s právnou povahou MSO, sa v skutočnosti týkajú posúdenia právomoci Súdneho dvora.

79. Okrem toho tieto prvky právomoci značne presahujú hmotnoprávnu analýzu uvedených ustanovení. Otázka, či vnútroštátne ustanovenia, ktoré sú predmetom prejednávanych vecí súvisiacich s organizáciou súdnictva, patria do výlučnej právomoci členských štátov, je neoddeliteľne spojená s odpoveďami, ktoré treba poskytnúť na položené otázky, ktoré sa týkajú konkrétne pôsobnosti, požiadaviek a účinkov článku 2 a článku 19 ods. 1 ZEÚ, ako aj článku 47 Charty.<sup>18</sup> Ako Súdny dvor uviedol v rozsudku A. K. a i. v súvislosti s podobnými tvrdeniami, tieto otázky sa týkajú výkladu predmetných ustanovení a z tohto dôvodu patria do právomoci Súdneho dvora podľa článku 267 ZFEÚ.<sup>19</sup>

80. Z týchto dôvodov sa budem oboma týmito námietkami nedostatku právomoci Súdneho dvora zaoberať v časti B týchto návrhov, v ktorej uvediem ustanovenia, ktoré sa skutočne uplatnia v prejednávanych veciach, a požadovaný druh preskúmania. V tejto časti, v časti A týchto návrhov, sa budem zaoberať len námietkami, ktoré sa skutočne javia ako námietky neprípustnosti a ktoré podali jednotliví účastníci v súvislosti s konkrétnymi otázkami položenými v jednotlivých veciach.

81. Chcem poukázať na to, že rumunská vláda v písomných pripomienkach uvádza, že prejudiciálne otázky sú z väčšej časti neprípustné vo všetkých veciach, ktoré prejednáva Súdny dvor.<sup>20</sup> Na pojednávaní sa však postoj tejto vlády podstatne zmenil, čo bolo podľa môjho názoru spôsobené tým, že v dôsledku následnej zmeny vlády na vnútroštátnej úrovni sa zmenila aj politika novej vlády.<sup>21</sup>

82. Rumunská vláda však na pojednávaní výslovne nevzala späť svoje písomné pripomienky a v nich uvedené tvrdenia týkajúce sa prípustnosti. Domnievam sa preto, že Súdny dvor je naďalej povinný odpovedať na tvrdenia, ktoré rumunská vláda uviedla v písomných pripomienkach v súvislosti s prípustnosťou.

83. V rámci spoločného úvodu k jednotlivým veciam v tejto časti je užitočné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý je zodpovedný za súdne rozhodnutie v spore vo veci samej, prináleží určiť potrebu rozhodnutia v prejudiciálnom konaní i relevantnosť prejudiciálnych otázok. Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť vždy, keď sa otázky týkajú výkladu ustanovenia práva EÚ. Pre prejudiciálne otázky platí prezumpcia relevantnosti. Súdny dvor teda odmietne rozhodovať o prejudiciálnej otázke iba v obmedzených prípadoch, napríklad ak nie sú splnené požiadavky článku 94 rokovacieho poriadku alebo ak je zjavné, že požadovaný výklad práva EÚ nemá nijakú súvislosť so skutkovými okolnosťami, alebo ak sú otázky hypotetické.<sup>22</sup> Práve vzhľadom na tieto zásady posúdim námietky neprípustnosti v prejednávanych veciach.

<sup>18</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. marca 2017, X a X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, bod 37), a z 26. septembra 2018, Belastingdienst/Toeslagen (Odkladný účinok opravného prostriedku) (C-175/17, EU:C:2018:776, bod 24).

<sup>19</sup> Rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 74).

<sup>20</sup> Konkrétne otázky 1 a 2 vo veci C-83/19, otázky 1 až 3 vo veci C-127/19, otázka 1 vo veci C-195/19, otázky 1 až 3 vo veci C-291/19, otázky 1, 2 a 4 vo veci C-355/19.

<sup>21</sup> Pozri tiež body 144, 263, 284 a 285 nižšie.

<sup>22</sup> Pozri napríklad rozsudky z 25. júla 2018, Confédération paysanne a i. (C-528/16, EU:C:2018:583, body 72 a 73 a tam citovaný judikatúru), alebo z 1. októbra 2019, Blaise a i. (C-616/17, EU:C:2019:800, bod 35).

## 1. C-83/19

84. V tejto veci boli predložené dva súbory námietok neprípustnosti. Prvý sa týka toho, že otázky nie sú pre spor vo veci samej nevyhnutné alebo relevantné. Druhý sa týka tvrdenia, že vec sa stala bezpredmetnou.

85. Po prvé súdna inšpekcia tvrdí, že otázky položené vo veci C-83/19 nie sú relevantné na rozhodnutie sporu vo veci samej. Toto tvrdenie uviedla v súvislosti s prvou a druhou otázkou aj rumunská vláda v písomných pripomienkach, kde okrem toho poukázala na to, že vnútroštátny súd nevysvetlil dôvody, pre ktoré považuje návrh na začatie prejudiciálneho konania za nevyhnutný.

86. Po druhé Komisia tvrdí, že spor vo veci samej sa stal bezpredmetným, a preto už otázky nie sú relevantné. Uvádza, že 15. mája 2019 plenárne zhromaždenie CSM vymenovalo pána Netejoru za hlavného inšpektora súdnej inšpekcie na ďalšie trojročné funkčné obdobie na základe ustanovení zákona č. 317/2004. Komisia sa domnieva, že prejudiciálne otázky už preto nie sú relevantné. Vymenovanie tej istej osoby *ex post* na základe výberového konania usporiadaného v súlade so zákonom ukončí prípadný zásah výkonnej moci do nezávislosti súdnictva.

87. Pokiaľ ide o neoprávnenosť pána Netejoru na zastupovanie súdnej inšpekcie pred 15. májom 2019 vrátane dátumu tvrdení, ktoré uviedol v mene súdnej inšpekcie, Komisia sa domnieva, že situáciu je možné napraviť prostredníctvom článku 82 ods. 1 Codul de procedură civilă al României (Občiansky súdny poriadok Rumunska). Toto ustanovenie stanovuje, že „keď súd konštatuje, že nebolo preukázané, že osoba, ktorá koná v mene určitej strany, má právomoc na zastupovanie, určí krátku lehotu na nápravu situácie...“. V dôsledku toho sú prejudiciálne otázky hypotetické a treba ich zamietnuť ako neprípustné.

88. Podľa môjho názoru ani jedna z námietok neprípustnosti nie je presvedčivá.

89. Po prvé vnútroštátny súd vysvetlil relevantnosť prejudiciálnych otázok na účely sporu vo veci samej. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania musí vnútroštátny súd ako o *predbežnej otázke* v súlade s vnútroštátnymi procesnými ustanoveniami rozhodnúť o procesných námietkach, v dôsledku ktorých by sa vykonávanie dôkazov alebo skúmanie veci samej mohlo stať zbytočným.<sup>23</sup> V tejto fáze je konanie vo veci samej prerušené práve z dôvodu tejto procesnej námietky založenej na tom, že pán Netejoru, ktorý ako hlavný inšpektor v súlade s mimoriadnym nariadením č. 77/2018 podpísal vyjadrenie k žalobe ako zástupca súdnej inšpekcie, nemal príslušné právomoci na zastupovanie.

90. Je pomerne jasné, aký „domino efekt“ by mohla mať akákoľvek odpoveď Súdneho dvora na vnútroštátne konanie. Keby vnútroštátny súd vyhovel predbežným námietkam, viedlo by to k vylúčeniu vyjadrenia k žalobe a v dôsledku toho aj dôkazov a námietok, ktoré sú v ňom uvedené. Také rozhodnutie by malo jednoznačný vplyv na rozhodnutie sporu vo veci samej vo vnútroštátnom konaní, ktorého predmetom je žaloba, ktorou sa Združenie sudcov Forum domáha poskytnutia určitých informácií od súdnej inšpekcie.

<sup>23</sup> Článok 248 Lege nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (zákon č. 134/2010, ktorým sa stanovuje občiansky súdny poriadok), nanovo uverejnený v *Monitorul Oficial* č. 247 z 10. apríla 2015.

91. Uznávam, že obsah prejudiciálnych otázok položených v tejto veci je naozaj trochu vzdialený od hlavného predmetu sporu vo veci samej, ktorým je žaloba týkajúca sa žiadosti o poskytnutie informácií. Navyše keby bola v rámci sporu vo veci samej do značnej miery otvorená otázka potenciálne problematického vymenovania hlavného inšpektora, mohlo by sa to javiť ako pomerne účelový postup.

92. Spor, v ktorom má Súdny dvor vydať svoje stanovisko, sa však týka predbežnej otázky spôsobilosti pána Netejoru na zastupovanie, ktorá bola vznesená ako vedľajšia otázka v spore vo veci samej. Skutočnosť, že uvedené konanie sa týka predbežnej otázky, neznamená, že návrh na začatie prejudiciálneho konania nie je relevantný, a preto je neprípustný. Súdny dvor totiž pri posudzovaní, či je prejudiciálna otázka potrebná na to, aby vnútroštátny súd mohol „vydať svoje rozhodnutie“ v zmysle článku 267 druhého odseku ZFEÚ, prijal široký výklad tohto pojmu. Zahŕňa najmä „celé konanie vedúce k rozsudku vnútroštátneho súdu, aby Súdny dvor mohol uskutočniť výklad všetkých procesných ustanovení práva Únie, ktoré vnútroštátny súd musí pri vydaní svojho rozhodnutia uplatniť“.<sup>24</sup> Vďaka takému výkladu je možné procesné otázky týkajúce sa celého procesu prijímania rozsudku považovať za prípustné, a to vrátane otázok súvisiacich so zodpovednosťou za trovy konania alebo s vykonávaním dôkazov.<sup>25</sup> Okrem toho v minulosti sa ukázalo, že Súdny dvor je tradične skôr veľkorysý a neskúma príliš podrobne vecnú blízkosť položených otázok so sporom vo veci samej.<sup>26</sup>

93. Po druhé aj námietku Komisie je potrebné zamietnuť. Je pravda, že podľa ustálenej judikatúry je predpokladom prejudiciálneho konania skutočnosť, že na vnútroštátnom súde *prebieha* spor.<sup>27</sup> Znamená to, že ak predmet sporu zanikol, v dôsledku čoho sa prejudiciálne otázky stali hypotetickými alebo so skutočným sporom nesúvisia, Súdny dvor rozhodne, že nie je potrebné rozhodnúť o návrhu na začatie prejudiciálneho konania.<sup>28</sup>

94. V prejednávanej veci však v spise na Súdnom dvore nič nenaznačuje, že predbežná námietka v spore vo veci samej alebo samotný spor vo veci samej sú už bezpredmetné. Nie je potvrdené, že následné zákonné vymenovanie pána Netejoru do funkcie hlavného inšpektora by malo nejaký účinok na platnosť úkonov, ktoré v rámci zastupovania vykonal pred týmto menovaním.

95. Oceňujem síce pomoc Komisie pri zisťovaní potenciálne uplatniteľného vnútroštátneho práva v tejto oblasti, Súdnemu dvoru však neprináleží vykladať také ustanovenia. Okrem toho z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že vnútroštátny súd sa domnieva, že má povinnosť rozhodnúť o procesnej námietke predloženej žalobcom a že musí posúdiť zákonnosť zastupovania súdnej inšpekcie v *čase podania vyjadrenia k žalobe*.<sup>29</sup> Z tohto hľadiska sa

<sup>24</sup> Rozsudok zo 17. februára 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, bod 42).

<sup>25</sup> Tamže, body 35 až 45. Pokiaľ ide o rôzne konštelácie, v ktorých môžu byť také otázky, akou je náhrada trov konania, prípustné, pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Pegaso a Sistemi di Sicurezza (C-521/18, EU:C:2020:306, bod 58 a nasl.).

<sup>26</sup> Pokiaľ ide o nedávny príklad, v už citovanom rozsudku z 1. októbra 2019, Blaise a i. (C-616/17, EU:C:2019:800, body 31 až 39), sa vnútroštátny spor, v rámci ktorého boli položené prejudiciálne otázky, z vecného hľadiska týkal trestného konania vo veci úmyselného poškodzovania majetku. Súdny dvor v tejto súvislosti skúmal množstvo pomerne zložitých otázok týkajúcich sa platnosti nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 z 21. októbra 2009 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh a o zrušení smerníc Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS, ako aj povolenia pre glyfozát, čo tiež môže byť z vecného hľadiska považované za pomerne vzdialené skutočnej problematike, ktorú riešil vnútroštátny súd.

<sup>27</sup> Pozri napríklad rozsudok z 19. júna 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, bod 31).

<sup>28</sup> Pozri napríklad uznesenia z 10. januára 2019, Mahmood a i. (C-169/18, EU:C:2019:5, body 25 a 26), z 2. mája 2019, Faggiano (C-524/16, neuvverejnené, EU:C:2019:399, body 23 a 24), a z 1. októbra 2019, YX (Zaslanie rozsudku do členského štátu, ktorého štátnym príslušníkom je odsúdená osoba) (C-495/18, EU:C:2019:808, body 23 až 26).

<sup>29</sup> Vnútroštátny súd vysvetľuje, že podľa článku 208 ods. 2 rumunského občianskeho súdneho poriadku „ak v zákonom určenej lehote nie je predložené vyjadrenie k žalobe, žalovaný stratí právo predkladať dôkazy a námietky s výnimkou výhrad verejného poriadku, pokiaľ právne predpisy nestanovujú inak“.

domnievam, pričom správnosť tohto názoru môžu posúdiť len vnútroštátne súdy, že skutočnosť, že určitá osoba bola vymenovaná do tej istej funkcie *po uvedenom dátume*, nemusí mať za následok nápravu predchádzajúcej neexistencie právomoci na zastupovanie.

96. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy sa domnievam, že otázky položené vo veci C-83/19 sú skutočne prípustné.

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

97. Vo veci C-127/19 rumunská vláda v písomných pripomienkach uviedla, že prvá, druhá a tretia otázka, ktoré sa týkajú právnej povahy a účinkov rozhodnutia o MSO, nesúvisia s predmetom sporu vo veci samej. CSM podobne tvrdí, pričom však predkladá všeobecnú námietku neprípustnosti všetkých prejudiciálnych otázok vo veci C-127/19, že otázky položené vnútroštátnym súdom sa netýkajú výkladu práva EÚ, ale skôr od Súdneho dvora požadujú, aby na prejednávanej vec uplatnil právo EÚ a poskytol poradné stanovisko k vnútroštátnym ustanoveniam. CSM na pojednávaní ďalej uviedla, že otázky sú nepodstatné pre predmet sporu vo veci samej, ktorým je zákonnosť dvoch správnych aktov prijatých CSM, a nie zákon o zriadení OVTČS. Keďže vnútroštátny súd nie je oprávnený analyzovať vnútroštátne právo, čo je otázka, ktorú prejednáva Curtea Constituțională a României (Ústavný súd Rumunska), otázky treba podľa názoru CSM vyhlásiť za neprípustné.

98. Vo veci C-355/19 rumunská vláda v písomných pripomienkach uviedla, že vnútroštátny súd nepreukázal relevantnosť prvej, druhej a štvrtej otázky na účely sporu vo veci samej.

99. Vec C-127/19 sa týka zrušenia rozhodnutí plenárneho zhromaždenia CSM č. 910 a 911 z 19. septembra 2018. Vnútroštátny súd vysvetľuje, že tieto akty boli prijaté na účely uplatnenia zmien zavedených zákonom č. 207/2018 a že cieľom týchto aktov je preto uľahčenie fungovania OVTČS. Vnútroštátny súd sa v tejto súvislosti domnieva, že je potrebné objasniť výklad MSO, článku 2, článku 4 ods. 3 a článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, ako aj článku 47 Charty, aby bolo možné rozhodnúť o zlučiteľnosti týchto ustanovení s vytvorením OVTČS prostredníctvom zákona č. 207/2018. Uvedený zákon predstavuje právny základ aktov, ktorých zrušenia sa domáhajú žalobcovia v spore vo veci samej.

100. Tieto vysvetlenia ukazujú, že existuje jasná funkčná súvislosť medzi aktmi, ktoré sú predmetom sporu vo veci samej, a zákonom č. 207/2018, ktorým bol vytvorený OVTČS. Konštatovanie, že zriadenie OVTČS je nezlučiteľné s právom EÚ, bude mať nevyhnutný vplyv na posúdenie správnych aktov, ktoré sú predmetom sporu vo veci samej. Jednoducho povedané, ak sa konštatuje nezlučiteľnosť základu, to isté bude platiť pre následné akty, ktorými sa tento základ vykonáva.

101. Podľa môjho názoru to jasne ukazuje relevantnosť prejudiciálnych otázok položených vo veci C-127/19 na účely žaloby o neplatnosť, ktorú prejednáva vnútroštátny súd v spore vo veci samej. Námietky neprípustnosti vznesené v tejto veci treba preto zamietnuť.

102. Podobne vo veci C-355/19 ide o zrušenie správneho aktu prijatého na účely vykonania zmien zavedených zákonom č. 207/2018 a zjednodušenia fungovania OVTČS. Vnútroštátny súd sa v tejto súvislosti domnieva, že je potrebné objasniť výklad MSO, článku 2, článku 4 ods. 3 a článku 19 ods. 1 ZEÚ, ako aj článku 47 Charty s cieľom rozhodnúť o zlučiteľnosti týchto ustanovení s vytvorením OVTČS prostredníctvom zákona č. 207/2018, ktorý je základom pre prijatie aktov, ktorých zrušenie je navrhované v spore vo veci samej.



103. Tieto otázky sú prípustné z rovnakých dôvodov ako otázky vo veci C-127/19: opäť ide o logiku vykonávania. Ak by totiž základ, konkrétne vytvorenie OVTČS prostredníctvom zákona č. 207/2018, bol vyhlásený za nezlučiteľný, rovnaký osud by postihol správny akt prijatý na jeho vykonanie, ktorý je predmetom sporu vo veci samej.

104. V dôsledku toho je aj prvá, druhá a štvrtá otázka vo veci C-355/19 prípustná.

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

105. Rumunská vláda vo svojich písomných pripomienkach namieta neprípustnosť prvej otázky vo veci C-195/19 a prvej, druhej a tretej otázky vo veci C-291/19. Uvedená vláda sa domnieva, že tieto otázky, ktoré sa týkajú právnej povahy rozhodnutia o MSO a správ Komisie, nie sú relevantné na účely sporu vo veci samej v uvedených veciach.

106. Vec C-195/19 sa týka prebiehajúceho konania, ktorého predmetom je trestnoprávna zodpovednosť sudcu. Vnútroštátny súd vysvetľuje, že ak žalobe vyhovie, prokurátor poverený konaním vo veci i vyššie postavený dozorujúci prokurátor budú obaja členmi toho istého špeciálneho OVTČS. Práve vzhľadom na to sa vnútroštátny súd domnieva, že musí preskúmať, či právo EÚ bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou bol zriadený OVTČS. Na tento účel sa pýta na zlučiteľnosť tejto vnútroštátnej právnej úpravy s MSO a v druhej otázke vo veci C-195/19 aj s článkom 2 ZEÚ. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že ak by sa konštatovalo, že právo EÚ bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou bol zriadený OVTČS, také konštatovanie by malo za následok, že by musel zrušiť procesné úkony, ktoré vykonal OVTČS v spore vo veci samej. Vnútroštátny súd by musel zohľadniť odpoveď Súdneho dvora aj pri určení útvaru príslušnej prokuratúry v prípade vyhovenia žalobe.

107. Tieto dôvody jasne ukazujú relevantnosť prvej a druhej otázky vo veci C-195/19 pre spor vo veci samej v rozsahu, v akom sa druhá otázka týka článku 2 ZEÚ.

108. Pokiaľ ide o prípustnosť prvej, druhej a tretej otázky vo veci C-291/19, vnútroštátny súd odôvodnil relevantnosť prejudiciálnych otázok v uvedenej veci tým, že s pokračovaním sporu vo veci samej je spojená účasť prokurátorov OVTČS. Je preto nevyhnutné určiť, či právo EÚ bráni alebo nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou bol zriadený OVTČS. Keby vnútroštátny súd konštatoval, že žaloba podaná žalobcom je dôvodná, musel by postúpiť vec OVTČS na stíhanie.

109. Vzhľadom na tieto objasnenia sa z rovnakých dôvodov, aké som práve uviedol v súvislosti s prvou a čiastočne druhou otázkou vo veci C-195/19, domnievam, že aj prvá, druhá a tretia otázka vo veci C-291/19 je prípustná.

110. Súhlasím však s rumunskou vládou v tom, že druhú otázku vo veci C-195/19 v rozsahu, v akom odkazuje na článok 9 ZEÚ a článok 67 ods. 1 ZFEÚ, ako aj tretiu otázku v uvedenej veci treba vyhlásiť za neprípustnú. Pokiaľ ide o tretiu otázku vo veci C-195/19, rumunská vláda uviedla, že otázka, ktorou sa vnútroštátny súd pýta, či zásada prednosti bráni vnútroštátnej právnej úprave, na základe ktorej Curtea Constituțională (Ústavný súd) nemusí túto zásadu brať do úvahy pri rozhodnutiach, voči ktorým nie je možné podať opravný prostriedok, má „teoretickú a všeobecnú“ povahu a ako taká nesúvisí s predmetom sporu vo veci samej.

111. Pokiaľ ide o druhú otázku vo veci C-195/19, návrh na začatie prejudiciálneho konania neobsahuje vysvetlenie preukazujúce, že konkrétne článok 9 ZEÚ (upravujúci zásadu rovnosti občanov) a článok 67 ods. 1 ZFEÚ (podľa ktorého je Únia priestorom slobody, bezpečnosti

a spravodlivosti) by mali byť pre prejednávanú vec relevantné. Táto otázka v rozsahu, v akom odkazuje na uvedené ustanovenia, nespĺňa požiadavky článku 94 rokovacieho poriadku. Podľa ustálenej judikatúry je totiž nevyhnutné, aby vnútroštátny súd aspoň v minimálnej miere objasnil dôvody výberu ustanovení práva EÚ, o ktorých výklad žiada, ako aj súvislosť medzi týmito ustanoveniami a ustanoveniami vnútroštátneho práva, ktoré sa vzťahujú na spor, o ktorom rozhoduje.<sup>30</sup>

112. Tretia otázka vo veci C-195/19 je podľa môjho názoru postihnutá tou istou vadou a navyše aj jednou ďalšou. Po prvé ako správne zdôraznila rumunská vláda, ani táto otázka zďaleka nespĺňa požiadavky článku 94 rokovacieho poriadku. Uvedenou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či zásada prednosti bráni vnútroštátnej právnej úprave, na základe ktorej Curtea Constituțională (Ústavný súd) nemusí túto zásadu brať do úvahy pri rozhodnutiach, voči ktorým nie je možné podať opravný prostriedok. Na nijakom mieste návrhu na začatie prejudiciálneho konania však nie sú spomenuté konkrétne ustanovenia ani dôvod, pre ktorý sú problematické. Vnútroštátny súd cituje len niekoľko výňatkov z rozsudkov Curtea Constituțională (Ústavný súd), v ktorých uvedený súd vo viacerých veciach zaujal stanovisko k MSO, neuvádza však kontext ani vysvetlenie, prečo sa tieto rozsudky týkajú vnútroštátnych ustanovení súvisiacich so sporom vo veci samej.

113. Po druhé takto formulovaná otázka obsahuje aj (určite nie priaznivé) nepriame hodnotenie judikatúry Curtea Constituțională (Ústavný súd) a nabáda Súdny dvor k tomu, aby potvrdil určité chápanie tejto judikatúry v rôznych nesúvisiacich konaniach, o ktorých je k dispozícii veľmi málo (selektívnych) informácií, a tým aj otázku inštitucionálnej autority vnútroštátneho súdu vyššieho stupňa. To však určite nie je úlohou Súdneho dvora v prejudiciálnom konaní.<sup>31</sup>

114. V dôsledku toho sa domnievam, že druhá otázka položená vo veci C-195/19 v rozsahu, v akom odkazuje na článok 9 ZEÚ a článok 67 ods. 1 ZFEÚ, ako aj tretia otázka v tej istej veci sú neprípustné.

#### **4. Predbežný záver o prípustnosti**

115. Domnievam sa, že druhú prejudiciálnu otázku vo veci C-195/19 v rozsahu, v akom odkazuje na článok 9 ZEÚ a článok 67 ods. 1 ZFEÚ, a tretiu prejudiciálnu otázku v uvedenej veci treba vyhlásiť za neprípustné. Ostatné prejudiciálne otázky položené v piatich prejednávaných veciach sú podľa môjho názoru prípustné.

116. Pre zrozumiteľnosť by som však všetky otázky položené v prejednávaných veciach zoskupil podľa problematiky uplatniteľného práva, pričom keď sa táto problematika vyrieši, bude to predstavovať rámec pre dve hmotnoprávne otázky, ktorých sa tieto veci týkajú.

<sup>30</sup> Pozri napríklad rozsudok z 10. marca 2016, *Safe Interenvíos* (C-235/14, EU:C:2016:154, bod 115), alebo uznesenie z 12. mája 2016, *Security Service a i.* (C-692/15 až C-694/15, EU:C:2016:344, bod 20).

<sup>31</sup> Pokiaľ ide o otázky vnútroštátneho súdu s podobným znením, pozri analogicky návrhy, ktoré som predniesol vo veci *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:340, body 36 a 50).

117. Po prvé vnútroštátne súdy v prejednávanych veciach naformulovali svoje otázky vzhľadom na množstvo aktov práva EÚ. Na jednej strane sa niektoré otázky týkajú povahy, právnej sily a účinkov MSO,<sup>32</sup> ako aj toho, či dotknuté vnútroštátne ustanovenia patria do pôsobnosti uvedeného mechanizmu.<sup>33</sup> Na druhej strane sa otázky týkajú aj výkladu článku 47 Charty, ako aj článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, článku 2 ZEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ.<sup>34</sup>

118. Po druhé sú otázky, ktoré sa týkajú vhodného legislatívneho rámca pre analýzu, položené s cieľom získať výklad práva EÚ, na základe ktorého budú môcť vnútroštátne súdy posúdiť zlučiteľnosť dotknutých vnútroštátnych ustanovení, ktoré sa týkajú dočasného vymenovania vedenia súdnej inšpekcie<sup>35</sup> a zriadenia OVTČS,<sup>36</sup> s týmito právnymi predpismi EÚ.

119. V zostávajúcej časti týchto návrhov preto najprv preskúvam príslušné ustanovenia práva EÚ (rozhodnutie o MSO, článok 47 Charty, článok 2 a článok 19 ods. 1 ZEÚ) a kritériá, ktoré stanovujú na účely prejednávanych vecí (B). Následne uplatním požiadavky plynúce z týchto ustanovení v súvislosti s dotknutými vnútroštátnymi ustanoveniami, aby som vnútroštátnym súdom pomohol s hmotnoprávnou problematikou vecí, ktoré prejednávajú (C).

## **B. Relevantné právo EÚ a kritériá**

### **1. MSO**

120. V jednotlivých návrhoch na začatie prejudiciálneho konania podaných vo všetkých veciach, ktoré sú predmetom týchto návrhov, sú položené viaceré otázky, ktoré sa týkajú povahy, právnej sily a účinkov rozhodnutia o MSO a správ prijatých na jeho základe.

121. Po prvé predstavuje rozhodnutie o MSO a správy Komisie prijaté na jeho základe akty inštitúcií EÚ na účely článku 267 ZFEÚ a môže ich Súdny dvor vykladať?<sup>37</sup> Po druhé patrí obsah, povaha a trvanie MSO do pôsobnosti zmluvy o pristúpení?<sup>38</sup> Po tretie sa vnútroštátne súdy pýtajú, či sú požiadavky stanovené v MSO<sup>39</sup> a v správach Komisie vypracovaných v rámci MSO záväzné.<sup>40</sup> Po štvrté sa pýtajú aj to, či sa má článok 2 ZEÚ v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ vykladať v tom zmysle, že povinnosť Rumunska dodržiavať požiadavky uvedené v správach vypracovaných v rámci MSO je súčasťou povinnosti dodržiavať zásady právneho štátu,<sup>41</sup> a či sa táto povinnosť vzťahuje na dočasné vymenovanie vedenia súdnej inšpekcie<sup>42</sup> a na zriadenie OVTČS.<sup>43</sup>

<sup>32</sup> Otázky 1 a 2 vo veciach C-83/19, C-127/19, C-291/19 a C-355/19, ako aj otázka 1 vo veci C-195/19.

<sup>33</sup> To sa podľa môjho názoru vnútroštátne súdy pýtajú v otázke 4 vo veci C-83/19, ako aj v otázke 3 vo veciach C-127/19, C-291/19 a C-355/19. Vnútroštátne súdy sa v podstate pýtajú, či sú členské štáty povinné dodržiavať kritériá právneho štátu v súlade s článkom 2 ZEÚ a či sa tieto požiadavky, ktoré sú uvedené aj v rozhodnutí o MSO a v správach o MSO, majú vykladať v tom zmysle, že bránia dotknutým vnútroštátnym opatreniam. Pozri body 121 a 173 nižšie.

<sup>34</sup> Otázka 3 vo veci C-83/19, otázky 4 a 5 vo veci C-127/19, otázka 2 vo veci C-195/19 v rozsahu, v akom sa týka článku 2 ZEÚ, otázky 4 a 5 vo veci C-291/19 a otázka 4 vo veci C-355/19.

<sup>35</sup> Otázka 3 vo veci C-83/19.

<sup>36</sup> Otázky 4 a 5 vo veciach C-127/19 a C-291/19, otázka 2 vo veci C-195/19 a otázka 4 vo veci C-355/19.

<sup>37</sup> Otázka 1 vo veciach C-83/19, C-127/19, C-291/19 a C-355/19.

<sup>38</sup> Prvá časť otázky 2 vo veciach C-83/19, C-127/19 a C-355/19.

<sup>39</sup> Otázka 1 vo veci C-195/19.

<sup>40</sup> Druhá časť otázky 2 vo veciach C-83/19, C-127/19 a C-355/19, ako aj otázka 1 vo veci C-195/19 a otázka 2 vo veci C-291/19.

<sup>41</sup> Otázka 3 vo veciach C-127/19 a C-291/19.

<sup>42</sup> Otázka 4 vo veci C-83/19.

<sup>43</sup> Otázka 3 vo veci C-355/19.

122. Všetkými týmito otázkami sa budem zaoberať postupne v tomto poradí. Po prvé na úvod potvrdím, že rozhodnutie o MSO a správy vypracované Komisiou na jeho základe sú naozaj aktmi Európskej únie a). Po druhé preskúmam, či zmluva o pristúpení predstavuje vhodný právny základ rozhodnutia o MSO b). Po tretie sa budem zaoberať problematikou právnej sily a účinkov MSO a správ Komisie prijatých v rámci MSO c). Po štvrté na záver tejto časti preskúmam, či dotknuté vnútroštátne opatrenia v prejednávanych veciach patria do pôsobnosti MSO d).

**a) Sú rozhodnutie o MSO a správy vypracované v rámci MSO aktmi Európskej únie?**

123. Všetky dotknuté subjekty, ktoré predložili v tomto smere pripomienky,<sup>44</sup> s výnimkou CSM sa zhodnú na tom, že na otázku treba odpovedať kladne. CSM v písomných pripomienkach uviedla, že rozhodnutie o MSO je nástrojom spolupráce Komisie, a nie legislatívnym aktom, ktorý by mohol podliehať právomoci Súdneho dvora podľa článku 267 ZFEÚ. Na pojednávaní však tento orgán uviedol, že rozhodnutie o MSO je záväzným aktom aj napriek tomu, že odporúčania, ktoré obsahuje, nie sú záväzné.

124. Podľa môjho názoru je nepochybné, že bez ohľadu na otázku potenciálnej záväznosti rozhodnutia o MSO a správ prijatých na jeho základe sú oba tieto akty aktmi práva EÚ a Súdny dvor má právomoc vykladať ich v rámci prejudiciálneho konania v súlade s článkom 267 ZFEÚ.

125. Po prvé rozhodnutie o MSO je rozhodnutím na účely článku 288 štvrtého odseku ZFEÚ. Komisia ho prijala na základe článkov 37 a 38 aktu o pristúpení. Nevieť si predstaviť, ako by to teda mohol nebyť „akt prijatý inštitúciami“ na účely článku 267 ZFEÚ.

126. Po druhé to isté platí pre správy prijaté Komisiou na základe rozhodnutia o MSO. Ak opäť ponechám bokom problematiku (ne)záväznosti, čo je odlišná otázka, článok 267 ZFEÚ priznáva Súdnemu dvoru právomoc rozhodovať v prejudiciálnom konaní o platnosti a výklade *všetkých aktov prijatých inštitúciami EÚ bez výnimky*.<sup>45</sup> Právomoc Súdneho dvora teda nie je obmedzená na akty vyvolávajúce záväzné účinky,<sup>46</sup> ako sa potvrdilo pri viacerých príležitostiach, keď Súdny dvor rozhodoval o výklade odporúčaní alebo iných netypických aktov tzv. soft-law v prejudiciálnom konaní.<sup>47</sup>

127. V dôsledku toho treba na prvú otázku vo veciach C-83/19, C-127/19, C-291/19 a C-355/19 odpovedať v tom zmysle, že rozhodnutie o MSO, ako aj správy prijaté Komisiou na jeho základe sú aktmi prijatými inštitúciami EÚ v zmysle článku 267 ZFEÚ, a preto môžu byť predmetom výkladu zo strany Súdneho dvora v súlade s týmto ustanovením.

<sup>44</sup> Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov, Združenie sudcov Forum, generálny prokurátor, Komisia, ako aj vlády Belgicka, Holandska, Rumunska a Švédska.

<sup>45</sup> Pozri napríklad rozsudky z 13. decembra 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, bod 8), a z 13. júna 2017, Florescu a i. (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 30).

<sup>46</sup> Rozsudok z 27. októbra 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, bod 35 a tam citovaná judikatúra).

<sup>47</sup> Napríklad rozsudok z 13. decembra 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, bod 9 a tam citovaná judikatúra), ktorý bol nedávno potvrdený v rozsudku z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 44).

## **b) Je zmluva o pristúpení vhodným právnym základom?**

128. Niekoľkými prejudiciálnymi otázkami sa vnútroštátne súdy pýtajú, či „obsah, povaha a trvanie“ MSO patria „do pôsobnosti zmluvy o pristúpení“.<sup>48</sup> Podľa môjho názoru je cieľom týchto otázok predovšetkým objasniť, či rozhodnutie o MSO vzhľadom na jeho súčasnú povahu, pôsobnosť a formu môže byť právoplatne založené na zmluve o pristúpení. Takto formulovaná otázka výkladu sa pomerne dosť približuje nepriznanému spochybneniu platnosti aktu práva EÚ.<sup>49</sup>

129. Vzhľadom na tvrdenia uvedené v priebehu konania nevidím dôvod, prečo by aktuálne rozhodnutie o MSO nemohlo byť prijaté na základe zmluvy o pristúpení a aktu o pristúpení Rumunska a Bulharska. Platí to vzhľadom na jeho formálny právny základ (1), jeho obsah a ciele (2) a jeho trvanie (3).

### *1) Formálny právny základ*

130. Pokiaľ ide o *formálny právny základ*, rozhodnutie o MSO bolo prijaté ako ochranné opatrenie na základe článkov 37 a 38 aktu o pristúpení. Článok 4 ods. 3 zmluvy o pristúpení oprávňuje inštitúcie EÚ prijímať opatrenia, ktoré sú okrem iného uvedené v článkoch 37 a 38 aktu o pristúpení, pred pristúpením dotknutých členských štátov. Podľa týchto ustanovení nazývaných „ochranné doložky“ uvedené opatrenia nadobudnú účinnosť len pod podmienkou vstupu zmluvy o pristúpení do platnosti a v deň jej vstupu do platnosti. Článok 2 ods. 2 zmluvy o pristúpení stanovuje, že ustanovenia aktu sú súčasťou tejto zmluvy.

### *2) Obsah a ciele*

131. Z hľadiska obsahu opatrení, ktoré môžu byť prijaté na základe článkov 37 a 38 aktu o pristúpení, tieto ustanovenia oprávňujú Komisiu prijímať na žiadosť členského štátu alebo z vlastného podnetu „primerané opatrenia“ v dvoch situáciách.

132. Po prvé článok 37, „doložka na ochranu vnútorného trhu“, môže byť použitý, ak si Rumunsko nesplní záväzky, ktoré prijalo počas rokovaní o pristúpení, čo spôsobí vážne narušenie fungovania vnútorného trhu alebo jeho bezprostrednú hrozbu. Po druhé článok 38 môže byť použitý, ak sa vyskytnú alebo bezprostredne hrozia závažné nedostatky v transpozícii, vykonávaní alebo uplatňovaní nástrojov spolupráce a rozhodnutí týkajúcich sa vzájomného uznávania v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.<sup>50</sup>

133. Preskúmanie cieľov a obsahu rozhodnutia o MSO ukazuje, že ho možno ľahko zahrnúť pod opatrenia uvedené v článkoch 37 a 38 aktu o pristúpení.

134. Pokiaľ ide o *ciele* rozhodnutia o MSO, jeho odôvodnenie 4 odkazuje na nedostatky, ktoré opodstatňujú použitie ochranných opatrení podľa článkov 37 a 38 aktu o pristúpení. Komisia síce vzala do úvahy úsilie vynaložené na ukončenie prípravy Rumunska na členstvo v EÚ, toto

<sup>48</sup> Prvá časť otázky 2 vo veciach C-83/19, C-127/19 a C-355/19.

<sup>49</sup> Ďalšou možnosťou, keby Súdny dvor nesúhlasil s týmto výkladom prvej vety otázky 2 vo veciach C-83/19, C-127/19 a C-355/19, by bolo preformulovať túto otázku tak, že by sa ňou vnútroštátne súdy pýtali len to, či požiadavky upravené v MSO a v správach prijatých na jeho základe sú alebo nie sú pre Rumunsko záväzné. Vzhľadom na účel týchto otázok sa zdá, že toto chcú v skutočnosti vnútroštátne súdy vedieť prvom rade.

<sup>50</sup> Obe tieto ustanovenia sú uvedené vyššie v bodoch 7 a 8 vyššie.

odôvodnenie však uvádza, že vo svojej správe z 26. septembra 2006<sup>51</sup> identifikovala „nedoriešené záležitosti“, najmä mieru zodpovednosti a účinnosť súdneho systému a orgánov činných v trestnom konaní. Konštatovala, že je potrebný ďalší pokrok s cieľom zabezpečiť ich schopnosť „implementovať a uplatňovať opatrenia prijaté na účely zriadenia vnútorného trhu a oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“. Komisia v odôvodnení 5 pripomenula, že opatrenia uvedené v článkoch 37 a 38 aktu o prístupí je možné prijať v prípade „bezprostredného rizika“, a následne konštatovala, že také riziko existuje. Odôvodnenie 6 tak vysvetľuje, že „nedoriešené záležitosti“ v oblasti miery zodpovednosti a účinnosti súdneho systému a orgánov činných v trestnom konaní si vyžadujú zriadenie MSO na overovanie pokroku v Rumunsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii.

135. Dôvodom prijatia MSO je teda existencia bezprostredného ohrozenia fungovania vnútorného trhu a priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v dôsledku nedostatkov zistených v súdnom systéme a v boji proti korupcii v Rumunsku. Tento cieľ sa zdá byť v úplnom súlade s článkami 37 a 38 aktu o prístupí.

136. Po druhé z hľadiska *obsahu* opatrení, ktoré môžu byť prijaté na základe týchto ustanovení, zo znenia článku 37 i článku 38 aktu o prístupí vyplýva, že pojem „opatrenia“ je dostatočne široký na to, aby zahŕňal taký akt, akým je rozhodnutie o MSO. Ani jedno z ustanovení neobsahuje taxatívny zoznam typov opatrení, ktoré môžu byť prijaté na ich základe. Jediným výslovne uvedeným opatrením je pozastavenie vzájomného uznávania podľa článku 38 aktu o prístupí. Články 37 a 38 aktu o prístupí tak len stanovujú negatívne limity, ktoré opatrenia nesmú prekročiť – opatrenia musia byť v súlade so zásadou proporcionality a nesmú byť diskriminačné.

137. Ak je možné článok 37 i článok 38 aktu o prístupí legitímne uplatniť na to, aby bolo (v konečnom dôsledku) pozastavené vzájomné uznávanie alebo určité prvky vnútorného trhu, a ani jeden z nich neobsahuje taxatívny zoznam typov opatrení, ktoré môžu byť prijaté na ich základe, môže byť prijaté nielen jedno opatrenie, ale skôr celá škála opatrení. Inými slovami ak je možné pozastavenie, musí byť v mene primeranosti výslovne uvedenej v tomto ustanovení tým skôr možné aj stanovenie omnoho miernejšieho a v tomto zmysle omnoho primeranejšieho opatrenia na spoluprácu a overovanie. Skutočnosť, že je možné prijať dodatočné reštriktívnejšie opatrenia na vykonanie článkov 37 a 38, nič nemení na tom, že na základe týchto ustanovení môžu byť prijaté aj menej obmedzujúce opatrenia, akým je MSO, v súlade so zásadou proporcionality.

### 3) *Trvanie MSO*

138. Články 37 a 38 aktu o prístupí obsahujú rovnaké časové obmedzenie. Po prvé v oboch ustanoveniach je uvedené, že opatrenia je v zásade možné prijímať do uplynutia až trojročnej lehoty od prístupia. Obe ustanovenia však zároveň stanovujú, i) že ochranné doložky je možné použiť *aj pred prístupím* na základe výsledkov monitorovania a prijaté opatrenia nadobudnú účinnosť prvým dňom prístupia, ak nestanovujú neskorší deň, a ii) že opatrenia sa môžu uplatňovať aj po uplynutí trojročnej lehoty, pokiaľ nedostatky pretrvávajú. Napriek možnosti zachovať opatrenia po neobmedzenú dobu je v článku 37 i v článku 38 aktu o prístupí výslovne uvedené, iii) že opatrenia budú zachované iba po bezpodmienečne nevyhnutné obdobie a v každom prípade budú zrušené, keď bude splnený príslušný záväzok.

<sup>51</sup> Oznámenie Komisie – Monitorovacia správa o stave pripravenosti Bulharska a Rumunska na členstvo v EÚ [KOM(2006) 549 v konečnom znení]. Už v tejto správe sa uvažovalo o zavedení MSO.

139. V priebehu tohto konania opäť nebolo uvedené nijaké tvrdenie, podľa ktorého rozhodnutie o MSO nespĺňa tieto požiadavky. Po prvé bolo prijaté niekoľko dní pred pristúpením 13. decembra 2006 na základe zistení správy z 26. septembra 2006, ako je uvedené v odôvodnení 4 rozhodnutia o MSO i). Po druhé opatrenia boli zachované dlhšie než počas troch rokov po pristúpení na základe zistení, že nedostatky, ktoré viedli k prijatiu rozhodnutia o MSO, naďalej pretrvávajú ii). Po tretie odôvodnenie 9 poukazuje na to, že rozhodnutie bude zrušené po uspokojivom splnení všetkých referenčných kritérií. V tomto smere stojí za zmienku, že rozhodnutie o zrušení MSO bolo stanovené v správe z roku 2017 a pozastavené bolo až po negatívnych zisteniach v správe z 13. novembra 2018, ktorých sa týkajú prejednávane veci iii).

140. Myslím si, že analýza v rámci tejto časti by sa na tomto mieste mala skončiť. Samozrejme, je tu aj súvisiaca hlbšia problematika proporcionality, ktorá príležitostne vychádza na povrch pri tvrdeniach týkajúcich sa rozsahu, v akom je primerané a/alebo nevyhnutné zachovať systém, ktorý mal byť dočasným popristupovým systémom, ešte o 13 rokov neskôr alebo aj dlhšie. Túto konkrétnu citlivú otázku je však možné bezpečne ponechať bokom v prejednávanych veciach, kde ani jeden z účastníkov netvrdí, že hmotnoprávne podmienky na pokračovanie v uplatňovaní rozhodnutia o MSO, ktoré sú uvedené v predchádzajúcich dvoch bodoch, už nie sú splnené.

#### 4) *Predbežný záver*

141. Preskúmanie prvej časti druhej otázky položenej vo veciach C-83/19, C-127/19 a C-355/19 neukázalo nijaký faktor, ktorý by vyvolával pochybnosti o tom, že rozhodnutie o MSO vo svojej súčasnej podobe bolo právoplatne prijaté a môže byť zachované na základe zmluvy o pristúpení.

#### c) *Právne účinky MSO*

142. Ako ďalšiu otázku sa vnútroštátne súdy v prejednávanych veciach pýtajú, či sú rozhodnutie o MSO (1) a správy Komisie prijaté na jeho základe (2) pre Rumunsko záväzné.

##### 1) *Právne účinky rozhodnutia o MSO*

143. Vlády Belgicka a Holandska tvrdia, že rozhodnutie o MSO je záväzné vo všetkých svojich prvkoch. Podobne švédská vláda v písomných pripomienkach, ako aj Združenie sudcov Forum a generálny prokurátor na pojednávaní tvrdili, že rozhodnutie o MSO a k nemu pripojené referenčné kritériá sú pre Rumunsko právne záväzné.

144. Rumunská vláda v písomných pripomienkach uvádza, že jediná povinnosť, ktorú Rumunsku uložilo rozhodnutie o MSO, spočíva v tom, že má pravidelne informovať Komisiu o pokroku dosiahnutom v súvislosti s referenčnými kritériami, ktoré sú priložené k tomuto rozhodnutiu. Uvedená vláda na pojednávaní zmenila postoj a uviedla, že referenčné kritériá, ktoré sú prílohou rozhodnutia o MSO, sú špecifickým vyjadrením podmienok zmluvy o pristúpení v súlade s hodnotami a zásadami článkov 2 a 19 ZEÚ.

145. Rozhodnutie o MSO je rozhodnutím na účely článku 288 štvrtého odseku ZFEÚ. Ako vyplýva z tohto ustanovenia, rozhodnutia sú *záväzné v celom rozsahu pre tých, ktorým sú určené*. V súlade s článkom 4 rozhodnutia o MSO je toto rozhodnutie určené členským štátom. V čase jeho prijatia síce Rumunsko ešte nebolo členským štátom, ale v tomto osobitnom kontexte záväznosť aktov EÚ prijatých pred pristúpením vyplýva (aj) z článku 2 aktu o pristúpení: „Odo

dňa pristúpenia sú ustanovenia pôvodných zmlúv a aktov prijatých inštitúciami a Európskou centrálnou bankou pred pristúpením záväzné pre Bulharsko a Rumunsko a uplatňujú sa v týchto štátoch za podmienok stanovených v týchto zmluvách a v tomto akte“.

146. Rozhodnutie o MSO je teda jednoznačne záväzné. Skutočná otázka spočíva skôr v tom, *aké* povinnosti presne rozhodnutie o MSO ukladá Rumunsku.

147. Jednoznačne formulovaná zákonná povinnosť Rumunska je uvedená v článku 1 rozhodnutia o MSO: „Rumunsko bude každoročne k 31. marcu... podávať Komisii správu o pokroku v plnení jednotlivých referenčných kritérií uvedených v prílohe“. Má teda *povinnosť podávať správy*.

148. Povinnosti, ktoré Rumunsku ukladá článok 1 rozhodnutia o MSO, sa však určite nekončia každoročným zasielaním správ v určenej lehote. Článok 1 totiž nestanovuje len povinnosť podávať správy, ale *podávať správy o pokroku v plnení jednotlivých referenčných kritérií* uvedených v prílohe rozhodnutia o MSO. Článok 1 rozhodnutia o MSO tak stanovuje aj *povinnosť dosiahnuť* ciele stanovené v referenčných kritériách uvedených v prílohe tohto rozhodnutia. Navyše článok 1 druhý odsek, ktorý Komisiu oprávňuje poskytnúť technickú pomoc prostredníctvom rôznych činností alebo zabezpečiť zber a výmenu informácií týkajúcich sa referenčných kritérií, ako aj organizovať na tento účel odborné misie do Rumunska, ďalej stanovuje, že v tejto súvislosti poskytnú rumunské orgány potrebnú podporu.

149. Na *podávanie správ o dosiahnutom pokroku* je teda potrebné vynaložiť určité úsilie v istom smere. Logike tohto ustanovenia by sotva mohli vyhovieť mechanické každoročné podávanie správ o tom, že situácia je stále rovnaká. V tejto súvislosti by som neprikladal veľkú váhu doslovnému zneniu prílohy rozhodnutia o MSO. V niektorých jazykových zneniach totiž príloha pomerne vágne odkazuje na „referenčné kritériá *pre* Rumunsko“. <sup>52</sup> Na druhej strane v mnohých ďalších jazykových zneniach je jasne uvedená povinnosť *splniť* kritériá. <sup>53</sup>

150. Okrem toho záväznosť povinnosti postupného plnenia referenčných kritérií uvedených v prílohe rozhodnutia o MSO je jasne zdôraznená postavením rozhodnutia o MSO v *rámci* povinností plynúcich zo zmluvy o pristúpení. Rozhodnutie o MSO umožnilo pristúpenie napriek pretrvávajúcim vážnym obavám v súvislosti s kľúčovými nedostatkami v oblasti reformy súdnictva a boja proti korupcii v Rumunsku. Nemôže teda byť prekvapivé, že z rozhodnutia o MSO vyplýva Rumunsku špecifická povinnosť dosiahnuť ciele stanovené v referenčných kritériách uvedených v prílohe. Rozhodnutie o MSO zďaleka nebolo chápané len ako odporúčanie, ale bolo prijaté na základe článkov 37 a 38 aktu o pristúpení ako ochranné opatrenie, čo bolo zásadné na umožnenie pristúpenia k 1. januáru 2007.

151. Vo všeobecnosti sú referenčné kritériá MSO napojené na a špecifikujú požiadavku právneho štátu v zmysle článku 2 ZEÚ, na ktorú článok 49 ZEÚ odkazuje ako na predpoklad pristúpenia. Podľa článku 49 ZEÚ len štáty, ktoré rešpektujú hodnoty článku 2 ZEÚ a zaviazali sa presadzovať ich, môžu požiadať o vstup do Európskej únie. Odôvodnenia rozhodnutia o MSO poukazujú na ústrednú úlohu právneho štátu pre Úniu, najmä pre priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, a z toho vyplývajúcu potrebu, aby všetky členské štáty mali nestranný a nezávislý súdny a správny systém vybavený na boj proti korupcii. <sup>54</sup>

<sup>52</sup> Napríklad anglické znenie, ako aj české, lotyšské, litovské, maltské, holandské a alebo slovenské znenie.

<sup>53</sup> Napríklad bulharské, španielske, dánske, nemecké, estónske, francúzske, talianske, maďarské, poľské, portugalské, rumunské, slovinské, fínske alebo švédske.

<sup>54</sup> Odôvodnenia 1, 2 a 3 rozhodnutia o MSO.



152. Úloha MSO v prístupovom procese bola v tejto súvislosti kľúčová. Obavy týkajúce sa súdnictva a boja proti korupcii pretrvávali počas prístupových rokovaní a boli výslovne uvedené v prílohe aktu o pristúpení na zozname špecifických záväzkov a požiadaviek, ktoré Rumunsko prijalo pri ukončení prístupových rokovaní 14. decembra 2004.<sup>55</sup> Podľa článku 39 ods. 2 aktu o pristúpení by Rada v prípade nesplnenia týchto záväzkov mohla odložiť pristúpenie o jeden rok. Ako uviedla belgická vláda, referenčné kritériá odrážajú záväzky prijaté Rumunskom počas prístupových rokovaní, ako ukazuje príloha IX aktu o pristúpení. Možno teda vychádzať z toho, že ako dánska vláda uviedla na pojednávaní, MSO bol hlavnou podmienkou pri podpise zmluvy o pristúpení všetkými členskými štátmi, keďže stále pretrvávali značné nedostatky. Tieto nedostatky konštatované v poslednej správe Komisie o Rumunsku pred pristúpením sú základom na prijatie rozhodnutia o MSO.

153. Vzhľadom na taký historický a legislatívny kontext by výklad rozhodnutia o MSO, podľa ktorého referenčné kritériá uvedené v jeho prílohe nie sú pre Rumunsko záväzné, znamenal, že celý MSO dáva Rumunsku neobmedzenú možnosť nedodržiavať kľúčové požiadavky pristúpenia.

154. Ako uviedla švédka vláda, ďalší prvok zdôrazňujúci záväznosť povinnosti dosahovať ciele stanovené v referenčných kritériách MSO sa týka významných právnych následkov ich nedodržania. Ako je uvedené v odôvodnení 7 rozhodnutia o MSO, pokiaľ referenčné kritériá nebudú splnené, Komisia uvádza, že môže uplatniť ďalšie ochranné opatrenia na základe článkov 37 a 38 aktu o pristúpení vrátane pozastavenia vzájomného uznávania. Navyše osobitné právne následky hypotetického porušenia, ktoré môžu vyplývať z konkrétneho režimu MSO, samy osebe nebránia použitiu riadnych nástrojov na vymáhanie prostredníctvom konania pre porušenie povinnosti, pokiaľ si Rumunsko nesplní povinnosti, ktoré mu vyplývajú z rozhodnutia o MSO.<sup>56</sup>

155. Zhrniem to tak, že podľa môjho názoru rozhodnutie o MSO síce používa jazyk referenčných kritérií, z hľadiska svojej podstaty a obsahu je to však záväzný právny predpis EÚ. V predprístupovom kontexte môže byť stanovenie referenčných kritérií súčasťou politickej podmienenosti merania pokroku, ktorý vedie k pristúpeniu. V poprístupovom kontexte sa stávajú právnou normou prijatou prostredníctvom záväzného právneho nástroja, rozhodnutia ukladajúceho špecifické povinnosti, z porušenia ktorých môžu plynúť právne následky. Dôsledky nesplnenia môžu mať okrem možnosti konštatovania a sankcionovania prípadného porušenia pomocou obvyklých postupov práva EÚ aj významný vplyv na účasť Rumunska na vnútornom trhu a na priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

156. Pokiaľ ide o obsah týchto povinností, okrem povinnosti predkladať správy existuje aj jednoznačná povinnosť vynaložiť maximálne možné úsilie na splnenie referenčných kritérií stanovených v prílohe k rozhodnutiu o MSO.

## 2) Právne účinky správ v rámci MSO

157. Vnútroštátne súdy sa pýtajú aj na právnú záväznosť správ vydaných Komisiou na základe rozhodnutia o MSO, ako aj odporúčaní Benátskej komisie a skupiny GRECO.

<sup>55</sup> Pozri najmä body 3 a 4 prílohy IX aktu o pristúpení. Bod 3 sa týka prijatia a uskutočnenia akčného plánu a stratégie reformy súdnictva vrátane opatrení na vykonanie zákonov o justícii. Bod 4 sa týka boja proti korupcii najmä „zabezpečením prísneho presadzovania protikorupčných právnych predpisov a účinnej nezávislosti Národnej protikorupčnej prokuratúry...“.

<sup>56</sup> Ak je niečo možné *vymáhať*, potom toto niečo musí byť jednoznačne záväzné –pozri ďalej návrhy, ktoré som predniesol vo veci Belgicko/Komisia (C-16/16 P, EU:C:2017:959, body 120 až 122).

158. Združenie sudcov Forum a OL na pojednávanií tvrdili, že odporúčania uvedené v správach Komisie v spojení s rozhodnutím o MSO majú záväzné právne účinky. Rumunská vláda na pojednávanií podobne uviedla, že napriek svojej povahe *sui generis* a nezáväznosti nie je možné odporúčania uvedené v správach ignorovať, ale vzhľadom na povinnosť lojálnej spolupráce vyplývajúcu z článku 4 ods. 3 ZEÚ ich treba dodržiavať a dokonca sa stávajú záväznými, keď Rumunsko prijíma legislatívne alebo správne opatrenia v oblastiach, na ktoré sa vzťahujú referenčné kritériá uvedené v prílohe rozhodnutia o MSO.

159. Naopak, Komisia a generálny prokurátor tvrdia, že správy Komisie vypracované v rámci MSO nemajú právnu povahu odporúčania na účely článku 288 ods. 5 a článku 292 ZFEÚ, lebo ide skôr o právne akty *sui generis* prijaté na základe rozhodnutia o MSO.

160. Z týchto názorov vyplýva, že odporúčania uvedené v správach vypracovaných v rámci MSO vzhľadom na osobitnú úlohu, ktorú zohrávajú v systéme zavedenom rozhodnutím o MSO, predstavujú omnoho viac než len „tradičné“ odporúčania. Ako uvádza holandská a švédska vláda, správy v rámci MSO sú nástrojmi hodnotenia. Správy sú prijaté na základe článku 2 rozhodnutia o MSO, a ako zdôrazňuje Komisia, sú určené Parlamentu a Rade. V súlade s týmto ustanovením Komisia „oznami Európskemu parlamentu a Rade svoje pripomienky a zistenia týkajúce sa správy Rumunská“. Správy preto poskytujú metodický rámec na posudzovanie pokroku. Opatrenia uvedené v odporúčaní v rámci správ sú špecifickým vyjadrením referenčných kritérií a umožňujú hodnotiť pokrok dosiahnutý Rumunskom, ktorý bude v konečnom dôsledku viesť k ukončeniu MSO.

161. Právne účinky správ o Rumunsku preto vyplývajú z povinností plynúcich zo zásady lojálnej spolupráce, ktorá je zakotvená v článku 4 ods. 3 ZEÚ. Správy totiž predstavujú základ na posúdenie, či si Rumunsko plní povinnosti vo vzťahu k referenčným kritériám MSO. Tieto správy obsahujú špecifické odporúčania, ktorými sa má riadiť úsilie vynaložené Rumunskom. Ako zdôrazňuje Komisia, účelom odporúčaní je podporiť úsilie vynaložené Rumunskom na dosiahnutie cieľov uvedených v rozhodnutí o MSO. Keďže referenčné kritériá sú špecifickým vyjadrením podmienok zmluvy o pristúpení a rozhodnutie o MSO bolo prijaté na základe tohto aktu, Rumunsko má na základe MSO *posilnenú povinnosť spolupráce*. Lojálna spolupráca preto nie je obmedzená len na podávanie správ o pokroku, ale zahŕňa aj povinnosť vziať do úvahy odporúčania pri prijímaní legislatívnych alebo správnych opatrení v oblastiach, na ktoré sa vzťahujú referenčné kritériá uvedené v rozhodnutí o MSO.

162. Belgická vláda v dôsledku toho tvrdí, že aby Rumunsko splnilo referenčné kritériá uvedené v rozhodnutí o MSO, môže prijať buď odporúčané opatrenia, alebo iné opatrenia vhodné na dosiahnutie týchto cieľov. V každom prípade má tento členský štát *povinnosť vziať správy Komisie do úvahy* z hľadiska článku 4 ods. 3 ZEÚ. Povinnosť lojálnej spolupráce znamená aj povinnosť spolupracovať s Komisiou v rámci MSO a zdržať sa prijímania opatrení, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie cieľov stanovených v referenčných kritériách.

163. Podľa môjho názoru porovnávať právne účinky správ v rámci MSO a právne účinky odporúčaní v zmysle článku 288 ZFEÚ a následne tvrdiť, ktoré z nich sú viac *sui generis*, možno nie je úplne užitočné.<sup>57</sup> V nasledujúcich bodoch preto radšej načrtnem úlohu, ktorú je podľa môjho názoru správne považovať za primeranú úlohu správ v rámci MSO.

<sup>57</sup> Najmä vzhľadom na to, že samotný presný rozsah povinnosti vnútroštátnych orgánov, predovšetkým vnútroštátnych súdov, pri zohľadňovaní odporúčaní v rámci rozhodovania o sporoch, ktoré prejednávajú (rozsudok z 13. decembra 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, bod 18), nie je úplne jasný (pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Belgicko/Komisia, C-16/16 P, EU:C:2017:959, body 97 až 101).

164. Po prvé súhlasím s celkovým prístupom belgickej, dánskej a švédskej vlády. Rovnako sa domnievam, že správy vydávané Komisiou *nie sú záväzné*, pokiaľ ide o ich konkrétny obsah. Rumunsko by si ich malo prečítať a naštudovať a v tomto zmysle *vziať do úvahy* v rámci úsilia o dosiahnutie cieľov stanovených v referenčných kritériách MSO. To však neznamená, že sa musí riadiť všetkými alebo niektorými konkrétnymi odporúčaniami, ktoré sú v nich uvedené. Má povinnosť spolupráce, nie však povinnosť doslovného kopírovania.

165. Po druhé to prirodzene zahŕňa *možnosť neriadiť sa správami*. Rumunsko si ako každý iný členský štát zachováva právo navrhnúť svoje vnútroštátne inštitúcie a postupy, ako uzná za vhodné. Pri navrhovaní iných modelov a postupov však Rumunsko musí byť schopné preukázať, ako tieto iné modely prispievajú k dosiahnutiu referenčných kritérií uvedených v prílohe k rozhodnutiu o MSO, alebo prinajmenšom uviesť v tomto smere prijateľnú hypotézu.

166. Po tretie v rozpore s tým, čo už bolo uvedené v súvislosti s rozhodnutím o MSO,<sup>58</sup> konkrétne odporúčania uvedené v správach *nie sú vymožiteľné* ako samostatná zákonná povinnosť. Je logické, že keďže správy v rámci MSO neobsahujú záväzné právne povinnosti, nie je ich možné ako také vymáhať pred súdmi EÚ ani pred vnútroštátnymi súdmi.

167. Nebráni to však tomu, že tieto správy je rovnako ako ďalšie typy zdrojov možné vziať do úvahy a odkazovať na ne, keď majú objasniť výklad opatrení EÚ alebo vnútroštátnych opatrení. Prirodzene, to sa môže stať rovnako ako v prípade iného autoritatívneho zdroja, ktorý pôsobí čisto silou *presvedčivosti* (a nie je teda záväzný), pričom môže ísť od zápisnice z Európskej rady cez diela Immanuela Kanta až po pamätné citáty z Terryho Pratchetta alebo *Alice v krajine zázrakov* v niektorých výrečnejších, ak nechcem povedať rozvravených právnych kultúrach.

168. V súvislosti s týmito prejudiciálnymi otázkami však stojí za zmienku, že vzhľadom na to, že správy v rámci MSO nie sú právne záväzné, sa vnútroštátne súdy nemôžu odvolávať na odporúčania uvedené v týchto správach ako na právo EÚ s cieľom vylúčiť uplatnenie ustanovení vnútroštátnej právnej úpravy, ktoré sú podľa nich v rozpore s týmito odporúčaniami.

169. Nakoniec v podobnej súvislosti sa druhá otázka vo veci C-291/19 týka povinnosti Rumunska uskutočniť legislatívne zmeny, ktoré by boli v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie a skupiny GRECO.

170. Správy Benátskej komisie a skupiny GRECO Komisia často spomína vo svojich správach v rámci MSO. *Ako súčasť práva EÚ* sú uvedené správy v tomto kontexte užitočným zdrojom informácií a poskytujú presvedčivé usmernenie, pokiaľ ide o relevantné normy na účely posúdenia plnenia referenčných kritérií MSO. Oba medzinárodné orgány vydávajú záväzné správy v oblastiach, ktoré úzko súvisia s referenčnými kritériami v spojení s účinnosťou súdneho systému a boja proti korupcii.

171. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy v súvislosti s neexistenciou záväzných právnych účinkov samotných správ v rámci MSO však správy v rámci MSO nemôžu urobiť záväznými správy vydané týmito inými medzinárodnými orgánmi tým, že sa na ne budú odvolávať. Ich zistenia v *rozsahu, v akom na ne konkrétne odkazujú správy* Komisie, môžu mať za následok len rovnaké povinnosti súvisiace s lojálnou spoluprácou ako odporúčania uvedené v samotných správach v rámci MSO.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Bod 155 vyššie.

<sup>59</sup> Pričom tvrdenia uvedené v týchto správach sú rovnako presvedčivé pri posudzovaní plnenia požiadaviek článku 19 ZEÚ a článku 47 Charty. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 82).

172. Vyššie uvedené úvahy však poskytujú odpoveď z hľadiska práva EÚ. To nebráni ani nemá nijaký vplyv na možnosť, aby bolo takým správam priznané iné postavenie na základe vnútroštátneho (ústavného) práva pri plnení nezávisle prijatých *povinností* členských štátov v zmysle *medzinárodného práva*.

**d) Patria dotknuté vnútroštátne opatrenia do pôsobnosti MSO?**

173. Nakoniec ako som uviedol v bode 117 vyššie, treba ešte objasniť poslednú otázku týkajúcu sa úlohy rozhodnutia o MSO v prejednávanych veciach: patria vnútroštátne opatrenia, ktoré sú predmetom prejednávanych vecí, do pôsobnosti tohto nástroja práva EÚ?

174. Komisia v odpovedi na túto otázku na pojednávaní potvrdila, že podľa jej názoru všetky zmeny a doplnenia zákonov o justícii, ktoré sú predmetom prejednávanych vecí, patria do pôsobnosti rozhodnutia o MSO.

175. Súhlasím.

176. Na účely posúdenia, či sa na vnútroštátne opatrenia, ktoré sú predmetom prejednávanych vecí, vzťahuje MSO, je relevantné prvé, tretie a štvrté referenčné kritérium prílohy rozhodnutia o MSO: 1) „zabezpečiť transparentnejšie a účinnejšie súdne konanie, najmä rozšírením kapacít a kompetencií Vyššej sudcovskej rady [Najvyššej súdnej rady – *neoficiálny preklad*]...“, 3) „stavať na dosiahnutom pokroku, pokračovať v profesionálnom, nezaujatom vyšetrowaní v prípadoch podozrenia z korupcie na najvyšších miestach“ a 4) „prijat' ďalšie opatrenia na prevenciu a boj proti korupcii, najmä v miestnej samospráve“.

177. Znenie prvého referenčného kritéria je zvlášť široké. Takmer každá otázka týkajúca sa inštitucionálneho usporiadania súdnictva by sa dala zahrnúť pod zabezpečenie „transparentnejšie[ho] a účinnejšie[ho] súdne[ho] konaní[a]“. Mimoriadny rozsah tohto referenčného kritéria však vôbec nie je prekvapivý vzhľadom na osobitnú situáciu členských štátov, v ktorých sa MSO uplatňuje.<sup>60</sup>

178. V tomto kontexte a najmä vzhľadom na prvé referenčné kritérium sotva možno pochybovať o tom, že ustanovenia o menovaní do riadiacich funkcií súdnej inšpekcie, ktoré sú predmetom prejednávanych vecí, ako aj ustanovenia o zriadení a fungovaní OVTČS patria do pôsobnosti rozhodnutia o MSO. Tieto ustanovenia boli zavedené prostredníctvom zmien a doplnení určitých ústredných inštitucionálnych aspektov „zákonov o justícii“, ktoré spoločne predstavujú kľúčový legislatívny rámec usporiadania súdneho systému v Rumunsku.

179. Po prvé súdna inšpekcia je orgán s právnou subjektivitou v rámci CSM, ktorého zodpovednosť a transparentnosť sú výslovne stanovené ako cieľ v prvom referenčnom kritériu. Po druhé súdna inšpekcia zohráva kľúčovú úlohu v disciplinárnom konaní v súdnictve, čo priamo súvisí s cieľom posilniť zodpovednosť, a teda účinnosť súdneho systému. Po tretie súčasné inštitucionálne usporiadanie súdnej inšpekcie je úzko napojené na odporúčania MSO. Ako vyplýva zo spisu na Súdnom dvore, práve v súvislosti s informáciami uvedenými v správach vypracovaných v rámci MSO v rokoch 2010 a 2011<sup>61</sup> bola súdna inšpekcia v roku 2012

<sup>60</sup> Ako som uviedol v bodoch 134, 135 a 152 vyššie.

<sup>61</sup> Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o pokroku v Rumunsku v rámci mechanizmu spolupráce a overovania [KOM(2010) 401 v konečnom znení] a správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o pokroku v Rumunsku v rámci mechanizmu spolupráce a overovania [KOM(2011) 460 v konečnom znení].

reorganizovaná a zriadená ako samostatný orgán s právnou subjektivitou a prevádzkovou nezávislosťou v rámci CSM pod vedením hlavného inšpektora a námestníka hlavného inšpektora, ktorí sú menovaní na základe výberového konania.<sup>62</sup>

180. Z podobných dôvodov sa domnievam, že na zriadenie OVTČS sa vzťahuje aj prvé referenčné kritérium uvedené v prílohe rozhodnutia o MSO. Vytvorenie OVTČS má vplyv na systém trestnoprávnej zodpovednosti sudcov, ktorý je spolu s disciplinárnymi konaniami voči sudcom neoddeliteľne spojený nielen so zodpovednosťou sudcov a prokurátorov, ale pravdepodobne aj s účinnosťou súdneho konania.

181. Navyše zriadenie OVTČS súvisí aj s tretím a štvrtým referenčným kritériom v prílohe rozhodnutia o MSO, podľa ktorých sa Rumunsko zaväzuje pokračovať vo vyšetrowaní prípadov podozrenia z korupcie na najvyšších miestach, stavať na dosiahnutom pokroku a prijímať ďalšie opatrenia na predchádzanie a boj proti korupcii. Jedna z ústredných obáv vyjadrených v návrhoch na začatie prejudiciálneho konania podaných vo veciach C-127/19, C-195/19, C-291/19 a C-355/09 totiž spočíva práve v tom, že zriadenie OVTČS má významný vplyv na právomoci protikorupčného odboru prokuratúry, DNA. Ako v tejto súvislosti potvrdila rumunská vláda na pojednávaní, konsolidácia DNA bola požiadavkou MSO a jeho tretieho referenčného kritéria.

182. Skrátka nemožno pochybovať o tom, že obe hmotnoprávne otázky, ktorých sa týkajú tieto návrhy na začatie prejudiciálneho konania, patria do pôsobnosti rozhodnutia o MSO. V dôsledku toho sa v prejednávanych veciach uplatní právo EÚ a Súdny dvor má právomoc. Vnútroštátne súdy však uviedli mnohé ďalšie ustanovenia práva EÚ ako potenciálne uplatniteľné v prejednávanych veciach a touto problematikou sa teraz budem zaoberať.

## **2. Zásada nezávislosti súdnictva: článok 47 Charty a/alebo článok 19 ods. 1 ZEÚ**

183. Viaceré otázky v piatich návrhoch na začatie prejudiciálneho konania, ktoré sú predmetom týchto návrhov, majú rovnakú štruktúru: najprv sa pýtajú na objasnenie povahy a právnych účinkov rozhodnutia o MSO a správ prijatých v rámci MSO a následne na zlučiteľnosť vnútroštátnych ustanovení s rozličnými ustanoveniami práva EÚ. Väčšina prejudiciálnych otázok uvádza článok 2, článok 4 ods. 3 a článok 19 ods. 1 ZEÚ ako relevantné ustanovenia práva EÚ<sup>63</sup> a len niekoľko otázok odkazuje na článok 47 Charty.<sup>64</sup> Tieto otázky odrážajú neistotu v súvislosti s pôsobnosťou a vzájomným pôsobením medzi článkom 2 a článkom 19 ods. 1 druhom pododsekom ZEÚ na jednej strane a článkom 47 Charty na druhej strane.

184. Dotknuté subjekty, ktoré predložili pripomienky, vyjadrili rozdielne názory na relevantné ustanovenia práva EÚ, ktoré treba považovať za referenciu. Rozdielne názory sa týkajú najmä uplatniteľnosti článku 47 Charty. Všetky dotknuté subjekty okrem Poľska sa zhodnú na tom, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ sa uplatní.

185. V nasledujúcich bodoch vysvetlím, prečo sa domnievam, že rozhodnutie o MSO má za následok uplatniteľnosť Charty vrátane jej článku 47, v dôsledku čoho je možné použiť článok 47 druhý odsek Charty ako hlavnú referenciu a). Je však nesporné, že spôsob, akým Súdny dvor

<sup>62</sup> Článok 65 zákona č. 317/2004 v znení z 26. januára 2012.

<sup>63</sup> Otázky 3 a 4 vo veci C-83/19, otázky 3, 4 a 5 vo veci C-127/19, otázka 2 vo veci C-195/19, otázky 3 a 4 vo veci C-291/19 a otázky 3 a 4 vo veci C-355/19.

<sup>64</sup> Otázka 5 vo veci C-127/19 a otázky 4 a 5 vo veci C-291/19.

doposiaľ vykladal a uplatňoval článok 19 ods. 1 ZEÚ, znamená, že toto ustanovenie sa uplatní aj v prejednávanej veci b). Nakoniec však uvediem niekoľko opatrných návrhov v súvislosti s tým, prečo založiť celé posúdenie týchto vecí výlučne na článku 19 ods. 1 ZEÚ nemusí byť nevyhnutne tým najlepším prístupom c).

#### a) Článok 47 Charty

186. Dotknuté subjekty zaujali rôzne stanoviská k prípadnej uplatniteľnosti Charty a jej článku 47. Poľská vláda a CSM v podstate tvrdia, že prejednávané veci sa týkajú vnútornej organizácie súdnictva, ktorá patrí do výlučnej právomoci členských štátov a Európska únia v tejto oblasti právomoc nemá.<sup>65</sup> Článok 47 Charty sa preto neuplatní, ak sa náležite zohľadní článok 51 ods. 1 a 2 Charty a článok 6 ods. 1 ZEÚ.

187. Pokiaľ ide o piatu otázku vo veci C-291/19, Komisia uviedla, hoci bez výslovných námietok nedostatku právomoci Súdneho dvora, že článok 47 Charty by sa uplatnil iba v prípade, že by sa konanie vo veci samej týkalo uplatňovania práva EÚ. Platilo by to napríklad vtedy, keby išlo o zosúladené trestné činy v súlade s opatreniami prijatými na základe článku 83 ods. 1 a 2 ZFEÚ alebo keby patrili do pôsobnosti článku 325 ZFEÚ.

188. Naopak, Združenie sudcov Forum a belgická a švédská vláda presadzujú názor, že Charta sa na základe rozhodnutia o MSO uplatní.

189. Súhlasím s posledným uvedeným názorom.

190. Podľa môjho názoru je Charta uplatniteľná, pokiaľ dotknuté vnútroštátne opatrenia vo veciach, ktoré prejednáva Súdny dvor, patria do pôsobnosti rozhodnutia o MSO a aktu o pristúpení. Prijatie takých vnútroštátnych opatrení, ktoré, ako som uviedol v bode 178 vyššie, sa týkajú určitých inštitucionálnych aspektov kľúčového legislatívneho rámca organizácie súdneho systému v Rumunsku, preto predstavuje prípad „vykonávania“ práva EÚ na účely článku 51 ods. 1 Charty.

191. Ako belgická vláda uviedla na pojednávaní, Rumunsko síce má pri plnení svojich povinností v rámci MSO značnú mieru voľnej úvahy, to však nič nemení na uplatniteľnosti Charty. Podľa ustálenej judikatúry sa pôsobnosť Charty vymedzená v jej článku 51 ods. 1 vzťahuje aj na situácie, v ktorých právo EÚ priznáva členským štátom voľnú úvahu, ktorá je súčasťou režimu stanoveného aktom EÚ.<sup>66</sup> Povaha MSO založeného na monitorovaní referenčných kritérií, ktorých plnenie je záväzné, je príkladom takej „ohraničenej voľnej úvahy“. Nedávna judikatúra totiž zdôrazňuje uloženie špecifickej povinnosti vyplývajúcej z práva EÚ ako jeden z najdôležitejších prvkov, ktoré vedú k uplatneniu Charty.<sup>67</sup> Také povinnosti sú však často vymedzené široko a pomerne nejasne.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Poľská vláda sa v písomných pripomienkach zaoberala len otázkou 3 vo veci C-83/19, otázkami 4 a 5 vo veci C-127/19, otázkou 2 vo veci C-195/19, otázkami 4 a 5 vo veci C-291/19 a otázkou 4 vo veci C-355/19. Rovnaké tvrdenia v podstate uviedla v písomných pripomienkach rumunská vláda, pokiaľ ide o otázky 4 a 5 vo veci C-127/19, otázky 4 a 5 vo veci C-291/19, otázku 2 vo veci C-195/19 a otázku 4 vo veci C-355/19. Aj v tejto súvislosti však rumunská vláda zmenila na pojednávaní stanovisko, keď uviedla pripomienky k vecnej stránke týchto vecí, pričom zjavne netrvala na dôvodoch týkajúcich sa nedostatku právomoci Súdneho dvora.

<sup>66</sup> Pozri napríklad rozsudky z 21. decembra 2011, N.S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 65 až 68), z 9. marca 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, body 51 a 52), alebo z 13. júna 2017, Florescu a i. (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 48).

<sup>67</sup> Pozri napríklad rozsudok z 19. novembra 2019, TSN a AKT (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:981, bod 53 a tam citovanú judikatúru), ako aj uznesenie z 24. septembra 2019, QR (Prezumpcia neviny) (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, body 34 až 37).

<sup>68</sup> Pozri napríklad rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 25 a 26), alebo z 9. novembra 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, bod 27).

192. Pokiaľ však ide o prejednávané veci a to, či sa v nich uplatní Charta, platí trochu odlišná logika. Rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Florescu je v tomto smere pomerne ilustratívne. V uvedenej veci Súdny dvor rozhodol, že prijatie vnútroštátnej právnej úpravy v rámci plnenia podmienok, ktoré boli široko vymedzené v memorande o porozumení v oblasti finančnej pomoci Európskej únii členskému štátu, patrí do pôsobnosti práva EÚ na účely uplatnenia Charty.<sup>69</sup>

193. Pokiaľ totiž ide o špecifickosť záväzkov (akým je zníženie nákladov na mzdy vo verejnom sektore alebo reforma dôchodkového systému s cieľom zlepšiť dlhodobú udržateľnosť, ktoré boli kľúčovými prvkami pre konštatovanie uplatniteľnosti Charty vo veci Florescu),<sup>70</sup> naozaj nie je veľký rozdiel medzi memorandom o porozumení vo veci Florescu a referenčnými kritériami uvedenými v rozhodnutí o MSO.

194. Keď teda členský štát prijíma opatrenia úzko súvisiace s plnením referenčných kritérií uvedených v prílohe, „vykonáva“ právo EÚ na účely článku 51 ods. 1 Charty. To, že povinnosti uložené rozhodnutím o MSO sú široké, je logickým dôsledkom povahy, cieľov a obsahu samotného právneho nástroja. Ak sa totiž Charta považuje za „tieň“ práva EÚ,<sup>71</sup> tento tieň nevyhnutne odráža veľkosť a tvar objektu, ktorého tieňom je.

195. Holandská vláda však tvrdí, že aj keby sa Charta vo všeobecnosti uplatnila na základe kritérií uvedených vo svojom článku 51 ods. 1, článok 47 Charty sa neuplatní, lebo na uplatniteľnosť tohto ustanovenia je potrebná existencia vecného práva, ktoré je predmetom súdneho konania. Táto požiadavka v prejednávaných veciach nie je splnená.

196. Toto tvrdenie sa podľa môjho názoru zakladá na tom, že článok 47 prvý odsek Charty upravuje „právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom“ pre „každ[ého], *koho práva a slobody* zaručené právom Únie sú porušené“. Ako som totiž uviedol v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci El Hassani, na uplatnenie článku 47 prvého odseku Charty na individuálneho žalobcu musia byť splnené dve kumulatívne podmienky. Po prvé na to, aby sa uplatnila Charta ako celok na základe svojho článku 51 ods. 1, musí dotknutá situácia patriť do pôsobnosti práva EÚ a po druhé žalobca musí mať konkrétne „právo alebo slobodu“ zaručenú právom EÚ, na základe ktorej sa uplatní osobitné ustanovenie článku 47 prvého odseku.<sup>72</sup>

197. Môžem len súhlasiť s holandskou vládou v tom, že ak sa chce konkrétny jednotlivec dovolávať článku 47 Charty na potvrdenie svojho procesného práva zaručeného týmto ustanovením, musí mať skutočné „právo alebo slobodu“ zaručenú právom EÚ, ktorú si chce uplatniť pred súdom. Nevie si predstaviť, že by bolo možné dovolávať sa článku 47 Charty na uplatnenie neexistujúceho individuálneho práva.

<sup>69</sup> Rozsudok z 13. júna 2017, Florescu a i. (C-258/14, EU:C:2017:448, body 44 až 49).

<sup>70</sup> Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe vo veci Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, body 52 a 53).

<sup>71</sup> LENAERTS, K., GUTIÉRREZ-FONS, J. A.: The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice. In: PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J., WARD, A.: *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: C.H. Beck, Hart, Nomos, 2014, s. 1560 až 1593, na s. 1568. Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesol vo veci Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, body 58 až 65).

<sup>72</sup> Pokiaľ ide o túto analýzu, pozri návrhy, ktoré som predniesol v uvedenej veci (C-403/16, EU:C:2017:659, body 74 až 83). Pokiaľ ide o odlišný pohľad, pozri PRECHAL, S.: The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed? In: PAULUSSEN, C. a i. (ed.): *Fundamental Rights in International and European Law*. The Hague: TMC Asser Press, 2016, s. 143 až 157, alebo PEERS, S. a i.: *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: C.H. Beck, Hart, Nomos, 2014, s. 1199. Pozri tiež rozsudok zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 51), podľa ktorého je súvisiacim „právom“, ktoré zaručuje právo EÚ, zásada „ochrany proti svojvoľným alebo neprímeraným zásahom verejnej moci do oblasti súkromnej činnosti, či už právnickej alebo fyzickej osoby“.

198. Prejednávané veci sú však zo štrukturálneho hľadiska pomerne odlišné. Charta nie je uvádzaná ako zdroj individuálnych práv pre konkrétnych účastníkov konania. Dovoľávajú sa jej ako objektívneho kritéria na preskúmanie ústavnosti, pokiaľ ide o prípustnú škálu normatívnych riešení prijatých členským štátom v rámci plnenia povinností v oblasti práva EÚ, ktoré mu vyplývajú z rozhodnutia o MSO a z aktu o pristúpení.

199. Dotknuté vnútroštátne ustanovenia patria do pôsobnosti práva EÚ na základe toho, že predstavujú v prvom rade vnútroštátne vykonanie rozhodnutia o MSO a druhotne aj aktu o pristúpení.<sup>73</sup> Charta sa preto uplatní, pričom sleduje ako tieň a monitoruje výkon vnútroštátnej verejnej moci, ktorá sa uplatňuje, aby si členský štát splnil povinnosti vyplývajúce z práva EÚ. Samozrejme, to neznamená, že rozhodnutie o MSO alebo akt o pristúpení by boli základom pre skutočné „právo alebo slobodu“ súkromných osôb, hoci sa práve z dôvodu týchto právnych aktov Charta uplatní v súlade so svojím článkom 51 ods. 1.

200. V rámci priestoru, ktorý vytvorilo rozhodnutie o MSO a akt o pristúpení, môže byť Charta vrátane svojho článku 47 určite použitá ako *objektívne, všeobecné kritérium* ústavnosti na úrovni EÚ. Úloha základných práv ako objektívnych parametrov na preskúmanie, ktoré sa použijú pri *abstraktnom skúmaní* ústavnosti vykonávanom v mnohých vnútroštátnych právnych systémoch, existuje aj v práve EÚ. Nielenže je možné dovoľávať sa práva EÚ ako kritéria vo vnútroštátnom konaní, v ktorom ide o abstraktné preskúmanie vnútroštátnej právnej úpravy,<sup>74</sup> ale práva zakotvené v Charte, ktoré majú podľa článku 6 ods. 1 ZEÚ rovnakú silu ako Zmluvy, sa používajú ako parametre pri skúmaní aktov a ustanovení práva EÚ,<sup>75</sup> aj pokiaľ ide o posudzovanie správania členských štátov v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo EÚ.<sup>76</sup>

201. Stručne povedané, existujú najmenej dva druhy vecí, v ktorých je možné dovoľávať sa ustanovení Charty. Po prvé je to klasické vymáhanie konkrétneho základného práva zaručeného konkrétnemu jednotlivcovi, tzv. zdola nahor, ktoré je istým spôsobom odrazom toho, čo sa tradične nazýva *konkrétne skúmanie* ústavnosti. Bolo právo osoby X porušené vzhľadom na okolnosti konkrétnej veci? Po druhé je to abstraktné posudzovanie, tzv. zhora nadol, keď je predmetom analýzy zlučiteľnosť určitých legislatívnych riešení, ktoré je do veľkej miery vzdialené od konkrétneho prípadu. Je určité legislatívne riešenie zlučiteľné s tým či oným základným právom? Ide o *abstraktné skúmanie* ústavnosti.

202. V prejednávaných veciach je v podstate požadované abstraktné preskúmanie ústavnosti na úrovni EÚ v prípade dvoch vnútroštátnych legislatívnych riešení z hľadiska zásad nezávislosti súdnictva, ktoré vyplývajú najmä z práva na spravodlivé súdne konanie zakotvené v článku 47 druhom odseku Charty. Keď sa dostane do hry právo EÚ a Charta sa stane uplatniteľnou na základe svojho článku 51 ods. 1 v dôsledku rozhodnutia o MSO a aktu o pristúpení, keďže všetky tieto vnútroštátne riešenia jednoznačne patria do pôsobnosti uvedených právnych nástrojov, Charta sa stáva kritériom na toto posúdenie. Nevyplýva to nevyhnutne z individuálnych práv konkrétnych osôb, ale skôr z toho, že ako tieň sleduje vnútroštátne legislatívne riešenia prijaté pri vykonávaní práva EÚ.

<sup>73</sup> Body 173 až 182 vyššie.

<sup>74</sup> Napríklad rozsudok z 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association a i. (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 50), alebo z 13. novembra 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, body 70 a 82).

<sup>75</sup> Aby som spomenul zopár príkladov, pozri rozsudky z 27. júna 2006, Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, body 76, 90 a 108), z 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, body 86 až 89), z 1. marca 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats a i. (C-236/09, EU:C:2011:100, body 30 až 33), alebo z 8. apríla 2014, Digital Rights Ireland a i. (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, body 37 a 48 až 71).

<sup>76</sup> Pokiaľ ide o konanie pre nesplnenie povinnosti, pozri najmä rozsudok z 21. mája 2019, Komisia/Maďarsko (Užívanie poľnohospodárskej pôdy) (C-235/17, EU:C:2019:432, body 89 a 129).



203. V každom prípade keby Súdny dvor nesúhlasil s mojím prístupom a rozhodol by, že článok 47 Charty sa v prejednávanej veci neuplatní, uplatnil by sa vzhľadom na nedávnu judikatúru článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ, pričom touto problematikou sa teraz budem zaoberať.

### **b) Článok 19 ods. 1 ZEÚ**

204. Pokiaľ ide o článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ, poľská vláda zdôrazňuje, že na rozdiel od rozsudku Súdneho dvora Associação Sindical dos Juizes Portugueses,<sup>77</sup> kde vnútroštátny súd rozhodoval o žalobe o neplatnosť podanej jednotlivcami, ktorí namietali, že určité vnútroštátne ustanovenia sú v rozpore so zásadou nezávislosti súdnictva, ale prejednávané veci majú čisto vnútroštátnu povahu. Podobné tvrdenie uvádza vo vzťahu k článku 2 ZEÚ, pričom poukazuje na to, že všeobecné zásady vyplývajúce z tohto ustanovenia sa uplatnia len v prípade uplatnenia práva EÚ.

205. Tvrdenia poľskej vlády nemožno prijať.

206. Článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ ukladá členským štátom povinnosť upraviť dostatočné prostriedky nápravy na zabezpečenie účinnej právnej ochrany v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo EÚ. Súdny dvor objasnil, že toto ustanovenie sa uplatní bez ohľadu na to, či členské štáty vykonávajú právo EÚ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty.<sup>78</sup> V dôsledku toho sa článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ uplatní, keď by vnútroštátny orgán *mohol* ako súd rozhodovať o otázkach súvisiacich s uplatňovaním alebo výkladom práva EÚ, ktoré teda patria do pôsobnosti práva EÚ.<sup>79</sup>

207. Keďže by bolo pomerne ťažké nájsť vnútroštátny súd, ktorý by z podstaty veci nemohol byť nikdy vyzvaný, aby rozhodoval o otázkach práva EÚ,<sup>80</sup> zdá sa, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ nemá obmedzenia z *inštitucionálneho* (pokiaľ ide o všetky súdy alebo dokonca orgány, ktoré môžu uplatňovať právo EÚ) ani z *hmotnoprávneho* hľadiska.

208. Pokiaľ ide o vecný dosah, pôsobnosť článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, prinajmenšom na základe aktuálnej judikatúry, zahŕňa všetky vnútroštátne ustanovenia a postupy, ktoré by mohli mať negatívny vplyv na povinnosť členských štátov poskytnúť účinné prostriedky nápravy vrátane nezávislosti a nestrannosti týchto súdnych systémov. Navyše sa zdá, že pôsobnosť článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ nemá kvantitatívne vnútorné hranice. Neexistuje pravidlo *de minimis*. Neexistuje teda vylúčenie na základe oblasti ani na základe

<sup>77</sup> Rozsudok z 27. februára 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

<sup>78</sup> Rozsudky z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 29), z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 50), z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 82), alebo z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastépowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinárny režim sudcov) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 33).

<sup>79</sup> Rozsudok z 24. júna 2019, Komisia/Poloko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 51), z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 83), alebo z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastépowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinárny režim sudcov) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 34).

<sup>80</sup> Vzhľadom na to, že vnútroštátne uplatňovanie práva EÚ prirodzene nie je obmedzené na *priame* uplatnenie prameňov práva EÚ, akým je nariadenie, ale zahŕňa aj uplatňovanie vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa preberá právo EÚ, typicky smernicu, t. j. *nepriame* uplatňovanie ustanovení pochádzajúcich z práva EÚ, pričom tieto ustanovenia sa zohľadňujú pri zhodnom výklade.

závažnosti. Do pôsobnosti článku 19 ods. 1 ZEÚ môže patriť úplne všetko, nech už ide o akokoľvek bezvýznamnú záležitosť týkajúcu sa vnútroštátnej organizácie súdnictva, konania alebo praxe.<sup>81</sup>

209. V súčasnosti sa jediná obmedzujúca podmienka týka prípustnosti: musí existovať funkčné prepojenie. Rozhodnutie o prejudiciálnej otázke musí byť nevyhnutné na to, aby umožnilo vnútroštátnemu súdu vydať rozsudok v konkrétnej veci.<sup>82</sup> Preto 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“.<sup>83</sup>

210. Ako som už uviedol v týchto návrhoch v súvislosti s prípustnosťou,<sup>84</sup> riešenie sporov vo veci samej v prejednávanych veciach má vecnú spojitosť s článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ, ktorého sa prejudiciálne otázky týkajú.<sup>85</sup>

211. Preto pokiaľ ide o pôsobnosť článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, prejednané veci podľa môjho názoru spĺňajú obe kritériá: prípustnosť, ako aj (neexistujúce) kritérium právomoci Súdneho dvora v zmysle článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ. Všetky sa týkajú rôznych prvkov rumunského súdneho systému, ktoré sú všeobecne použiteľné a ktoré podľa všetkého predstavujú riziko pre nezávislosť súdnictva posudzovanú ako celok, a preto ovplyvňujú súdy, ktoré môžu rozhodovať o oblastiach patriacich do práva EÚ. Návrhy boli podané v rámci konaní, v ktorých je odpoveď Súdneho dvora na základe článku 19 ods. 1 ZEÚ naozaj objektívne potrebná na to, aby mohol vnútroštátny súd rozhodnúť.

### **c) Článok 19 ods. 1 ZEÚ a riziká príliš otvorených brán**

212. Vzhľadom na okolnosti prejednávanej veci by som však Súdnemu dvoru odporúčal, aby nevychádzal výlučne z článku 19 ods. 1 ZEÚ. Podľa môjho názoru totiž existujú presvedčivé tvrdenia na to, aby tieto veci posudzoval skôr na základe rozhodnutia o MSO v spojení s aktom o prístupení a Chartou, pričom článok 19 ods. 1 ZEÚ by zostal takpovediac na okraji, ak by vôbec bol potrebný.

213. Pokiaľ ide o uplatniteľné normy, táto analýza sa môže javiť pomerne teoretická vo veciach, ktoré sa týkajú „štrukturálnych“ prvkov ovplyvňujúcich nezávislosť súdnictva. Pokiaľ také štrukturálne veci spĺňajú podmienku prípustnosti a súvislosti, v každom prípade patria do pôsobnosti článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, ako som práve uviedol. Požiadavka, podľa ktorej súdy musia byť nezávislé a sudcovia nestranní, je napokon základným prvkom zásady účinnej súdnej ochrany zakotvenej v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ i v článku 47 Charty. Nedávna judikatúra navyše ukazuje, že obsah článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ sa zhoduje so zárukami, ktoré si vyžaduje článok 47 druhý odsek Charty, vyslovene

<sup>81</sup> Pokiaľ však ide možno o logiku tohto uznesenia, ale nevyhnutne nie jeho znenie, pozri nedávne uznesenie z 2. júla 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

<sup>82</sup> Rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinárny režim sudcov) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 45), a uznesenie z 2. júla 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, bod 43).

<sup>83</sup> Rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinárny režim sudcov) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 48), a uznesenie z 2. júla 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, bod 45).

<sup>84</sup> Body 89 až 92, 99 až 104 a 106 až 109.

<sup>85</sup> *A contrario*, rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinárny režim sudcov) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 49).

prinajmenšom pokiaľ ide o prvky nezávislosti a nestrannosti súdnictva.<sup>86</sup> Táto zásada je zas základom ochrany všetkých práv priznaných právom EÚ, ako aj zachovania hodnôt článku 2 ZEÚ, najmä právneho štátu.<sup>87</sup>

214. Určité prvky kontextu prejednávanych vecí, ako aj praktické dôsledky výlučného odvolávania sa na článok 19 ods. 1 ZEÚ však stoja za zdôraznenie.

215. Po prvé a predovšetkým majú členské štáty v rámci MSO osobitné postavenie, ktoré sa vyznačuje tým, že sa musia podriadiť pomerne ďalekosiahlemu a podrobnému právnemu rámcu, najmä pokiaľ ide o ich záväzky v oblasti účinnej organizácie súdnictva a boja proti korupcii. Toto osobitné postavenie znamená, že existujú rozsiahle právne základy v oblasti primárneho i sekundárneho práva na preskúmanie každého aspektu štruktúry ich súdnictva, pokiaľ sa dá povedať, že sa týka priamo kritérií a podmienok stanovených v rozhodnutí o MSO a v akte o pristúpení.

216. Po druhé a podobne Charta je omnoho prepracovanejším a podrobným nástrojom než článok 19 ods. 1 ZEÚ. Článok 47 druhý odsek Charty má široký obsah, ktorý výslovne odkazuje na nezávislosť súdov. Tento právny obsah je ďalej podporený povinným naviazaním na ochranu poskytovanú Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaným v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“), keďže podľa článku 52 ods. 3 Charty musí článok 47 Charty zaručovať úroveň ochrany, ktorá nie je nižšia ako úroveň ochrany, ktorú priznávajú články 6 a 13 EDLP.<sup>88</sup> Kľúčovú úlohu článku 47 Charty vzhľadom na požiadavku nezávislosti súdnictva navyše potvrdzuje nedávna judikatúra, podľa ktorej je normatívny obsah článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ určený odkazom na toto ustanovenie. Okrem toho z hľadiska právnych účinkov judikatúra potvrdzuje, že článok 47 Charty má priamy účinok.<sup>89</sup>

217. V dôsledku toho je podľa mňa zbytočnou obchádzkou trvať na tom, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ je hlavným alebo dokonca jediným referenčným kritériom pri analýze, ktorá v konečnom dôsledku povedie naspäť k uplatneniu štandardov článku 47 druhého odseku Charty vo veci, v ktorej sa toto ustanovenie v každom prípade uplatní samo osebe.

218. Je pravda, že použitie článku 19 ods. 1 ZEÚ Súdny dvorom v nedávnej minulosti viedlo z dôvodov hospodárnosti konania ku konštatovaniu, že skúmanie článku 47 Charty je zbytočné.<sup>90</sup> To je podľa môjho názoru pomerne pochopiteľné, keď ide o veci týkajúce sa prierezových, horizontálnych opatrení, ktoré zo svojej podstaty ovplyvnia celkové fungovanie vnútroštátneho súdnictva z hľadiska práva EÚ.<sup>91</sup>

219. Na rozdiel od rozsudku Associação Sindical dos Juizes Portugueses sa však preskúmanie uplatniteľnosti článku 47 Charty zdá byť v prejednávanych veciach nevyhnutné. Na jednej strane prejednané veci zahŕňajú otázku týkajúcu sa špecifického aspektu článku 47 Charty, akým je

<sup>86</sup> Pozri prekryvanie sa noriem z hľadiska článku 19 ods. 1 ZEÚ v rozsudku z 24. júna 2019, Komisia/Polsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, body 58, 72 až 74 a 112), s rozsudkom z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 120 až 125).

<sup>87</sup> Rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson a HG/Rada a Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 71).

<sup>88</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 116 až 118).

<sup>89</sup> Pozri rozsudky zo 17. apríla 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 78), z 29. júla 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, bod 56), a z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 162).

<sup>90</sup> Rozsudok z 27. februára 2018, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 52. Pokiaľ však ide o odlišný prístup založený na Charte, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe v uvedenej veci (EU:C:2017:395).

<sup>91</sup> Ako som uviedol v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, body 53 až 55).

právo na spravodlivé súdne konanie v podobe prejednávania v primeranej lehote.<sup>92</sup> V dôsledku toho je posúdenie, či sa článok 47 Charty uplatní na prejednávanej veci, v každom prípade nevyhnutné. Na druhej strane samotná analýza potrebná na účely prejudiciálnych otázok, ktoré sa týkajú povahy, pôsobnosti a právnych účinkov MSO z hľadiska dotknutých vnútroštátnych ustanovení, už poskytuje pevný základ na potvrdenie uplatniteľnosti Charty v prejednávanych veciach.<sup>93</sup>

220. Z týchto dôvodov v kontexte prejednávanych vecí hospodárnosť konania podporuje skôr prístup, v rámci ktorého bude analýza založená na špecifickejšom a robustnejšom právnom rámci – teda na rozhodnutí o MSO a článku 47 Charty. Ako totiž názorne ukazuje nedávna judikatúra, keď je nevyhnutné pozitívne konštatovanie uplatniteľnosti Charty, článok 47 Charty musí byť príslušným kritériom, v dôsledku čoho je zbytočné uskutočniť osobitné preskúmanie na základe článku 2 a článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.<sup>94</sup>

221. Po tretie a nakoniec okrem tvrdenia o dvojito *lex specialis*, v dôsledku ktorého je (výlučný) odkaz na niečo omnoho všeobecnejšie a základné zbytočný, je tu celková otázka, či je cesta, ktorá sa javí ako najľahšia, skutočne aj najbezpečnejšia, najmä ak táto na prvý pohľad najľahšia cesta nie je veľmi dobre zmapovaná.

222. V súčasnosti zjavne neobmedzený rozsah článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ nie je len silou tohto ustanovenia, ale aj jeho najväčšou slabosťou. Bude Súdny dvor v budúcnosti ochotný skúmať akékoľvek otázky alebo aspekty, s ktorými sa naň obrátia vnútroštátne súdy s tým, že by tento či onen aspekt štruktúry vnútroštátneho súdnictva alebo vnútroštátneho konania mohol, iste z ich subjektívneho pohľadu, spôsobovať problémy v oblasti miery nezávislosti súdnictva, ktorú považujú za primeranú? Škála otázok je neobmedzená: od žiaducej úrovne autonómie alebo samosprávy súdnictva cez systém pridelovania vecí vo vnútroštátnom systéme až po problematiku nepovýšenia určitých sudcov za predsedov senátov alebo vždy obľúbenú problematiku platov, príplatkov, benefitov a vianočných prémie v súdnictve. Musia byť všetky tieto aspekty formulované len „štrukturálne“, aby patrili do pôsobnosti článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ?<sup>95</sup> Určite je to možné. Ide len o sformulovanie správnej otázky. Alebo je prípustná aj individuálna „súdna sebaobrana“<sup>96</sup> voči konkrétnemu opatreniu alebo dokonca problematickému predsedovi súdu? Ak nie, ako presne treba preukázať taký štrukturálny nedostatok vzhľadom na to, že Súdny dvor v minulosti rozhodol, že také formalizované mechanizmy, akým je postup podľa článku 7 ZEÚ,<sup>97</sup> nie sú nevyhnutnou podmienkou konštatovania (systémového) zlyhania v konkrétnej veci?

<sup>92</sup> Otázka 5 vo veci C-291/19, ktorá sa týka práva na spravodlivé a verejné prejednanie veci v primeranej lehote.

<sup>93</sup> Ako som uviedol v bodoch 128 až 182 vyššie.

<sup>94</sup> Pozri rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 169).

<sup>95</sup> Doteraz to tak podľa všetkého nie je. Pokiaľ však ide o navrhnutie takého prístupu, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Komisia/ Poľsko (Nezávislosť všeobecných súdov) (C-192/18, EU:C:2019:529, bod 115).

<sup>96</sup> Je pravda, že nedávnym trendom je sprisňovanie. Okrem už skúmaného rozsudku z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinárny režim sudcov) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 43 až 49) (body 209 a 210 vyššie), pozri tiež uznesenie z 2. júla 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, body 45 až 48). Taký trend sa nedá bezprostredne zosúladiť s naozaj pomerne veľkorysým prístupom k otázkam zlučiteľnosti vnútroštátnych konaní alebo inštitúcií s právom EÚ, ktoré vnútroštátny súd za bežných okolností môže položiť (pozri najmä bod 47 posledného uvedeného uznesenia, ktorý je v kontraste s tam citovaným rozsudkom zo 17. februára 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, body 41 a 42, a vlastne s mnohými ďalšími rozhodnutiami Súdneho dvora).

<sup>97</sup> Rozsudok z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, body 68 až 79).

223. Je pomerne pravdepodobné, že Súdny dvor bude musieť znova preskúmať neobmedzený rozsah článku 19 ods. 1 ZEÚ, tentoraz možno prísnejším okom. To však len zdôrazňuje skutočnú povahu článku 19 ods. 1 ZEÚ, ktorý by mal naozaj zostať mimoriadnym nástrojom pre výnimočné prípady. Naopak, MSO výslovne otvoril širokú škálu otázok, ktoré možno nie sú všetky až také mimoriadne a týkajú sa účinnosti súdneho konania a nezávislosti súdnictva, a to určite v súvislosti s bojom proti korupcii.

224. Vzhľadom na to poskytuje primárny odkaz na rozhodnutie o MSO a na Chartu pevný základ na podrobné preskúmanie všetkých týchto otázok pri súčasnom rešpektovaní rovnosti členských štátov pred Zmluvami. Iste, všetky členské štáty si musia plniť povinnosti, ktoré im vyplývajú z článku 19 ods. 1 ZEÚ. Na niektoré sa však vzťahujú omnoho podrobnejšie a náročnejšie pravidlá MSO v dôsledku špecifických podmienok ich pristúpenia. Nespravodlivosť vzniká nielen vtedy, keď sa s podobnými situáciami zaobchádza rozdielne, ale aj vtedy keď sa s objektívne rozdielnymi situáciami zaobchádza rovnako.<sup>98</sup> Členské štáty, na ktoré sa vzťahuje MSO, jednoducho objektívne nie sú v rovnakej situácii ako všetky ostatné členské štáty.

225. Nakoniec by som pre úplnosť dodal, že z podobných dôvodov, ako sú tie, ktoré som uviedol vyššie v súvislosti so vzájomným pôsobením článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ a Charty, sa nezdá byť potrebné osobitne skúmať článok 2 ZEÚ. Právny štát ako jedna z hodnôt, na ktorých je Únia založená, je chránený zárukou práva na účinnú súdnu ochranu a základného práva na spravodlivé súdne konanie, medzi ktorého základné prvky zas patrí zásada nezávislosti súdov.<sup>99</sup> Článok 47 Charty, ako aj článok 19 ZEÚ preto presnejšie vyjadrujú hodnotu právneho štátu zakotvenú v článku 2 ZEÚ.<sup>100</sup>

### **3. Kritériá a povaha posudzovania**

226. Keď už som určil rozhodnutie o MSO spolu s článkom 47 druhým odsekom Charty, prípadne v spojení s článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ, ako relevantný právny rámec v prejednávanych veciach, ešte treba objasniť hmotnoprávne aspekty vyplývajúce z týchto ustanovení, ktoré sa majú použiť ako kritériá pre dotknuté vnútroštátne ustanovenia, ako aj povahu posudzovania.

#### **a) Kritériá: vonkajšie aspekty nezávislosti súdnictva a doktrína vonkajších znakov**

227. Vnútoraná organizácia súdnictva vrátane inštitucionálnych podmienok zriaďovania disciplinárnych orgánov pre sudcov a ich postupu patrí do právomoci členských štátov na základe východiskovej zásady inštitucionálnej autonómie. Platí to aj pre členský štát, na ktorý sa vzťahuje MSO.

<sup>98</sup> *Aristotle's Nicomachean Ethics. A New Translation (Aristotelova Etika Nikomachova – nový preklad)* od BARTLETT, R. C., COLLINS, S. D., University of Chicago Press, 2011, kniha 3.

<sup>99</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 58 a tam citovanú judikatúru), a z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 120).

<sup>100</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 47 a tam citovanú judikatúru), a z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 98).

228. Rumunsko si však musí plniť povinnosti vyplývajúce z rozhodnutia o MSO, najmä pokiaľ ide o splnenie prvého, tretieho a štvrtého referenčného kritéria v prílohe tohto rozhodnutia, a to zabezpečiť transparentnejšie a účinné súdne konanie, pokračovať vo vyšetrovaní v prípadoch podozrenia z korupcie na najvyšších miestach a prijímať opatrenia na predchádzanie a boj proti korupcii.

229. Pri určovaní štruktúry svojich súdnych inštitúcií a konaní s cieľom dosiahnuť tieto ciele musí tento členský štát navyše dodržiavať svoje povinnosti v rámci práva EÚ, ktoré mu plynú z článku 47 Charty, ktorého pôsobnosť a obsah treba vykladať z hľadiska článku 6 ods. 1 EDLP, ako aj článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.<sup>101</sup>

230. Zásada nezávislosti súdnictva si nevyžaduje, aby členské štáty prijali konkrétny ústavný model na úpravu vzťahu a vzájomného pôsobenia medzi jednotlivými oblasťami štátu,<sup>102</sup> samozrejme, pokiaľ zachovajú určité základné rozdelenie právomocí, ktoré je typické pre právny štát.<sup>103</sup> Neexistuje vopred určený alebo jediný platný model či systém, ale skôr rôzne systémy a štruktúry. Judikatúra sa usiluje určiť minimálne požiadavky, ktoré musia vnútroštátne systémy splniť. Tieto požiadavky sa týkajú *vnútorných i vonkajších* aspektov nezávislosti súdnictva, ako aj požiadavky *nestrannosti*, ktorá vyplýva z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“).

231. Práve *vonkajší* aspekt nezávislosti súdnictva, ktorý úzko súvisí s požiadavkou nestrannosti, si vyžaduje, aby „dotknutý orgán vykonával svoje úlohy úplne samostatne, nikomu hierarchicky nepodliehal alebo nebol podriadený a od nikoho neprijímal príkazy alebo 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“.<sup>104</sup> Zahŕňa to nielen priamy vplyv vo forme pokynov, ale aj „formy vplyvu, ktoré sú viac nepriame a ktoré by mohli ovplyvniť rozhodnutia dotknutých sudcov“.<sup>105</sup>

232. Ako zdôraznil Súdny dvor s poukázaním na judikatúru ESLP, ktorá sa týka článku 6 ods. 1 EDLP, treba na zistenie toho, či je súd „nezávislý“, vziať do úvahy určité dôležité faktory, najmä spôsob vymenovania a trvanie mandátu sudcov, existenciu ochrany pred vonkajšími tlakmi a to, či sa dotknutý orgán „javí ako nezávislý“, pričom ide o samotnú dôveru, ktorú musí v demokratickej spoločnosti každý súd vzbudzovať.<sup>106</sup> Zdanie je dôležitým prvkom aj pri objektívnom posúdení nestrannosti, v rámci ktorého treba určiť, či nezávisle od správania daného sudcu niektoré overiteľné skutočnosti oprávňujú vysloviť pochybnosti o jeho nestrannosti.<sup>107</sup>

<sup>101</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 52), a z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 115).

<sup>102</sup> Pokiaľ ide o článok 47 druhý odsek Charty, pozri rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 130 a tam citovanú judikatúru).

<sup>103</sup> Tamže, body 124 až 126 a tam citovaná judikatúra.

<sup>104</sup> Tamže, bod 121 a tam citovaná judikatúra. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

<sup>105</sup> Tamže, bod 125 a tam citovaná judikatúra.

<sup>106</sup> Rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 127), ktorý na tento účel odkazuje na rozsudky ESLP zo 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, bod 144 a tam citovanú judikatúru, a z 21. júna 2011, Fruni v. Slovensko, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, bod 141.

<sup>107</sup> Rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 128), ktorý odkazuje na rozsudky ESLP zo 6. mája 2003, Kleyn a i. v. Holandsko, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, bod 191 a tam citovanú judikatúru, a zo 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, body 145, 147 a 149 a tam citovanú judikatúru.

233. Vonkajší aspekt nezávislosti súdnictva spolu s doktrínou vonkajších znakov tak tvorí základ na posúdenie zlučiteľnosti zvolených vnútroštátnych modelov súdnictva s týmito požiadavkami v rámci niečoho, čo je v skutočnosti abstraktným preskúmaním. Také skúmanie sa často týka otázky, či sú v systéme zabudované primerané záruky, ktoré potom prinajmenšom do určitej miery bránia vonkajším tlakom a politickému vplyvu.

234. Táto skutočne pomerne vágna povaha uvedených kritérií spolu s abstraktnou povahou skúmania zlučiteľnosti, ktoré treba vykonať, si však vyžaduje, aby bolo jasné, čo presne sa má preskúmať, ako podrobne a na základe akých tvrdení, pričom touto problematikou sa budem teraz zaoberať.

### ***b) Povaha posudzovania: čo treba preukázať***

235. Po prvé musí byť jasné, aký typ veci Súdny dvor prejednáva. Prvé objasnenie sa preto týka rozlišovania medzi dvoma možnými typmi vecí, v ktorých sa môžu objaviť otázky týkajúce sa nezávislosti súdnictva.

236. Na jednej strane môže otázku nezávislosti súdnictva vzniesť jednotlivec ako vedľajšiu otázku, ktorá sa objaví v situácii, v ktorej typicky ide o porušenie práv chránených právom EÚ v konkrétnej veci. V takom prípade môžu nedostatky v nezávislosti súdnictva spôsobiť porušenie práv zakotvených v článku 47 Charty v konkrétnej veci. Taká situácia môže naraziť na všeobecnú dysfunkčnú povahu pravidiel,<sup>108</sup> nie však nevyhnutne: môže sa týkať aj individuálneho zlyhania inak funkčného systému.

237. Na druhej strane v niektorých veciach ide o štrukturálne posudzovanie jednotlivých aspektov súdneho systému. Predmetom takého skúmania je v podstate zlučiteľnosť určitých legislatívnych riešení prijatých v členských štátoch s požiadavkami práva EÚ. Taká situácia môže nastať rovnako ako v prejednávaných veciach, ak sa konanie vo veci samej týka údajných nedostatkov súdneho systému, nie sú ale nevyhnutne, určite nie všetky, spojené s konkrétnym prípadom porušenia individuálneho práva na spravodlivé súdne konanie v danej veci. V takej situácii si analýza vyžaduje abstraktné posúdenie zlučiteľnosti tohto systému s parametrami práva EÚ.<sup>109</sup>

238. Táto druhá situácia sa na Súdnom dvore objavila nedávno v podobe konania pre nesplnenie povinnosti.<sup>110</sup> Objavila sa aj vo veciach, ktoré boli z dôvodu nedostatočnej súvislosti s hmotnoprávnym problémom, ktorý riešil vnútroštátny súd v spore vo veci samej, nakoniec vyhlásené za neprípustné.<sup>111</sup> Je však bezpochyby pravda, že v minulosti v niektorých veciach také abstraktné skúmanie štrukturálnych aspektov predstavovalo jadro sporu vo veci samej, na vyriešenie ktorého bola odpoveď Súdneho dvora považovaná za nevyhnutnú.<sup>112</sup>

<sup>108</sup> Bolo to tak v prípade rozsudku z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982).

<sup>109</sup> Pokiaľ ide o tieto dva typy situácií, pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, bod 53).

<sup>110</sup> Rozsudky z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531), a z 5. novembra 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť všeobecných súdov) (C-192/18, EU:C:2019:924).

<sup>111</sup> Rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinárny režim sudcov) (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234).

<sup>112</sup> Rozsudky z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), a zo 7. februára 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106).

239. Posledný uvedený typ prípadov abstraktného skúmania zlučiteľnosti určitých vnútroštátnych inštitucionálnych alebo procesných riešení s požiadavkami práva EÚ je určite možný v rámci MSO. Ako som podrobne vysvetlil vyššie,<sup>113</sup> tento mechanizmus umožňuje abstraktné skúmanie určitých modelov prijatých v Rumunsku bez toho, aby nevyhnutne muselo dôjsť k údajnému porušeniu individuálneho práva založeného na práve EÚ v každej konkrétnej veci. Aká presne v tomto smere panuje situácia z hľadiska článku 19 ods. 1 ZEÚ po nedávnom rozsudku Veľkej komory vo veci Miasto Łowicz, sa ešte uvidí.<sup>114</sup>

240. Prierezovou hodnotou na účely prejednávanych vecí, ako aj ďalších potenciálnych otázok, ktoré sa týkajú primeranej miery nezávislosti súdnictva v členských štátoch, by možno mohlo byť objasnenie toho, na aké druhy tvrdení sa vzťahuje také abstraktné preskúmanie, či už z hľadiska rozhodnutia o MSO a Charty alebo dokonca článku 19 ods. 1 ZEÚ. V tomto smere by som rozlišoval medzi tromi rôznymi scenármi.

241. Po prvé problematické je inštitucionálne alebo procesné nastavenie, ktoré už bolo všeobecne a abstraktné posúdené. Samotný tento „model“ posudzovaný ako taký a dokonca aj bez špecifických príkladov uplatňovania sa javí ako nesprávny. Bolo by ho ľahké zneužiť, lebo je jasné, že nemôže zaručiť primeranú mieru vonkajšej nezávislosti alebo splniť požiadavky doktríny vonkajších znakov, ako si vyžaduje článok 47 druhý odsek Charty alebo článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ. Táto prvá možnosť sa dá nazvať „čisto papierovým posúdením“.

242. Po druhé je tu situácia, v ktorej inštitucionálne usporiadanie možno nie je samo osebe problematické, súdu alebo Súdnemu dvoru sú však predložené jasné tvrdenia alebo dokonca dôkazy toho, že také problémy alebo potenciál na zneužitie existujú v praxi. Môže sa to stať v dvoch prípadoch: na jednej strane je model umiestnený do kontextu iných modelov. Dôjde k tomu, keď sa vnútroštátne ustanovenie nejaví byť problematické, ak sa posudzuje samostatne a na papieri, stáva sa však mimoriadne problematickým v spojení s ďalšími ustanoveniami v rámci systému. Na druhej strane vady daného modelu nemusia byť nevyhnutne viditeľné na papieri, ale skôr pri jeho skutočnom uplatňovaní. Spoločným motívom druhého scenára je tak prekračovanie hraníc samotného modelu, a to skúmaním „papierov vo vzájomnom pôsobení“ alebo „papieru pri použití v praxi“.

243. Po tretie môže nastať situácia, v ktorej sa zdá, že inštitucionálne usporiadanie zamýšľané „na papieri“ je v súlade so zákonnými požiadavkami článku 47 druhého odseku Charty alebo článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ. Existujú však náznaky, že v konkrétnom prostredí a v konkrétnom právnom a inštitucionálnom kontexte členského štátu je inak solídny model už v skutočnosti zneužívaný. Tento scenár, ktorý je v skutočnosti najproblematickejší na posudzovanie medzinárodným súdom alebo inou medzinárodnou inštitúciou, odkazuje totiž „len na prax“ alebo, žiaľ, skôr na to, že „papier je bezcenný“.

244. Je nevyhnutné zdôrazniť, že v druhej a tretej situácii je vnútroštátny kontext a skutočné uplatňovanie zvlášť dôležité v dvoch ohľadoch. Po prvé dotknuté ustanovenia je potrebné preskúmať v kontexte inštitucionálnej situácie v členskom štáte. Pokiaľ je to možné, je preto nevyhnutné posúdiť celkový inštitucionálny a štrukturálny kontext a spôsob vzájomného

<sup>113</sup> Body 198 až 202 vyššie.

<sup>114</sup> Pozri tiež už citované uznesenie z 2. júla 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).



pôsobenia dotknutých ustanovení s inými súbormi súvisiacich pravidiel. Totiž aj keby sa dané ustanovenie mohlo pri samostatnom posudzovaní považovať za správne, môže byť veľmi problematické pri posudzovaní vo vzťahu k iným relevantným prvkom systému.<sup>115</sup>

245. Po druhé je tu, samozrejme, citlivá otázka overovania tvrdení týkajúcich sa skutočného uplatňovania a skutočnej vnútroštátnej praxe, ktoré vychádza zo spisu a z tvrdení predložených Súdneho dvoru. Určite je možné a potrebné zohľadniť vnútroštátnu prax. Judikatúra Súdneho dvora totiž opakovane potvrdzuje, že vo všeobecnosti nie je na účely analýzy zlučiteľnosti s právom EÚ relevantná len vnútroštátna právna úprava ako taká, ale aj judikatúra a prax.<sup>116</sup>

246. Ak sú však také kontextové a na praxi založené okolnosti uplatňované na súdoch a najmä na Súdnom dvore, musia byť riadne vysvetlené, preukázané a preskúmané, či už vnútroštátnym súdom alebo účastníkmi a vedľajšími účastníkmi konania na Súdnom dvore. Inými slovami, ak niekto tvrdí, že daný systém alebo inštitucionálne usporiadanie funguje v skutočnosti inak, než je uvedené v zákone „na papieri“, je potrebné, aby boli tieto tvrdenia riadne a v primeranej miere preukázané.

247. Rád by som zdôraznil túto „primeranú“ mieru. Na jednej strane by bolo úplne neprimerané požadovať od vnútroštátneho súdu, ktorý napríklad v návrhu na začatie prejudiciálneho konania tvrdí, že vnútroštátny systém disciplinárnych konaní je zneužívaný na vyvíjanie politického tlaku na sudcov, aby poskytol taxatívne štatistiky o všetkých disciplinárnych konaniach, ktoré prebiehajú v danom členskom štáte, ako aj podložené dôkazy o tom, ako presne je tento tlak vyvíjaný a ako presne ovplyvňuje rozhodovanie súdov v jednotlivých veciach. Na druhej strane by bolo rovnako problematické len ukázať na vnútroštátny model a tvrdiť *in abstracto*, že ak sa tento model nezmení na iný, *mohol by byť* zneužitý.

248. Zneužiť sa dá všetko. Samotný potenciál na zneužitie nie je dostatočným argumentom na zrušenie celej štruktúry alebo modelu. Nezakazuje sa ani používanie nožov alebo áut, hoci v menej zodpovedných rukách je ich možné použiť na mnohé iné účely, než je krájanie chleba alebo jazda do práce. Dokonca aj vo svete vonkajšej nezávislosti súdnictva a vonkajších znakov preto musí byť Súdnemu dvoru predložené nejaké presvedčivé tvrdenie o tom, ako konkrétne a špecificky môže byť určitý model zneužitý, alebo určite ilustračné príklady toho, ako sa to už deje v praxi, a teda vzniká štrukturálny problém.

### C. Posúdenie dotknutých vnútroštátnych ustanovení

249. Vzhľadom na tento pomerne podrobný itinerár sa teraz nakoniec pustím do skúmania dvoch sporných inštitucionálnych aspektov. Začnem všeobecným prehľadom vnútroštátneho právneho kontextu (1). Potom preskúmam otázky týkajúce sa menovania vedenia súdnej inšpekcie položené vo veci C-83/19 (2) a následne otázky položené vo veciach C-127/19, C-195/19, C-291/19 a C-355/19, ktoré sa týkajú zriadenia OVTČS (3).

<sup>115</sup> Pokiaľ ide o tento prístup, pozri rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 152 a 153). Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesol vo veci PG (C-406/18, EU:C:2019:1055) (pokiaľ ide o lehotu 60 dní, ktorú má súd na rozhodnutie, *ak sa posudzuje* v kontexte iných procesných pravidiel a inštitucionálnych obmedzení, ktoré sa týkajú fungovania účinného súdneho preskúmania rozhodnutí o medzinárodnej ochrane v členskom štáte).

<sup>116</sup> Pokiaľ ide o judikatúru, pozri napríklad rozsudky z 19. marca 2020, Sánchez Ruiz a i. (C-103/18 a C-429/18, EU:C:2020:219, bod 80), alebo pokiaľ ide o administratívne postupy, pozri napríklad rozsudky z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 75), zo 17. decembra 2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, body 31 a 46), alebo z 20. júna 2018, Enteco Baltic (C-108/17, EU:C:2018:473, bod 100).

## 1. Všeobecný kontext

250. Všetky prejednávane veci sa týkajú rôznych prvkov tzv. zákonov o justícii: zákon č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, zákon č. 304/2004 o organizácii súdnictva a zákon č. 317/2004 o CSM. Tieto zákony boli prijaté v rámci rokovani o vstupe Rumunska do Európskej únie na účely zlepšenia nezávislosti a efektívnosti súdnictva.<sup>117</sup>

251. Tieto zákony a ich následné zmeny a doplnenia boli v rámci MSO po pristúpení podrobne sledované. Na základe týchto zákonov a ich následných zmien a doplnení Komisia pravidelne vydávala správy o pokroku Rumunska v oblasti nezávislosti a účinného fungovania súdnictva, ako aj o pokroku v oblasti boja proti korupcii. Tento pokrok viedol Komisiu k stanoveniu určitých záverečných odporúčaní v správe o MSO z roku 2017, v dôsledku ktorých mohol byť MSO ukončený.<sup>118</sup> V rokoch 2017 a 2018 však došlo k určitému regresu a všetky zákony o justícii boli zmenené a doplnené inými zákonmi,<sup>119</sup> ktoré parlament prijal v skrátrenom konaní, v rámci ktorého sa v oboch komorách parlamentu uskutočňuje obmedzená rozprava.<sup>120</sup> Prijatie týchto zákonov bolo politicky veľmi kontroverzné a sprevádzali ho protesty verejnosti.<sup>121</sup> Následne rumunská vláda od septembra 2018 do marca 2019 prijala päť mimoriadnych nariadení, ktorými boli zákony o justícii pozmenené a boli do nich vložené nové ustanovenia.<sup>122</sup>

252. Zmeny a doplnenia zahŕňajú ďalšie aspekty, ktoré nie sú predmetom prejednaných vecí, akým je nový dôchodkový systém, obmedzenia slobody prejavu sudcov a rozšírenie dôvodov na odvolanie členov CSM z funkcie.<sup>123</sup> Zaviedli sa nimi aj zmeny, ktoré sú základom vecí prejednaných Súdny dvorom, akou je postup dočasného vymenovania vedenia súdnej inšpekcie a zriadenie OVTČS, ako aj zmeny ustanovení o hmotnej zodpovednosti sudcov, ktorými sa zaoberám v samostatných návrhoch vo veci C-397/19.

253. Tieto zmeny boli v správach v rámci MSO v rokoch 2018 a 2019 hodnotené negatívne. O niektorých z nich sa vo svojich správach zmieňujú aj viaceré medzinárodné orgány vrátane Benátskej komisie<sup>124</sup> a skupiny GRECO,<sup>125</sup> ktoré varovali pred rizikami, ktoré môžu z týchto zmien vyplývať, konkrétne pred ohrozením nezávislosti, ako aj efektívnosti a kvality súdnictva. Benátska komisia vyjadrila aj obavu zo širokého využívania mimoriadnych nariadení.<sup>126</sup>

<sup>117</sup> Pravidelná správa o pokroku Rumunska v prístupovom procese z roku 2004 [*neoficiálny preklad*] [SEC (2004)1200], s. 19.

<sup>118</sup> Pozri správu o MSO z roku 2018, s. 3.

<sup>119</sup> Zákon č. 207/2018 (pozri bod 20 vyššie), ako aj Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (zákon č. 234/2018 o zmene a doplnení zákona č. 317/2004 o CSM, *Monitorul Oficial* č. 850 z 8. októbra 2018) a Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zákon č. 242/2018 o zmene a doplnení zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, *Monitorul Oficial* č. 868 z 15. októbra 2018).

<sup>120</sup> Správa o MSO z roku 2018, s. 9.

<sup>121</sup> Pozri *ad hoc* správu skupiny GRECO o Rumunsku (pravidlo 34). Prijatá na jej 79. plenárnom zasadnutí 23. marca 2018 (2018/2).

<sup>122</sup> Mimoriadne nariadenia č. 77/2018, č. 90/2018, č. 92/2018, č. 7/2019 a č. 12/2019. Pozri body 18 a 27 až 34 vyššie.

<sup>123</sup> Pozri tiež správu o MSO z roku 2018, s. 3.

<sup>124</sup> Stanovisko Benátskej komisie č. 924/2018 k zmenám zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, zákona č. 304/2004 o organizácii súdnictva a zákona č. 317/2004 o Vrchnej rade sudcov a prokurátorov [Najvyššej súdnej rade – *neoficiálny preklad*] (Rumunsko), CDL-AD(2018)017.

<sup>125</sup> *Ad hoc* správa skupiny GRECO o Rumunsku (pravidlo 34). Prijatá na jej 79. plenárnom zasadnutí 23. marca 2018 (2018/2).

<sup>126</sup> Stanovisko Benátskej komisie č. 950/2019 k mimoriadnym nariadeniam GEO č. 7 a GEO č. 12, ktorými sa menia a dopĺňajú zákony o justícii (Rumunsko), CDL-AD(2019)014.

254. Dôležitou spoločnou črtou, ktorá v rámci všeobecného kontextu stojí za zmienku, je popredná úloha mimoriadnych nariadení prijatých rumunskou vládou s cieľom zmeniť a doplniť významné aspekty jednotlivých zákonov o justícii. Otázka, či také použitie prinajmenšom na prvý pohľad mimoriadneho nástroja je alebo nie je prípustné z hľadiska vnútroštátneho ústavného práva, nepatrí do právomoci Súdneho dvora, ale skôr vnútroštátnych súdov (ústavného súdu).

255. Skutočnosť, že ako rumunská vláda uznala na pojednávaní, legislatívny nástroj mimoriadnych nariadení sa v oblasti reformy súdnictva široko využíval, hoci taká prax nebola vždy jasne odôvodnená z hľadiska naliehavosti, je však už dôležitým prvkom celkového kontextu. Zákony, ktorými sa má štrukturálne riadiť tretia moc v štáte, by sa v systéme, ktorý dodržiava skutočné rozdelenie právomocí, mali prijímať až po riadnom uvážení a prejednaní, pričom slovo by mali dostať všetky príslušné zákonodarné a súdne orgány, ktoré sa na tvorbe právnych predpisov zvyčajne podieľajú. Také zákony by napokon v ideálnej situácii mali mať viac než krátkodobé trvanie.

256. Skrátka hoci „riadenie súdnictva mimoriadnymi nariadeniami“ nie je samo osebe porušením práva EÚ, určite ide o dôležitý prvok kontextu, ktorý by mal byť zohľadnený pri posudzovaní dotknutých vnútroštátnych ustanovení.

## **2. Dočasné vymenovanie vedenia súdnej inšpekcie**

### ***a) Návrh na začatie prejudiciálneho konania a stanoviská účastníkov konania***

257. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania je vyjadrených viacero obáv v súvislosti s právnym postupom a kontextovými okolnosťami prijatia mimoriadneho nariadenia č. 77/2018, ako aj jeho dôsledkov.

258. Po prvé sa v ňom uvádza, že mimoriadne nariadenie nemá za účinnok nápravu údajného „legislatívneho prázdna“, ako je uvedené v odôvodneniach nariadenia, ale skôr zbavuje CSM jednej z právomocí spojených s jej ústavnou úlohou garanta nezávislosti súdnictva. Okrem toho mimoriadne nariadenie umožňuje zotrvať v riadiacej funkcii bez obmedzenia, lebo po skončení funkčného obdobia dochádza k jeho automatickému predĺženiu paušálne zo zákona, pričom CSM si nemôže uplatniť právomoc voľnej úvahy, ktorá je pre jej ústavnú úlohu zásadná.

259. Po druhé vnútroštátny súd vysvetľuje, že podľa článku 133 ods. 1 rumunskej ústavy je CSM zodpovedná za zachovanie nezávislosti súdnictva. Ďalej uvádza, že riešenie prijaté mimoriadnym nariadením č. 77/2018 predstavuje neodôvodnenú výnimku zo všeobecného pravidla dočasného vymenovávaní, ktorým je poverenie určitej osoby riadiacou funkciou, a teda zasahuje do právomocí CSM.

260. Združenie sudcov Forum pred Súdnym dvorom v súlade s tvrdeniami, ktoré už uviedlo pred vnútroštátnym súdom a ten ich podporil, uvádza, že mimoriadne nariadenie č. 77/2018 má za účinnok zbavenie CSM jednej z právomocí spojených s jej ústavnou úlohou garanta nezávislosti súdnictva. Na pojednávaní žalobca ďalej objasnil, že systém poverovania výkonom funkcie sa v prípade hlavného inšpektora súdnej inšpekcie používal v minulosti. Navyše prijatie pravidiel týkajúcich sa postavenia sudcov a prokurátorov vrátane organizácie a fungovania súdnej inšpekcie si vyžaduje stanovisko CSM. V súvislosti s predmetným mimoriadnym nariadením o také stanovisko požiadaná nebola.

261. Vlády Holandska a Švédska sa zhodnú na tom, že disciplinárne konania voči sudcom vrátane postupu menovania súdnej inšpekcie musia byť podľa judikatúry Súdneho dvora a ESĽP v súlade so zásadou nezávislosti súdnictva. Holandská vláda poukazuje na to, že mimoriadne nariadenie č. 77/2018 opísané v návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa všetkého túto zásadu nerešpektuje. Švédska vláda zdôrazňuje, že toto posúdenie musí vykonať vnútroštátny súd.

262. Komisia na pojednávaní tvrdila, že zasahovanie rumunskej vlády do menovania vedenia súdnej inšpekcie môže vyvolávať pochybnosti v súvislosti so zárukami nezávislosti súdnictva najmä vzhľadom na to, že právomoc na toto vymenovanie má CSM. Existujú preto náznaky porušenia článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.

263. Rumunská vláda na pojednávaní tvrdila, že článok 19 ZEÚ bráni vnútroštátnym ustanoveniam, podľa ktorých je vedenie súdnej inšpekcie vymenované, *hoci aj dočasne*, prostredníctvom mimoriadneho nariadenia, lebo to vyvoláva dojem politického vplyvu alebo politického tlaku. Táto vláda nespochybňuje naliehavosť, ale uvádza, že možnosť poverenia upravenú v článku 57 zákona č. 303/2004 nebolo možné uplatniť, lebo sa vzťahuje výlučne na poverovanie v rámci súdov a prokuratúr. Aktuálna rumunská vláda napriek tomu tvrdí, že predchádzajúca vláda mohla prijať iný mechanizmus, ktorým by zabránila inštitucionálnemu zablokovaniu, napríklad dočasné krátkodobé vymenovanie, do ktorého by sa zapojila aj CSM.

264. Naopak, súdna inšpekcia tvrdila, že ako je uvedené v odôvodneniach tohto právneho nástroja, dôvodom existencie opatrenia je situácia, ktorá vznikla tým, že funkčné obdobie predchádzajúceho vedenia sa skončilo 1. septembra 2018, no príslušný orgán nezačal nové výberové konanie. Uvedený akt ďalej stanovuje, že vymenovať je možné iba osoby, ktoré prešli výberovým konaním a ktoré už vykonávali funkciu hlavného inšpektora a námestníka hlavného inšpektora. Nakoniec keďže výberové konanie vlastne zorganizovala CSM, funkciu získal ten istý hlavný inšpektor s veľmi dobrým výsledkom.

## **b) Analýza**

265. Článok 47 druhý odsek Charty ani článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ neupravujú konkrétny model, pokiaľ ide o usporiadanie disciplinárnych systémov pre sudcov a prokurátorov. Požiadavka nezávislosti však znamená, že pravidlá, ktorými sa riadi disciplinárny režim sudcov, musia poskytovať „potrebné záruky s cieľom predísť akémukoľvek riziku toho, že taký režim bude využitý ako systém politickej kontroly obsahu súdnych rozhodnutí“.<sup>127</sup> Z tohto dôvodu Súdny dvor rozhodol, že zásah nezávislého orgánu v súlade s postupom, ktorý v plnom rozsahu zaručuje práva zakotvené v článkoch 47 a 48 Charty, najmä práva na obhajobu, predstavuje základné záruky na účely zachovania nezávislosti súdnej moci.<sup>128</sup> Toto konštatovanie jednoznačne znamená, že štandardy článkov 47 a 48 Charty sa uplatnia na disciplinárne konanie voči sudcom a prokurátorom.<sup>129</sup>

<sup>127</sup> Rozsudok z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 77).

<sup>128</sup> Pozri rozsudok z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 77).

<sup>129</sup> V tomto smere sa zdá, že Charta naozaj poskytuje vyššiu úroveň ochrany než ESĽP napriek nedávnemu vývoju jeho judikatúry, napríklad rozsudky ESĽP z 9. januára 2013, Volkov v. Ukrajina, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, body 87 až 91, z 23. júna 2016, Baka v. Maďarsko, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112 (veľká komora), bod 107 a nasl., z 23. mája 2017, Paluda v. Slovensko, CE:ECHR:2017:0523JUD003339212 (tretia sekcia), body 33 až 35, z 25. septembra 2018, Denisov v. Ukrajina, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (veľká komora), bod 44 a nasl.

266. Musím poukázať na to, že tieto štandardy platia pre samotné disciplinárne orgány (typicky disciplinárny senát rozhodujúci o disciplinárnom previnení), nie pre subjekt, ktorý im podáva návrh (konkrétne „disciplinárny prokurátor“). Súdna inšpekcia nemá právomoc prijať rozhodnutie o existencii disciplinárneho previnenia. Tá je vyhradená pre príslušnú sekciu CSM, ktorá je disciplinárnym orgánom.

267. Ako však rumunská vláda objasnila na pojednávaní a ako uviedol žalobca, súdna inšpekcia zohráva v disciplinárnom konaní kľúčovú úlohu. Uskutočňuje predbežné vyšetrovanie a rozhoduje, či sa má začať disciplinárne vyšetrovanie. Vede uvedené vyšetrovanie a na základe neho nakoniec rozhodne, či podá disciplinárny návrh na príslušnú sekciu CSM, aby o ňom rozhodla.<sup>130</sup> Dôležitú funkciu zohráva aj pri začatí konania, ktoré vedie ku konštatovaniu nesprávneho úradného postupu súdneho orgánu.<sup>131</sup> Okrem toho ako vysvetlil vnútroštátny súd, hlavný inšpektor má kľúčové právomoci, ktoré boli tiež posilnené nedávnymi legislatívnymi zmenami:<sup>132</sup> menuje inšpektorov do riadiacich funkcií, riadi inšpekčnú činnosť a disciplinárne konania, organizuje pridelenie spisov, určuje osobitné oblasti činnosti, v ktorých sa uskutočňuje preskúmanie, je hlavnou osobou vydávajúcou pokyny a má právomoc sám začať disciplinárne konanie.

268. Vzhľadom na to je pomerne jasné, že samotné právomoci na vyšetrovanie a „spustenie“ disciplinárneho vyšetrovania sú už bez ohľadu na záruky, ktoré poskytuje orgán prijímajúci konečné rozhodnutie v disciplinárnom konaní, spôsobilé vyvíjať tlak na osoby, ktorých úlohou je rozhodnúť v spore.<sup>133</sup> Ešte viac to platí, keď má právomoc začať vyšetrovanie a disciplinárne konanie podľa všetkého jedna inštitúcia, ktorá sa vlastne zameriava na inšpekciu a vyšetrovanie sudcov.

269. Z tohto dôvodu by orgán poverený začínaním disciplinárnych konaní, akým je súdna inšpekcia, mal vykazovať aspoň určitý stupeň funkčnej a vyšetrovacej nezávislosti. Očakávanú úroveň nezávislosti opäť určite nemožno požadovať od samotných disciplinárnych orgánov. Vzhľadom na úlohu súdnej inšpekcie v rámci CSM i právomoci hlavného inšpektora však postup pri menovaní do tejto funkcie nemôže byť taký, aby vyvolával obavy v súvislosti s tým, či právomoci a funkcie uvedeného orgánu nebudú využité ako nástroje na vyvíjanie politickej kontroly a tlaku na činnosť súdnictva.

270. Ako do tohto obrazu zapadá ustanovenie zavádzajúce systém dočasného menovania, ktoré spočíva v predĺžení funkčného obdobia osoby, ktorá už funkciu vykonáva? Z abstraktného hľadiska a oddelene od akéhokoľvek kontextu sa sotva dá povedať, že také ustanovenie je samo osebe v rozpore s požiadavkami nezávislosti súdnictva, ktoré ukladá právo EÚ.

<sup>130</sup> Rumunská vláda na pojednávaní objasnila, že právomoci súdnych inšpektorov sú uvedené v článku 74 ods. 1 zákona č. 317/2004. Podľa článku 45 ods. 1 zákona 317/2004 môže súdna inšpekcia začať vyšetrovanie *ex officio* alebo na návrh dotknutého subjektu vrátane CSM. Podľa článku 44 ods. 3<sup>1</sup> uvedeného zákona môže minister spravodlivosti súdnu inšpekciu požiadať, aby zistila, či existujú náznaky disciplinárnych previnení na strane prokurátorov.

<sup>131</sup> Podľa článku 74 zákona č. 317/2004 a článku 94 zákona č. 303/2004. Pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci C-397/19.

<sup>132</sup> Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že tieto právomoci boli posilnené v Legea nr. 234 zo 4. októbra 2018 (*Monitorul Oficial* č. 850 z 8. októbra 2018), ktorým bol zmenený a doplnený článok 69 zákona č. 317/2004, pokiaľ ide o právomoci hlavného inšpektora.

<sup>133</sup> Pokiaľ ide o účinky samotného potenciálneho začatia disciplinárneho konania na nezávislosť súdnictva, pozri rozsudok ESLP z 9. februára 2012, Kinský v. Česká republika, CE:ECHR:2012:0209JUD004285606, body 97 až 99.

271. Po prvé nie každý prípad účasti výkonnej moci na menovaní do funkcií v súdnictve automaticky znamená vzťah podriadenosti, ktorý je v rozpore so zásadou nezávislosti, pokiaľ existujú záruky chrániace vymenované osoby pred vplyvom alebo tlakom pri výkone funkcie po vymenovaní.<sup>134</sup> V skutočnosti je to práve naopak: rozdelenie právomocí je dvojsečné.

272. Toto konštatovanie sa podľa môjho názoru rovnako uplatní na vymenovanie do riadiacich funkcií takého orgánu, akým je súdna inšpekcia. Ako v tejto súvislosti tvrdí súdna inšpekcia, rumunská vláda priamo nevymenovala hlavného inšpektora súdnej inšpekcie individuálnym rozhodnutím. Mimoriadne nariadenie č. 77/2018 upravuje postup na zabezpečenie riadenia súdnej inšpekcie *ad interim*.

273. Po druhé článok 47 druhý odsek Charty v zásade nebráni ani systému, v rámci ktorého dočasné vedenie orgánu, akým je súdna inšpekcia, zabezpečuje odchádzajúci hlavný inšpektor a jeho námestník, kým nebude na základe riadneho konania vymenované nové vedenie. Ako ďalej tvrdí súdna inšpekcia, môže sa tým totiž zabezpečiť, že osoby vykonávajúce funkcie *ad interim* už prešli výberovým konaním, ktoré stanovuje zákon, a majú v tejto funkcii prax. Taký systém totiž môže byť nevyhnutný a existuje v mnohých právnych vzťahoch v súvislosti s určitými kľúčovými funkciami vrátane menovania v rámci súdnictva.<sup>135</sup>

274. Diabol sa však v tomto prípade neskrýva v detaile, ale v kontexte. Oba zdanlivo bezproblémové aspekty, ktoré som práve uviedol, rýchlo stratia nekontroverznú povahu, keď sa človek pozrie na špecifický systém dočasného menovania vedenia súdnej inšpekcie upravený v mimoriadnom nariadení č. 77/2018 a špecifický výsledok, ktorý ním bol dosiahnutý v konkrétnej veci.

275. Podľa článku II tohto nariadenia sa systém dočasného menovania uplatní aj v situácii, keď je riadiaca funkcia v súdnej inšpekcii *neobsadená* ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto mimoriadneho nariadenia, čo bol presne prípad v čase prijatia mimoriadneho nariadenia č. 77/2018.<sup>136</sup> Z praktického hľadiska to znamená, že pravidlo, ktoré bolo zavedené mimoriadnym nariadením bez porady s orgánom, s ktorým by za normálnych okolností malo byť také vymenovanie prejednané, nie je určené len na zabezpečenie kontinuity vo výkone funkcie, ale jeho praktickým účinkom je to, že je do funkcie *ex post facto* dosadená osoba, ktorej funkčné obdobie už uplynulo, a to prostredníctvom iného postupu, než stanovuje zákon, pričom sú obchádzaní aktéri, ktorí sú obvykle do takého postupu zapojení.

276. Tento kontextový aspekt a praktické fungovanie zdanlivo neutrálneho pravidla samy osebe postačujú na konštatovanie, že systém dočasného menovania vedenia súdnej inšpekcie upravený v mimoriadnom nariadení č. 77/2018 môže vyvolávať pochybnosti v súvislosti so záujmom rumunskej vlády na vymenovaní konkrétnej osoby do riadiacej funkcie orgánu povereného vedením disciplinárneho vyšetrovania sudcov a prokurátorov. V dôsledku toho sa zdá, že taký

<sup>134</sup> Pozri napríklad rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 133), ktorý na tento účel cituje: rozsudok z 31. januára 2013, D. a A. (C-175/11, EU:C:2013:45, bod 99), a rozsudky ESLP z 28. júna 1984, Campbell a Fell v. Spojené kráľovstvo, CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, bod 79, z 2. júna 2005, Zolotas v. Grécko, CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, body 24 a 25, z 9. novembra 2006, Sacilor Lormines v. Francúzsko, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, bod 67, a z 18. októbra 2018, Thiam v. Francúzsko, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, bod 80 a tam citovanú judikatúru.

<sup>135</sup> Aby som uviedol len ten najzjavnejší príklad, pozri článok 5 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie.

<sup>136</sup> Pôvodné funkčné obdobie pána Netejoru sa skončilo 1. septembra 2018 a mimoriadne nariadenie č. 77/2018 bolo prijaté 5. septembra 2018.

system neobsahuje záruky, ktoré by rozptýlili dôvodné pochybnosti jednotlivcov, pokiaľ ide o odolnosť súdnych orgánov voči vonkajším faktorom a ich neutralitu vo vzťahu k záujmu, ktorý prejednávajú.

277. Podľa môjho názoru by sa analýza na tomto mieste mohla a skutočne aj mala skončiť. Vnútroštátny súd a predovšetkým všetci (vnútroštátni) účastníci tohto konania uviedli ďalšie kontextové tvrdenia, ktoré sa týkajú nielen problematiky (vnútroštátneho) rozdelenia právomocí, ale aj dotknutých jednotlivcov a orgánov, ako aj ich údajných konkrétnych záujmov. Nemyslím si, že by bolo nevyhnutné alebo primerané, aby Súdny dvor skúmal niektorý z týchto ďalších prvkov kontextu, keďže vyššie uvedené tvrdenie je samo osebe jasné a jednoznačné.

278. Skrátka neutrálne pravidlo vo vzťahu k akejkoľvek osobe, ktoré je prijaté *ex ante* a v mene kontinuity inštitúcií stanovuje, že osoba vykonávajúca určitú funkciu v tejto funkcii zostane až do riadneho vymenovania svojho následníka, je v poriadku a je primerané. Využitie takého zdanlivo neutrálneho pravidla, ktorého jediným účinkom je opätovné dosadenie konkrétnej osoby do funkcie po uplynutí jej funkčného obdobia, v rozpore s bežnými postupmi menovania nie je ani v poriadku, ani primerané.

### **c) Predbežný záver**

279. Navrhujem preto, aby Súdny dvor odpovedal na tretiu otázku vo veci C-83/19 takto: článok 47 druhý odsek Charty, ako aj článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ je potrebné vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnym ustanoveniam, ktorými vláda odchyľne od bežne platných legislatívnych ustanovení zavedie systém dočasného menovania do riadiacich funkcií orgánu povereného vedením disciplinárneho vyšetrovania v súdnictve, ktorého praktickým účinkom je opätovné dosadenie do funkcie osoby, ktorej funkčné obdobie už uplynulo.

## **3. Odbor pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve**

### **a) Návrhy na začatie prejudiciálneho konania a stanoviská účastníkov konania**

280. Štyri z piatich vecí prejednávaných v týchto návrhoch sa týkajú legislatívnych ustanovení, ktorými sa zriaďuje a riadi OVTČS. V spore vo veci samej vo veciach C-127/19 a C-355/19, v ktorých podal návrh ten istý vnútroštátny súd, ide o zákonnosť rôznych správnych aktov, ktorými sa vykonávajú legislatívne ustanovenia o zriadení OVTČS. Návrhy vo veciach C-195/19 a C-291/19 boli predložené v rámci prebiehajúceho trestného konania proti sudcom a prokurátorom, na ktorom sa má zúčastňovať OVTČS.

281. Práve v tomto kontexte sa vnútroštátne súdy štvrtou a piatou otázkou vo veci C-127/19, štvrtou otázkou vo veci C-291/19 a štvrtou otázkou vo veci C-355/19 v podstate pýtajú, či zásada nezávislosti súdnictva zakotvená v článku 19 ods. 1 ZEÚ a v článku 47 Charty, ako aj povinnosť rešpektovať hodnoty právneho štátu v zmysle článku 2 ZEÚ bránia zriadeniu OVTČS. Piatou otázkou vo veci C-291/19 sa vnútroštátny súd pýta, či článok 47 druhý odsek Charty, ktorý sa týka práva na spravodlivé súdne konanie v podobe prejednávania v primeranej lehote, bráni zriadeniu OVTČS vzhľadom na obmedzený počet miest v tomto odbore.

282. Návrhy na začatie prejudiciálneho konania tak do veľkej miery potvrdzujú tvrdenia účastníkov konania vo veci samej a kladú viaceré otázky súvisiace s vytvorením a fungovaním OVTČS. Tieto tvrdenia ďalej rozvinuli niektoré dotknuté subjekty, ktoré predložili pripomienky na Súdnom dvore, najmä Združenie sudcov Forum, Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov, generálny prokurátor a OL.

283. Vzhľadom na informácie uvedené v návrhoch na začatie prejudiciálneho konania vlády Holandska a Švédska, ako aj Komisia konštatovali, že určité významné faktory preukazujú, že ustanovenia upravujúce zriadenie a fungovanie OVTČS nie sú v súlade s požiadavkami nezávislosti a nestrannosti súdnictva.

284. Rumunská vláda, ktorá v písomných pripomienkach obhajovala zlučiteľnosť OVTČS s týmito štandardmi, na pojednávaní zmenila svoj postoj. Informovala Súdny dvor o tom, že z dôvodov uvedených v memorande, ktoré vláda schválila 27. decembra 2019, súčasná vláda podporuje zrušenie OVTČS v súlade s odporúčaniami uvedenými v správach vypracovaných v rámci MSO, ako aj v správach Benátskej komisie a skupiny GRECO.

285. Táto vláda vysvetlila niektoré prvky, z ktorých vychádza jej stanovisko. Poukážem len na tri z nich, ktoré uvedená vláda zdôraznila a dotknuté subjekty o nich diskutovali v konaní na Súdnom dvore. Po prvé sa zdá, že ustanovenia o zložení výberových komisií v znení neskorších predpisov sú v rozpore so zásadou zakotvenou v rumunskom práve, ktorou je oddelenie povolania sudcu a prokurátora, pričom podľa tohto ustanovenia je menovanie prokurátorov v právomoci sekcie prokurátorov v rámci CSM. Po druhé sa zdá, že zriadenie OVTČS malo za následok vznik rizika faktickej imunity prokurátorov patriacich do tohto odboru voči stíhaniu. Po tretie pravidlo týkajúce sa pojmu „hierarchicky nadradený prokurátor“ je kontroverzné vzhľadom na ústavnú zásadu hierarchickej kontroly.

286. Nakoniec sa teda zdá, že len CSM obhajuje zriadenie a fungovanie OVTČS. Vysvetlila, že vytvorenie OVTČS je odôvodnené potrebou chrániť sudcov a prokurátorov.<sup>137</sup> OVTČS má poskytovať dodatočné záruky špecifickej kategórii osôb vzhľadom na významnú úlohu, ktorú zohrávajú v spoločnosti, a zabezpečiť vysoký stupeň profesionality osôb prejednávajúcich ich veci. OVTČS preto posilňuje nezávislosť súdneho systému tým, že zabezpečuje ochranu voči tlakom a zneužívaniu, ktoré vyplývajú zo svojvoľných sťažností a žalôb podávaných proti sudcom a prokurátorom.

287. Na pojednávaní CSM zdôraznila, že podnetom na zavedenie tohto systému sú aj excesy, ktorých sa voči sudcom a prokurátorom dopustila DNA, ktorá pred zriadením OVTČS prešetrovala viac než polovicu rumunských sudcov, ako je uvedené v správe vypracovanej súdnou inšpekciou a schválenej CSM v októbri 2019.<sup>138</sup> Navyše „ochranný“ účel potvrdil Curtea Constituțională (Ústavný súd) vo svojom rozsudku č. 33/2018.<sup>139</sup>

288. CSM ďalej tvrdí, že vytvorenie OVTČS bolo sprevádzané systémom záruk, ktoré môžu rozptýliť akékoľvek pochybnosti v súvislosti s jeho nezávislosťou od politických tlakov. Dodatočné záruky posilňujú postupy vymenovania hlavného prokurátora OVTČS a výberu prokurátorov tohto odboru.<sup>140</sup> Hlavného prokurátora OVTČS menuje plenárne zhromaždenie CSM na rozdiel od hlavných prokurátorov iných odborov, ktorí sú menovaní na základe

<sup>137</sup> Toto stanovisko obhajuje aj rumunská vláda vo svojich písomných pripomienkach.

<sup>138</sup> Rumunská vláda citovala správy súdnej inšpekcie 5488/IJ/1365/DIP/2018 a 5488/IJ/2510/DIJ/2018.

<sup>139</sup> Bod 141 uvedeného rozsudku.

<sup>140</sup> Toto stanovisko uviedla aj rumunská vláda vo svojich písomných pripomienkach.



výberových konaní usporiadaných ministrom spravodlivosti, pričom CSM môže vydať len poradné stanovisko. Pokiaľ ide o prokurátorov OVTČS, poukazuje aj na to, že dodatočné záruky nezávislosti sú predstavované požiadavkou na minimálne 18 rokov praxe vo funkcii prokurátora, že výber sa uskutočňuje bez politického vplyvu prostredníctvom transparentného konania, že dochádza k prísnemu posudzovaniu posledných piatich rokov pracovnej činnosti prokurátorov a že neexistuje možnosť pridelenia na výkon funkcie do tohto odboru.

## *b) Analýza*

289. Tvrdenia uvedené vnútroštátnymi súdmi, ako aj obavy vyjadrené účastníkmi konania, ktorí na Súdnom dvore predložili pripomienky, sú rozsiahle a zložité. Týkajú sa rozličných aspektov vnútroštátnych ustanovení, ktoré upravujú vytvorenie OVTČS, jeho zloženie a právomoci, výber jeho vedenia, jeho širšie inštitucionálne účinky z hľadiska vplyvu na právomoc iných odborov prokuratúry a spôsob, akým tento orgán plní svoju funkciu v praxi.

290. V súlade s nedávnou judikatúrou Súdneho dvora<sup>141</sup> sa domnievam, že tieto aspekty síce môžu uniknúť kritike, keď sa posudzujú jednotlivo, treba ich však skúmať ako celok s cieľom určiť vplyv zriadenia a fungovania OVTČS na požiadavky nezávislosti súdnictva.

291. Východiskom je to, že pri náležitom zohľadnení účinkov, ktoré môže mať vytvorenie osobitného odboru prokuratúry „pre sudcov“ na vnímanie súdnictva verejnosťou, musí zriadenie takého odboru nevyhnutne zodpovedať zvlášť pádnemu, transparentnému a skutočnému odôvodneniu i). Po splnení tohto kritéria je okrem toho nutné, aby bolo zloženie, organizácia a fungovanie tohto odboru v súlade so zárukami spôsobilými zabrániť riziku vonkajšieho tlaku na súdnictvo ii). Nakoniec aj osobitné okolnosti vytvorenia OVTČS, ako aj zohľadnenie spôsobu, akým tento orgán vykonáva svoje právomoci, sú dôležité pri rozlišovaní relevantného kontextu iii).

### *i) Odôvodnenie*

292. Podobne ako som už načrtol vyššie,<sup>142</sup> požiadavky EÚ na nestrannosť a nezávislosť súdnictva zakotvené v článku 47 druhom odseku Charty, ako aj v článku 19 ods. 1 ZEÚ členským štátom neukladajú povinnosť prijať konkrétnu štruktúru alebo model inštitucionálnej koncepcie prokuratúry. Štruktúra prokuratúr v európskych štátoch je totiž mimoriadne rôznorodá.<sup>143</sup>

293. Vytvorenie samostatného odboru prokuratúry s *výlučnou* právomocou na vyšetrowanie trestných činov spáchaných sudcami a prokurátormi však má jednoznačný potenciálny vplyv na vnímanie nezávislosti a nestrannosti súdnictva verejnosťou. Vyčleňuje súdnu moc ako profesijnú skupinu, pre ktorú je potrebná samostatná správna štruktúra prokuratúry. Ako uvádza Komisia, môže to vyvolávať dojem, že v rámci súdnictva je rozšírená trestná činnosť alebo dokonca korupcia. Výsledkom je, že protiprávne skutky spáchané sudcami (ktoré môžu byť rôzneho druhu) sú postavené na rovnakú úroveň závažnosti ako korupcia, organizovaná trestná činnosť alebo terorizmus, čo sú jediné ďalšie oblasti, pre ktoré v rámci rumunskej prokuratúry existujú

<sup>141</sup> Rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 141 až 144). Pozri tiež body 242 až 244 vyššie.

<sup>142</sup> Body 227 až 230 (vo všeobecnosti), ako aj bod 265 vyššie.

<sup>143</sup> Pokiaľ ide o túto rozmanitosť, pozri napríklad správu Benátskej komisie o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: časť II – prokuratúra, prijatú na jej 85. plenárnom zasadnutí (Benátky, 17. – 18. decembra 2010) (CDL-AD(2010)040).

špecializované odbory.<sup>144</sup> Tento „dojem trestnej činnosti“ postihuje jeden z kľúčových prvkov pri posudzovaní vplyvu daného opatrenia na nezávislosť súdnictva, konkrétne dôveru, ktorú sudy v demokratickej spoločnosti musia vzbudzovať u verejnosti.<sup>145</sup>

294. Opäť je ťažké tvrdiť, že vytvorenie špecifických odborov prokuratúry či dokonca osobitných útvarov prokuratúry je ako také zakázané. V členských štátoch totiž existujú špecializované štruktúry prokuratúry, ktoré vychádzajú buď z osobitnej potreby ochrany určitej skupiny osôb (akou sú maloletí), zo špeciálneho postavenia určitých osôb (akými sú útvary vojenskej prokuratúry), alebo ktoré sa týkajú osobitne prepracovanej problematiky, na ktorú je potrebná špeciálna odbornosť alebo vedomosti (akou je zložitá hospodárska trestná činnosť, kybernetická bezpečnosť atď.).

295. Vzhľadom na významný vplyv takého inštitucionálneho opatrenia na vnímanie súdnictva je však zásadné, aby bolo jeho odôvodnenie založené na skutočných a dostatočne pádných dôvodoch, ktoré musia byť navyše jednoznačne a zrozumiteľne vysvetlené verejnosti.

296. Boli také dostatočne pádne dôvody na vytvorenie OVTČS? CSM vysvetľuje, že zriadenie OVTČS je odôvodnené potrebou chrániť sudcov a prokurátorov.

297. Potreba chrániť sudcov a prokurátorov pred nenáležitými tlakmi by totiž zo všeobecného hľadiska mohla predstavovať legitímny a dostatočne pádny dôvod na zriadenie štruktúry prokuratúry určenej na zmiernenie tohto rizika vzhľadom na osobitné okolnosti daného členského štátu a po náležitom zohľadnení požiadaviek nezávislosti a nestrannosti súdnictva.

– *Jednoznačné a zrozumiteľné odôvodnenie?*

298. Ak však vytvorenie takého odboru, akým je OVTČS, nesúvisí s dôvodmi v oblasti boja proti trestnej činnosti, ale skôr s potrebou chrániť samotné súdnictvo, je nevyhnutné, aby bolo také odôvodnenie *jednoznačne a zrozumiteľne* zverejnené, aby nedošlo k narušeniu dôvery verejnosti v súdnictvo.

299. Rumunská vláda na pojednávaní uviedla, že dôvody na zriadenie OVTČS nie sú v odôvodneniach zákona č. 207/2018 vysvetlené. Správa súdnej inšpekcie, ktorá sa týka excesov DNA, na ktoré sa CSM odvoláva s cieľom odôvodniť vytvorenie OVTČS, bola prijatá až *po uverejnení zákona*, ktorý nadobudol účinnosť 23. júla 2018. Je teda ťažké pochopiť, ako by mohla predstavovať dôvod na jeho prijatie. Nakoniec rumunská vláda na pojednávaní poukázala na to, že odôvodnenie založené na potrebe chrániť konkrétne osoby v dôsledku povahy a významu ich úlohy nie je presvedčivé, ak sa ten istý systém neuplatňuje na ďalšie dôležité osoby, akými sú senátori a poslanci.

300. Vzhľadom na tieto aspekty je ťažké určiť, či cieľ spočívajúci v ochrane súdnictva pred nenáležitými tlakmi bol v každom prípade cieľom, ktorý bol podnetom na vytvorenie OVTČS. Podľa môjho názoru preto nie je možné preukázať, že zriadenie tohto odboru prokuratúry bolo jasne a zrozumiteľne odôvodnené verejnosti.

<sup>144</sup> Pozri tiež v tejto súvislosti stanovisko Benátskej komisie č. 924/2018 k zmenám zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, zákona č. 304/2004 o organizácii súdnictva a zákona č. 317/2004 o Vrchnej rade sudcov a prokurátorov [Najvyššej súdnej rade – *neoficiálny preklad*] (Rumunsko), (CDL-AD(2018)017).

<sup>145</sup> Rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 128 a tam citovaná judikatúra ESLP).

– Skutočné odôvodnenie?

301. Kľúčový, ale aj najspornejší bod diskusie medzi účastníkmi konania, ktorí Súdnemu dvoru predložili pripomienky, sa týka toho, či je „ochranné“ odôvodnenie zriadenia OVTČS *skutočné*. Združenie sudcov Forum, Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov, generálny prokurátor a OL uviedli pomerne podrobné tvrdenia na podporu názoru, podľa ktorého boli dôvody na vytvorenie OVTČS v skutočnosti odlišné. Títo účastníci konania sa na tento účel odvolávajú na praktické dôsledky inštitucionálnej koncepcie OVTČS. Ako generálny prokurátor uviedol na pojednávaní, tieto aspekty môžu u verejnosti vyvolať dojem, že cieľom vytvorenia OVTČS bolo v skutočnosti oslabiť boj proti korupcii.

302. Po prvé Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov a generálny prokurátor spochybňujú, že by bol „ochranný“ cieľ skutočný. Dôvodom je po prvé nízky počet prípadov stíhania sudcov a prokurátorov pred vytvorením OVTČS.<sup>146</sup> Navyše počet vecí vedených proti sudcom a prokurátorom sa od začiatku fungovania OVTČS skôr zvýšil, než by sa znížil. Po druhé vytvorenie OVTČS nesprevádzalo stanovenie dodatočných záruk. OVTČS uplatňuje tie isté procesné pravidlá ako ďalšie odbory prokuratúry a na základe zásady zákonnosti musí zaevidovať a prešetriť každú podanú sťažnosť, ktorá spĺňa formálne požiadavky trestného poriadku. Naopak, chýbajú primerané nástroje, čo znamená menej záruk, najmä v dôsledku obmedzeného počtu prokurátorov a vzhľadom na to, že na rozdiel od iných odborov prokuratúry neexistuje primeraná územná štruktúra na vnútroštátnej úrovni, lebo všetci prokurátori OVTČS sídlia v Bukurešti.

303. Rumunská vláda na pojednávaní súhlasila s posledným uvedeným bodom. Poukázala na to, že výlučná právomoc OVTČS vo vzťahu k akýmkoľvek trestným činom, ktorých sa dopustia sudcovia a prokurátori, nezabezpečuje, že prokurátori majú potrebnú špecializáciu, najmä čo sa týka trestných činov v oblasti korupcie, pričom táto skutočnosť je ešte alarmujúcejšia vzhľadom na to, že OVTČS nemá nijakú územnú štruktúru.

304. Po druhé viaceré prvky naznačujú, že vytvorenie OVTČS v *skutočnosti* vedie k oslabeniu boja proti korupcii na najvyšších miestach. V súlade s článkom 88<sup>1</sup> ods. 1 a 2 zákona č. 304/2004 má OVTČS výlučnú právomoc vo veciach, ktoré sa týkajú sudcov a prokurátorov, a túto právomoc si zachová, aj keď sú stíhané aj iné osoby. Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov a generálny prokurátor vysvetlili, že veci, ktorými sa zaoberajú iné odbory prokuratúry, budú postúpené OVTČS len z dôvodu podania fiktívnych sťažností voči sudcom a prokurátorom. Rovnako tvrdia, že sa to najviac dotkne vecí patriacich do právomoci DNA, lebo do niektorých vecí týkajúcich sa korupcie môžu byť zapojení aj sudcovia. Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov na pojednávaní objasnilo, že OVTČS si môže vyžiadať ktorýkoľvek spis, keď sa odvolá na aspekty spojitosti s niektorým zo spisov, ktoré vyšetruje. Navyše podľa zmeny zavedenej do článku 88<sup>8</sup> ods. 1 písm. d) mimoriadnym nariadením č. 7/2009 má OVTČS právomoc na späťvzatie odvolaní, ktoré už podali iné odbory prokuratúry. OL na pojednávaní uviedol, že prvými krokmi, ktoré OVTČS podnikol, bolo späťvzatie významných vecí týkajúcich sa korupcie, ktoré sa nachádzali v štádiu odvolania.

<sup>146</sup> Pozri tiež Stanovisko Benátskej komisie č. 924/2018 k zmenám zákona č. 303/2004 o postavení sudcov a prokurátorov, zákona č. 304/2004 o organizácii súdnictva a zákona č. 317/2004 o Vrchnej rade sudcov a prokurátorov [Najvyššej súdnej rade – *neoficiálny preklad*] (Rumunsko) (CDL-AD(2018)017, bod 88).

305. Za zmienku stojí aj to, že na riziko, že OVTČS bude vnímaný ako orgán, ktorého zriadenie a fungovanie sú politicky motivované, poukazujú správy v rámci MSO, správy Benátskej komisie a skupiny GRECO.<sup>147</sup> Toto riziko výslovne uznala aj rumunská vláda na pojednávaní.

306. Vzhľadom na tieto úvahy sa napriek teoretickej legitímnosti a závažnosti ochranného cieľa, ktorý uvádza CSM, domnievam, že sa nedá povedať, že vytvorenie OVTČS bolo jasne, jednoznačne a zrozumiteľne vysvetlené, aby nedošlo k narušeniu dôvery verejnosti v súdnictvo. Okrem toho, a to musí overiť vnútroštátny súd, vyššie uvedené informácie, pokiaľ ide o systematické ničivé účinky na právomoc ďalších odborov prokuratúry, nielenže vyvolávajú vážne pochybnosti o skutočnej povahe odôvodnenia, ktoré uvádza CSM, ale môžu vyvolať aj nedôveru voči neustrannosti súdneho systému a jeho odolnosti voči vonkajším tlakom, a to najmä vyvolaním dojmu, že vytvorenie a fungovanie OVTČS sú politicky motivované.

307. Jednoducho povedané, keď sa všetky tieto hrozby posudzujú spoločne, nie je výsledným obrazom nevyhnutne posilnená ochrana sudcov. Do popredia skôr znepokojivo vystupuje všemocná superštruktúra, ktorá, samozrejme, môže chrániť, ale môže aj veľmi silno kontrolovať, a preto ovplyvňovať. V tom možno spočíva paradox celej myšlienky: keďže sudcovia sú údajne vystavení tlaku v dôsledku decentralizovane podávaných trestných oznámení, je potrebné vytvoriť centralizovanú jednotku s výlučnou právomocou v týchto veciach. Z hľadiska štrukturálneho *potenciálu na zneužitie* sa však potom existencia jednej centralizovanej a špecializovanej jednotky stáva ešte nebezpečnejšou. Rozptýlené, decentralizované systémy sú niekedy možno nekoordinované, ale vo všeobecnosti sú omnoho odolnejšie. Naopak, v centralizovaných systémoch je potrebné len prevziať ústredie.

## ii) Záruky

308. Napriek záverom, ku ktorým som práve dospel, CSM tvrdí, že zriadenie OVTČS bolo sprevádzané systémom záruk spôsobilých rozptýliť pochybnosti o jeho nezávislosti od politických tlakov.<sup>148</sup>

309. Nepovažujem za potrebné pustiť sa do dlhej analýzy podrobných aspektov vnútroštátneho práva, ktoré musí v každom prípade posúdiť vnútroštátny súd. Chcel by som len poukázať na to, že v tomto ohľade bolo tvrdenie CSM spochybnené rumunskou vládou, ktorá na pojednávaní priznala, že mnohé záruky, na ktoré sa CSM odvoláva, boli podstatne oslabené následnými reformami, ktoré vláda v krátkom čase zaviedla prostredníctvom mimoriadnych nariadení.

310. Ako rumunská vláda pripustila na pojednávaní, naliehavosť prijatia mimoriadnych nariadení, ktorými boli zmenené a doplnené ustanovenia o OVTČS, nebola vždy preukázaná. Boli síce uvedené určité dôvody týkajúce sa mimoriadnych nariadení č. 90/2018<sup>149</sup> a č. 12/2019,<sup>150</sup>

<sup>147</sup> Pozri napríklad technickú správu o MSO z roku 2018, s. 24; stanovisko Benátskej komisie č. 950/2019 k mimoriadnym nariadeniam GEO č. 7 a GEO č. 12, ktorými sa menia a dopĺňajú zákony o justícii (Rumunsko), CDL-AD(2019)014, bod 40, a *ad hoc* správu skupiny GRECO o Rumunsku (pravidlo 34), prijatú na jej 79. plenárnom zasadnutí 23. marca 2018 (2018/2), bod 34.

<sup>148</sup> Pozri bod 288 vyššie.

<sup>149</sup> Mimoriadne nariadenie č. 90/2018 (bod 27 vyššie), ktorým boli zmenené záruky výberového konania s cieľom zabezpečiť dočasné vymenovanie vedenia a jednej tretiny prokurátorov OVTČS, stanovilo trojmesačnú lehotu do 23. októbra 2018 na to, aby OVTČS začal fungovať. Rumunská vláda na pojednávaní vysvetlila, že na základe odôvodnení tohto nariadenia od uvedeného dátumu ďalšie odbory prokuratúry nemajú právomoc na vyšetrovanie trestných činov patriacich do právomoci OVTČS. Považovala preto za nevyhnutné zaviesť mimoriadnym nariadením odchylný postup na zabezpečenie dočasného vymenovania vedenia odboru a jednej tretiny prokurátorov.

<sup>150</sup> Naliehavosť mimoriadneho nariadenia č. 12/2019 (bod 34 vyššie) bola odôvodnená potrebou stanoviť pravidlá o postavení a funkciách policajných dôstojníkov a špecialistov konajúcich pre OVTČS.

rumunská vláda však poukázala na to, že mimoriadne nariadenia č. 92/2018 a č. 7/2019 neobsahujú nijaké odôvodnenie, ktoré by sa týkalo naliehavosti alebo potreby novelizovať ustanovenia o OVTČS.

311. Z pripomienok predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že mimoriadnymi nariadeniami boli opakovane zmenené a doplnené ustanovenia týkajúce sa výberového konania, pričom boli zmiernené požiadavky na zloženie výberovej komisie.<sup>151</sup> Rumunská vláda na pojednávaní zdôraznila, že napriek tomu, že v písomných pripomienkach uviedla, že postup menovania prokurátorov OVTČS predstavuje dodatočnú záruku, nezmienila sa o následných zmenách a doplneniach zavedených mimoriadnym nariadením č. 90/2018. Navyše článok II mimoriadneho nariadenia č. 90/2018 upravil výnimku z ustanovení o postupe menovania s cieľom zabezpečiť dočasné vymenovanie hlavného prokurátora a najmenej jednej tretiny prokurátorov OVTČS.

312. Okrem vyššie uvedenej zmeny postupu výberu tieto mimoriadne nariadenia zaviedli a pozmenili kľúčové ustanovenia týkajúce sa právomocí a inštitucionálnej štruktúry odboru. Po prvé mimoriadnym nariadením vlády č. 7/2019 bol do článku 88<sup>1</sup> vložený nový odsek 6 Podľa tohto ustanovenia keď trestný poriadok alebo iný osobitný právny predpis odkazuje na „hierarchicky nadradeného prokurátora“ vo veciach, ktorých predmetom sú trestné činy patriace do právomoci OVTČS, tento výraz treba chápať v tom zmysle, že označuje hlavného prokurátora OVTČS, a to vrátane rozhodnutí prijatých pred začatím fungovania tohto odboru.<sup>152</sup> Po druhé bol týmto nariadením zmenený aj článok 888 v tom zmysle, že v odseku 1 písm. d) bola upravená nová právomoc OVTČS, ktorá spočíva v podávaní alebo späťvzatí návrhov patriacich do právomoci odboru vrátane vecí, ktoré prejednávajú sudy alebo ktoré boli právoplatne rozhodnuté pred začatím fungovania odboru.

313. Zdá sa teda, že rumunská vláda prijala v krátkom čase až štyri mimoriadne nariadenia, ktorými zmenila rôzne aspekty ustanovení zavedených zákonom č. 207/2018 o OVTČS. Došlo k tomu najmä vo vzťahu k postupu menovania a výberu jeho hlavného prokurátora a prokurátorov, ale aj vo vzťahu k ďalším významným aspektom právomocí odboru a jeho postavenia v rámci prokuratúry, pričom nie vždy bolo poskytnuté odôvodnenie naliehavosti zásahu vlády.

314. Ako tvrdí Komisia, tieto prvky potvrdzujú existenciu vážneho rizika zasahovania do nezávislosti súdneho systému, ktoré je ešte znásobené rýchlym a priamym zásahom vlády prostredníctvom mimoriadnych nariadení, čo má nepriaznivý vplyv aj na verejné vnímanie politického ovplyvňovania súdnictva.

315. Na základe všetkých týchto prvkov som dospel k záveru, že na rozdiel od tvrdení CSM právna úprava OVTČS neposkytuje dostatočné záruky odstránenia rizika politického vplyvu na jeho fungovanie a zloženie. Pokiaľ ide o ich obsah, záruky uvedené CSM boli následne oslabené mimoriadnymi nariadeniami, ktorými bola tiež opakovane pozmenená inštitucionálna koncepcia odboru, jeho pravidlá menovania prokurátorov a jeho vzťahy s ďalšími odbormi prokuratúry.

<sup>151</sup> Článok 885 ods. 5 bol zmenený a doplnený mimoriadnym nariadením č. 92/2018 (uvedený v bode 30 vyššie); mimoriadnym nariadením č. 7/2019 boli zavedené dva nové odseky do článku 88<sup>5</sup> (bod 32 vyššie).

<sup>152</sup> Ako rumunská vláda uviedla na pojednávaní, článok 881 ods. 5 stanovuje, že generálny prokurátor rieši konflikty právomoci. Benátska komisia uviedla, že nie je isté, či bude táto záruka účinná, a to vzhľadom na možný počet konfliktov a prostriedky, ktoré má generálny prokurátor na preskúmanie všetkých prípadov. Stanovisko Benátskej komisie č. 950/2019 k mimoriadnym nariadeniam GEO č. 7 a GEO č. 12, ktorými sa menia a dopĺňajú zákony o justícii (Rumunsko) [CDL-AD(2019)014, bod 40].

Všetko toto nakoniec nastalo v kontexte už pomerne diskutabilnej koncepcie OVTČS, ktorá z dôvodov uvedených v predchádzajúcej časti nebola veľmi solídna už zo samotného hľadiska vonkajšieho vnímania nezávislosti.

*iii) Kontext a praktické fungovanie*

316. Podľa môjho názoru sú vyššie uvedené úvahy postačujúce na poskytnutie užitočnej odpovede na otázku položené Súdnemu dvoru. Keď však vnútroštátne sudy v konečnom dôsledku rozhodujú o zlučiteľnosti vnútroštátneho práva s právom EÚ, môžu tiež pri posudzovaní dostatočnej úrovne záruk, ktoré musia byť poskytnuté, ako som uviedol vyššie, vziať do úvahy skutkové a kontextové okolnosti, za akých OVTČS vykonáva svoju funkciu od svojho zriadenia.

317. Po prvé čo sa týka praktických účinkov (často menených) pravidiel výberu a menovania hlavného prokurátora a prokurátorov OVTČS, OL na pojednávaní poukázal na to, že právomoc na vymenovanie a odvolanie je v praxi obmedzená na malú skupinu členov CSM, ktorí boli v danom čase stúpenkami vlády. Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov predovšetkým zdôrazňuje, že dočasný hlavný prokurátor i následne vymenovaný hlavný prokurátor sú osobami so špeciálnym napojením na vtedajšiu vládu.

318. Po druhé pokiaľ ide o kroky, ktoré OVTČS podnikol od svojho zriadenia, Združenie sudcov Forum a Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov poskytli podrobný prehľad o tom, ako si OVTČS plnil svoju funkciu. Tieto dotknuté subjekty tvrdia, že OVTČS začal vyšetrovanie a nanovo otvoril veci vedené voči sudcom a prokurátorom, ktorí verejne kritizovali legislatívne zmeny, vrátane vysoko postavených sudcov a prokurátorov.<sup>153</sup> Poukazujú aj na to, že sa začalo vyšetrovanie prokurátorov, ktorí vyšetrovali členov vládnucej strany v čase prijatia ustanovení o OVTČS. Ďalej tvrdia, že OVTČS bez uvedenia dôvodov vzal späť odvolania vo veciach týkajúcich sa korupcie a v ďalších veciach, ktoré sa týkali významných členov predchádzajúcej vládnucej strany, a usiloval sa prevziať právomoc vo veciach vedených ďalšími odborními prokuratúry, ktoré sa týkali členov uvedenej strany. Uviedli aj ďalšie aspekty, akými sú úniky informácií, zverejňovanie oznámení bez náležitého anonymizovania alebo oficiálne poskytovanie nesprávnych informácií, ako tvrdenia potvrdzujúce predpoklad, že OVTČS je využívaný na iné účely, než je nestranné trestné stíhanie.

319. Súdnemu dvoru neprináleží posudzovať vyššie uvedené skutkové okolnosti. V rámci kritérií na všeobecné posúdenie dotknutých vnútroštátnych ustanovení<sup>154</sup> sa však domnievam, že vnútroštátne sudy sú oprávnené vziať do úvahy objektívne aspekty týkajúce sa okolností, za akých bol OVTČS zriadený, ako aj jeho praktické fungovanie ako faktory, ktoré môžu potvrdiť alebo vyvrátiť riziká politického vplyvu. Potvrdenie takého rizika môže u jednotlivcov vyvolať oprávnené pochybnosti o neovplyvniteľnosti sudcov, lebo narúša dojem neutrality sudcov, pokiaľ ide o prejednávaný záujem, najmä ak ide o veci týkajúce sa korupcie.

<sup>153</sup> Vráťane bývalého generálneho prokurátora, bývalého hlavného prokurátora DNA, predsedu Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd), členov CSM a sudcov podávajúcich návrhy na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru.

<sup>154</sup> Body 241 až 247 vyššie.

*iv) Primeraná lehota*

320. Piata otázka vo veci C-291/19 sa nakoniec týka toho, či článok 47 druhý odsek Charty, podľa ktorého „každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola... v primeranej lehote prejednaná“, bráni zriadeniu OVTČS vzhľadom na pravidlá, ktorými sa riadi výkon jeho funkcie a spôsob určovania jeho právomoci, spolu s obmedzeným počtom miest v tomto odbore.

321. Vnútroštátny súd sa domnieva, že existuje riziko, že veci nebudú z dôvodu činnosti OVTČS v oblasti trestného stíhania prejednané v primeranej lehote, a to najmä vzhľadom na to, že v porovnaní s objemom vecí má tento odbor obmedzený počet miest. Na jednej strane z už aj tak obmedzeného celkového počtu 15 prokurátorov bolo k 5. marcu 2019 obsadených len šesť miest. Na druhej strane mal OVTČS už v čase, keď začal fungovať, zaevidovaných 1 422 vecí.

322. Vnútroštátny súd poukazuje aj na to, že každoročne sú voči sudcom a prokurátorom podávané tisíce účelových sťažností, ktoré si vyžadujú aspoň minimálne prešetrenie. Tento objem vecí spolu so spravovaním ďalších všeobecných spisov, ako aj s (už realizovanou) možnosťou prevziať veci od iných odborov prokuratúry vyvoláva vážne pochybnosti o schopnosti OVTČS uskutočniť účinné vyšetrovanie v primeranej lehote.

323. Rovnako Združenie sudcov Forum, Združenie Hnutie na obranu postavenia prokurátorov, generálny prokurátor a OL tvrdia, že počet prokurátorov OVTČS má nevyhnutne za následok preťaženie odboru. Generálny prokurátor ďalej uviedol, že v čase pojednávania mal OVTČS sedem prokurátorov a približne 4 000 nevyriešených spisov, zatiaľ čo v priebehu roka 2019 tento odbor vyriešil len 400 vecí.

324. Na úvod musím poukázať na to, že táto otázka sa líši od ostatných prejudiciálnych otázok, ktorými sa zaoberám v tejto časti, v tom zmysle, že sa týka výlučne procesných práv sudcov a prokurátorov bez ohľadu na vplyv na ich nezávislosť alebo neustrannosť. Z tohto dôvodu Komisia tvrdí, že otázku treba preformulovať v tom zmysle, že či vzhľadom na špecifické okolnosti sporu vo veci samej článok 47 Charty bráni tomu, aby vnútroštátny súd postúpil vec OVTČS v prípade vyhovenia odvolaniu.<sup>155</sup> Komisia tvrdí, že ak musí vnútroštátny súd vrátiť vec prokurátorovi, článok 47 druhý odsek Charty treba vykladať v tom zmysle, že v tom uvedenému súdu bráni, pokiaľ je vysoko pravdepodobné, že trestné konanie sa neskončí v primeranej lehote.

325. Nemyslím si, že také preformulovanie je nevyhnutné. Podľa môjho názoru však otázka položená vnútroštátnym súdom znova svedčí o dvojitom aspekte funkcie preskúmania Charty vo vzťahu k ustanoveniam, ktorými som sa už zaoberal vyššie:<sup>156</sup> článok 47 druhý odsek Charty slúži ako kritérium pre konkrétne skúmanie zlučiteľnosti v jednotlivéj veci, čo Charte nebráni v tom, aby slúžila aj ako kritérium pre abstraktné skúmanie vnútroštátnych ustanovení o OVTČS.

326. V kontexte prejednávanej veci navyše tieto dva aspekty skutočne splývajú. Špecifický (subjektívny) prístup k článku 47 druhému odseku Charty sa v tomto prípade musí uplatniť aj odkazom na abstraktné (objektívne) preskúmanie vplyvu ustanovení o OVTČS na potenciálnu dĺžku konania. Vnútroštátny súd sa totiž nepýta, či už konanie trvá neprimerane dlho v konkrétnom prípade žalobcu, ale skôr či skutočnosť, že je inštitucionálna koncepcia OVTČS taká, že povedie k takému výsledku, predstavuje porušenie záruk článku 47 druhého odseku Charty.

<sup>155</sup> Pripomínam, že ako som uviedol v bode 187 vyššie, Komisia sa domnieva, že článok 47 sa uplatní len vtedy, keď sa spor vo veci samej týka „uplatňovania práva EÚ“.

<sup>156</sup> Pozri body 198 až 202 vyššie.

327. Článok 47 druhý odsek Charty zodpovedá článku 6 ods. 1 EDLP. Jeho pôsobnosť a obsah je potrebné v súlade s článkom 52 ods. 3 Charty vykladať spôsobom, ktorý je prinajmenšom rovnaký ako štandardy EDLP.

328. V súlade s judikatúrou ESLP „primeraná lehota“ uvedená v článku 6 ods. 1 EDLP začína plynúť, keď je určitá osoba „obvinená“.<sup>157</sup> ESLP vykladá pojem „obvinenie“ flexibilne a vecne. Okamih, na ktorý odkazuje, zahŕňa okamih úradného oznámenia príslušného orgánu o podozrení, že osoba spáchala trestný čin, ale aj okamih, keď je situácia tejto osoby podstatne ovplyvnená úkonmi, ktoré podniknú orgány na základe podozrenia.<sup>158</sup> Ako uvádza Komisia, taký výklad sa preto môže vzťahovať na obdobie predbežného vyšetrovania.<sup>159</sup>

329. Je pravda, že ESLP posudzuje primeranosť dĺžky konania z hľadiska konkrétnych okolností jednotlivých vecí s odkazom na zložitosť vecí, správanie sťažovateľa a príslušných orgánov, ako aj význam sporu pre sťažovateľa.<sup>160</sup> To však podľa môjho názoru nebráni preskúmaniu inštitucionálneho usporiadania, ktoré môže takmer nevyhnutne viesť k porušeniu požiadavky „primeranej lehoty“ v prebiehajúcim konaní.

330. V rámci prejednávanej veci, v ktorej ide o posúdenie súladu inštitucionálnej štruktúry prokuratúry, budú relevantné aspekty na posúdenie zohľadnené *in abstracto*. Predmetom skúmania musí byť v takom kontexte predovšetkým „správanie príslušných orgánov“. Článok 6 ods. 1 EDLP ukladá štátom povinnosť usporiadať svoje súdne systémy tak, aby ich súdy spĺňali všetky jeho požiadavky.<sup>161</sup> Medzi tieto požiadavky, samozrejme, patrí fungovanie a činnosť prokuratúry.<sup>162</sup> Prieťahy spôsobené nahromadením vecí teda nepredstavujú odôvodnenie, lebo štáty môžu byť zodpovedné nielen za prieťahy v konkrétnej veci, „ale aj za nenavýšenie zdrojov v reakcii na nahromadenie vecí alebo za štrukturálne nedostatky svojich súdnych systémov, ktoré spôsobujú prieťahy“.<sup>163</sup>

331. Podľa môjho názoru z týchto úvah vyplýva, že článok 47 druhý odsek Charty zahŕňa povinnosť členských štátov usporiadať svoje súdne systémy tak, aby boli v súlade s požiadavkami, ktoré sa okrem iného týkajú primeranej dĺžky konania. Toto ustanovenie v dôsledku toho bráni členským štátom v zriadení odboru prokuratúry, ktorý nie je dostatočne vybavený prokurátormi z hľadiska nápadu vecí vyplývajúceho z jeho právomoci, takže jeho operačné fungovanie bude mať určite za následok neprimeranú dĺžku trestného konania vrátane konaní vedených proti sudcom.

<sup>157</sup> Pozri napríklad rozsudok ESLP z 5. októbra 2017, Kalēja v. Lotyšsko, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, bod 36 a tam citovanú judikatúru.

<sup>158</sup> Pozri napríklad rozsudok ESLP z 11. júna 2015, Tyčko v. Rusko, CE:ECHR:2015:0611JUD005609707, bod 63. V súvislosti so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/48/EÚ z 22. októbra 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody (Ú. v. EÚ L 294, 2013, s. 1) pozri tiež rozsudok z 12. marca 2020, VW (Právo na prístup k obhajcovi v prípade nedostavenia sa na súd) (C-659/18, EU:C:2020:201, body 24 až 27).

<sup>159</sup> Rozsudky ESLP z 22. mája 1998, Hozee v. Holandsko, CE:ECHR:1998:0522JUD002196193, bod 43; z 18. januára 2007, Šubinski v. Slovinsko, CE:ECHR:2007:0118JUD001961104, body 65 až 68, alebo z 5. októbra 2017, Kalēja v. Lotyšsko, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, body 37 až 40 a tam citovaná judikatúra.

<sup>160</sup> Okrem iného rozsudok ESLP z 10. septembra 2010, McFarlane v. Írsko, CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, bod 140.

<sup>161</sup> Rozsudok ESLP z 25. novembra 1992, Abdoella v. Holandsko, CE:ECHR:1992:1125JUD001272887, bod 24.

<sup>162</sup> Spomedzi mnohých vecí, v ktorých správanie prokurátora viedlo k neprimeranej dĺžke konania, pozri rozsudok ESLP z 26. novembra 1992, Francesco Lombardo v. Taliansko, CE:ECHR:1992:1126JUD001151985, bod 22.

<sup>163</sup> Rozsudok ESLP z 10. mája 2011, Dimitrov a Hamanov v. Bulharsko, CE:ECHR:2011:0510JUD004805906, bod 72. Pozri tiež rozsudok ESLP z 13. júla 1983, Zimmermann a Steiner v. Švajčiarsko, CE:ECHR:1983:0713JUD000873779, body 29 až 32.



### c) *Predbežný záver*

332. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na štvrtú a piatu otázku vo veci C-127/19, štvrtú otázku vo veci C-291/19 a štvrtú otázku vo veci C-355/19 odpovedal takto: článok 47 druhý odsek Charty, ako aj článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ treba vykladať v tom zmysle, že bránia zriadeniu osobitného odboru prokuratúry s výlučnou právomocou na vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, ak na vytvorenie takého odboru nie sú skutočné a dostatočne pádne dôvody, ktoré boli verejnosti jednoznačne a zrozumiteľne vysvetlené, a ak s ním nie sú spojené dostatočné záruky, ktoré bránia riziku politického vplyvu na jeho fungovanie a zloženie. Vnútroštátne súdy môžu pri posudzovaní, či je to naozaj tak, vziať do úvahy objektívne aspekty týkajúce sa okolností vytvorenia takého odboru prokuratúry, ako aj jeho následné praktické fungovanie.

333. Na piatu otázku vo veci C-291/19 treba odpovedať tak, že článok 47 druhý odsek Charty, ktorý sa týka práva na spravodlivé súdne konanie v podobe prejednania v primeranej lehote, bráni členským štátom v zriadení odboru prokuratúry, ktorý nie je dostatočne vybavený prokurátormi z hľadiska nápadu vecí vyplývajúceho z jeho právomoci, takže jeho fungovanie bude mať za následok neprimeranú dĺžku trestného konania. Vnútroštátnym súdom prináleží vzhľadom na všetky relevantné faktory, ktoré majú k dispozícii, posúdiť, či vnútroštátne ustanovenia o zriadení, zložení a fungovaní OVTČS spĺňajú tieto požiadavky.

### V. Návrh

334. Navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

– Druhá otázka vo veci C-195/19 v rozsahu, v akom odkazuje na článok 9 ZEÚ a článok 67 ods. 1 ZFEÚ, ako aj tretia otázka v uvedenej veci sú neprípustné.

– Na prvú otázku vo veciach C-83/19, C-127/19, C-291/19 a C-355/19 treba odpovedať takto:

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, ako aj správy vypracované Európskou komisiou na základe tohto rozhodnutia sú aktmi prijatými inštitúciami EÚ v zmysle článku 267 ZFEÚ, a preto môžu byť predmetom výkladu zo strany Súdneho dvora.

– Preskúmanie prvej časti druhej otázky položenej vo veciach C-83/19, C-127/19 a C-355/19 neukázalo nijaký faktor, ktorý by vyvolával pochybnosti o tom, že rozhodnutie 2006/928 vo svojej súčasnej podobe bolo právoplatne prijaté na základe zmluvy o pristúpení.

– Na druhú časť druhej otázky vo veciach C-83/19, C-127/19 a C-355/19, prvú otázku vo veci C-195/19 a druhú otázku vo veci C-291/19 treba odpovedať takto:

Rozhodnutie 2006/928 je právne záväzné. Správy prijaté Komisiou v rámci mechanizmu spolupráce a overovania nie sú pre Rumunsko právne záväzné. Uvedený členský štát však musí tieto správy riadne zohľadniť pri svojom úsilí o plnenie povinnosti dosiahnuť splnenie referenčných kritérií upravených v prílohe k rozhodnutiu 2006/928, pričom musí náležite vziať do úvahy požiadavku zásady lojálnej spolupráce, ktorá vyplýva z článku 4 ods. 3 ZEÚ.

- Na tretiu otázku vo veci C-83/19 treba odpovedať takto:

Článok 47 druhý odsek Charty základných práv Európskej únie a článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ je potrebné vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnym ustanoveniam, ktorými vláda odchylné od bežne platných legislatívnych ustanovení zavedie systém dočasného menovania do riadiacich funkcií orgánu povereného vedením disciplinárneho vyšetrovania v súdnictve, ktorého praktickým účinkom je opätovné dosadenie do funkcie osoby, ktorej funkčné obdobie už uplynulo.

- Na štvrtú a piatu otázku vo veci C-127/19, štvrtú otázku vo veci C-291/19 a štvrtú otázku vo veci C-355/19 treba odpovedať takto:

Článok 47 druhý odsek Charty, ako aj článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ treba vykladať v tom zmysle, že bránia zriadeniu osobitného odboru prokuratúry s výlučnou právomocou na vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, ak na vytvorenie takého odboru nie sú skutočné a dostatočne pádne dôvody, ktoré boli verejnosti jednoznačne a zrozumiteľne vysvetlené, a ak s ním nie sú spojené dostatočné záruky, ktoré bránia riziku politického vplyvu na jeho fungovanie a zloženie. Vnútroštátne súdy môžu pri posudzovaní, či je to naozaj tak, vziať do úvahy objektívne aspekty týkajúce sa okolností vytvorenia takého odboru prokuratúry, ako aj jeho následné praktické fungovanie.

- Na piatu otázku vo veci C-291/19 treba odpovedať tak, že článok 47 druhý odsek Charty, ktorý sa týka práva na spravodlivé súdne konanie v podobe prejednávania v primeranej lehote, bráni členským štátom v zriadení odboru prokuratúry, ktorý nie je dostatočne vybavený prokurátormi z hľadiska nápadu vecí vyplývajúceho z jeho právomoci, takže jeho fungovanie bude mať za následok neprimeranú dĺžku trestného konania. Vnútroštátnym súdom prináleží vzhľadom na všetky relevantné faktory, ktoré majú k dispozícii, posúdiť, či vnútroštátne ustanovenia o zriadení, zložení a fungovaní Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Odbor pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve) môžu naozaj viesť k takému výsledku.