



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 11. maja 2023*

„Predhodno odločanje – Pravna država – Neodvisnost sodstva – Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU – Odločba 2006/928/ES – Neodvisnost sodnikov – Disciplinski postopek – Pravosodna inšpekcija – Glavni inšpektor s pooblastili za regulacijo, izbor, ocenjevanje, imenovanje in disciplinsko preiskavo“

V zadevi C-817/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti, Romunija) z odločbo z dne 10. decembra 2021, ki je na Sodišče prispela 21. decembra 2021, v postopku

R. I.

proti

Inspectia Judiciară,

N. L.,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev, predsednik senata, L. Bay Larsen (poročevalec), podpredsednik Sodišča, P. G. Xuereb, T. von Danwitz, sodnika, in I. Ziemele, sodnica,

generalni pravobranilec: A. M. Collins,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za R. I. I. Roșca, agentka,
- za Inspectia Judiciară L. Netejoru, agent,
- za Evropsko komisijo K. Herrmann, I. Rogalski in P. Van Nuffel, agenti,

* Jezik postopka: romunščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. januarja 2023
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 2 in 19(1), drugi pododstavek, PEU in Odločbe Komisije z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja in boja proti korupciji (2006/928/ES) (UL 2006, L 354, str. 56).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo R. I. na eni strani ter Inspeția Judiciară (pravosodna inšpekcija, Romunija) in osebo N. L. na drugi strani v zvezi z odločbama pravosodne inšpekcije o ustavitvi postopka s prijavo, ki jo je oseba R. I. vložila proti osebi N. L., in o zavrnitvi ugovora, vloženega zoper to ustavitev postopka.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 1 Odločbe 2006/928 določa:
„Romunija vsako leto do 31. marca, prvič pa do 31. marca 2007, [Evropski k]omisiji predloži poročilo o svojem napredku pri izpolnjevanju posameznih meril iz Priloge.
Komisija lahko kadar koli zagotovi tehnično pomoč na podlagi različnih dejavnosti ali zbere in izmenja podatke o merilih. Poleg tega lahko Komisija v ta namen kadar koli organizira strokovne misije v Romunijo. Romunski organi v tem okviru zagotovijo potrebno podporo.“

Romunsko pravo

- 4 Člen 44(6) Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (zakon št. 317/2004 o vrhovnem sodnem in tožilskem svetu) z dne 1. julija 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 827 z dne 13. septembra 2005), kakor je bil spremenjen in dopolnjen (v nadaljevanju: spremenjeni zakon št. 317/2004), določa:
„Pred uvedbo disciplinskega postopka mora pravosodna inšpekcija opraviti disciplinsko preiskavo.“
- 5 Člen 45(4) tega zakona določa:
„Če iz prvotnih poizvedb izhaja, da ni dokazov za disciplinsko kršitev, se opustijo vsi nadaljnji ukrepi v zvezi s prijavo, rezultat pa se neposredno sporoči osebi, ki je vložila prijavo, in osebi, na katero se prijava nanaša. Odločitev o ustavitvi postopka mora potrditi glavni inšpektor. Odločitev lahko samo enkrat razveljavi glavni inšpektor, ki lahko na podlagi pisne in obrazložene odločbe odredi dodatne poizvedbe.“

6 Člen 45a(1) navedenega zakona določa:

„Oseba, ki je vložila prijavo, lahko v 15 dneh od obvestila o odločbi o ustavitvi postopka iz člena 45(4) zoper navedeno odločbo vloži ugovor pri glavnem inšpektorju. O ugovoru je treba odločiti v 20 dneh od dneva, ko ga pravosodna inšpekcija prejme.“

7 Člen 47(7) istega zakona natančneje določa:

„Disciplinski postopek se lahko začne v 30 dneh od konca disciplinske preiskave, vendar najpozneje v dveh letih od datuma storitve dejanja.“

8 Člen 65, od (2) do (4), spremenjenega zakona št. 317/2004 določa:

„2. Pravosodno inšpekcijo vodi glavni inšpektor v funkciji sodnika, imenovan na podlagi natečaja, ki ga organizira Consiliul Superior al Magistraturii [(vrhovni sodni in tožilski svet, Romunija)]; pomaga pa mu namestnik glavnega inšpektorja v funkciji tožilca, ki ga imenuje glavni inšpektor.

3. Pravosodna inšpekcija deluje v skladu z načelom operativne neodvisnosti od vrhovnega sodnega in tožilskega sveta, sodišč, tem pridruženih državnih tožilstev in drugih javnih organov ter izvršuje svoje pristojnosti na področju analiz, preverjanja in nadzora specifičnih področij dejavnosti na podlagi zakona in za zagotavljanje skladnosti z njim.

4. Pravila o izvajanju nalog inšpekcije s pravilnikom potrdi glavni inšpektor.“

9 Člen 66(3) tega zakona določa:

„Organizacija in delovanje pravosodne inšpekcije ter organizacijska struktura in funkcije njenih oddelkov se določijo s pravilnikom, ki ga z odredbo potrdi glavni inšpektor [...].“

10 Člen 69(1) in (4) navedenega zakona določa:

„1. Glavni inšpektor ima naslednje glavne naloge:

(a) izmed pravosodnih inšpektorjev imenuje vodstveno skupino – namestnika glavnega inšpektorja, vodje direktoratskih – na podlagi postopka, ki vključuje oceno načrtov upravljanja za posamezno delovno mesto, da se zagotovijo doslednost pri vodenju, izpolnjevanje strokovnih kompetenc in učinkovita komunikacija. Njihov mandat se zaključi hkrati z mandatom glavnega inšpektorja;

(a) a upravlja in organizira dejavnosti pravosodne inšpekcije;

(a) b sprejema ukrepe za usklajevanje dela članov osebja pravosodne inšpekcije, ki niso pravosodni inšpektorji;

[...]

(g) v skladu z zakonom imenuje pravosodne inšpektorje in druge kategorije osebja pravosodne inšpekcije ter odredi spremembo, začasno prekinitev ali prenehanje njihovega delovnega razmerja ali opravljanja storitev;

(h) s potrditvijo opisov delovnih mest članov osebja, za katere je odgovoren, opredeljuje njihove posamezne obveznosti in naloge;

(i) v skladu z zakonom izvajajo ocene članov osebja, za katere je odgovoren;

[...]

4. Namestnik glavnega inšpektorja po uradni dolžnosti nadomešča glavnega inšpektorja; glavnemu inšpektorju pomaga pri pregledih in izdaja mnenj o dejanjih in odločitvah pravosodnih inšpektorjev ter opravlja vse druge naloge, ki mu jih naloži glavni inšpektor.“

11 Člen 71(2) istega zakona določa:

„Določbe o kaznih, disciplinskih kršitvah in disciplinskih postopkih se *mutatis mutandis* uporabljajo za pravosodne inšpektorje.“

Postopek v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 12 Zoper osebo R. I. pred romunskimi sodišči poteka več kazenskih postopkov. Ta oseba je pri pravosodni inšpekciji vložila več disciplinskih prijav zoper sodnike in tožilce, razporejene na ta sodišča.
- 13 Pravosodna inšpekcija je v zvezi s temi prijavami sprejela več odločb o ustavitvi postopka. Oseba R. I. je eno od teh odločb z dne 2. julija 2018, ki jo je potrdila oseba N. L. kot glavni inšpektor, izpodbijala pred Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti, Romunija).
- 14 To sodišče je s sodbo z dne 27. septembra 2019 to odločbo razglasilo za nično. Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija) je s sodbo z dne 29. septembra 2020 zavrnilo pritožbo, ki jo je pravosodna inšpekcija vložila zoper to sodbo.
- 15 Po tem sodnem postopku je pravosodna inšpekcija 11. marca 2021 sprejela novo odločbo o ustavitvi postopka v zvezi z zadevno disciplinsko prijavo. Oseba N. L. je 31. maja 2021 zavrnila ugovor, ki ga je oseba R. I. vložila zoper to odločbo. Ta je zoper odločbo, ki jo je tako sprejela oseba N. L., vložila ničnostno tožbo.
- 16 Oseba R. I. se je z dopisom, ki ga je 29. novembra 2019 naslovila na Ministerului Justiției (ministrstvo za pravosodje, Romunija), pritožila zaradi kršitve svojih ustavnih pravic in prijavila delovanje „skupine“ oseb, med katerimi je oseba N. L., ki naj bi sodelovale pri tej kršitvi in pri kazenskih preiskavah proti njej. Oseba R. I. je v tem dopisu med drugim trdila, da je oseba N. L. poskušala prikriti zlorabe in nezakonitosti, ki so jih storili nekateri sodniki oziroma tožilci.
- 17 Ministrstvo za pravosodje se je štelo za nepristojno za obravnavanje te pritožbe, zaradi česar jo je posredovalo pravosodni inšpekciji. Oseba R. I. je poleg tega uveljavljala dodaten očitke proti osebi N. L. s prijavo, ki jo je 16. februarja 2021 vložila pri pravosodni inšpekciji.
- 18 V okviru postopka, ki je potekal pred tem organom, je oseba R. I. pojasnila svoje očitke, pri čemer je med drugim trdila, da ni bilo prave disciplinske preiskave, da sodba z dne 27. septembra 2019 ni bila izvršena in da se je namerno odlašalo z obravnavo njenih ugovorov, da bi se omogočil iztek zastaralnega roka.

- 19 Postopek s prijavo, ki se je nanašala na osebo N. L., je bil 17. marca 2021 ustavljen z odločbo pravosodnega inšpektorja, imenovanega na podlagi splošnih pravil, ki jih je določil glavni inšpektor. Ugovor, ki ga je oseba R. I. vložila zoper to odločbo, je bil 11. maja 2021 zavržen z odločbo namestnika glavnega inšpektorja.
- 20 Oseba R. I. je 31. maja 2021 pri predložitvenem sodišču vložila tožbo, s katero je med drugim predlagala razglasitev ničnosti odločb z dne 17. marca in 11. maja 2021 ter povrnitev škode, ki naj bi ji bila povzročena s tema odločbama.
- 21 Oseba R. I. je v utemeljitev te tožbe med drugim navedla več nepravilnosti v zvezi s pooblastili, ki jih ima glavni inšpektor glede izbire pravosodnih inšpektorjev, imenovanja namestnika glavnega inšpektorja in določitve pravil o organizaciji pravosodne inšpekcije, ter neobstoj zadostnih jamstev zoper pomanjkanje nepristranskosti oseb, odgovornih za preučitev prijave, ki se nanaša na glavnega inšpektorja. Oseba R. I. meni, da pravo Unije nasprotuje izvedenemu kopičenju pooblastil glavnega inšpektorja, ker naj bi to oviralo izvajanje disciplinskega postopka proti sodnikom oziroma tožilcem ali proti glavnemu inšpektorju.
- 22 Predložitveno sodišče navaja, da se oseba R. I. sicer sklicuje na sodbo z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393), vendar se ta sodba nanaša le na akt imenovanja glavnega inšpektorja, ki je bil analiziran z vidika tveganja začetka disciplinske preiskave proti sodnikom. V obravnavanem primeru se oseba R. I., nasprotno, pritožuje nad nemožnostjo sprožitve disciplinskega postopka zaradi podrobnih pravil o organizaciji in delovanju pravosodne inšpekcije.
- 23 Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, da je bila pravosodna inšpekcija leta 2012 reformirana, da bi se povečala njena operativna neodvisnost od vrhovnega sodnega in tožilskega sveta in tako zagotovilo spoštovanje Odločbe 2006/928. Različna pravila o organizaciji in delovanju pravosodne inšpekcije, ki se med drugim nanašajo na njeno strukturo, naloge njenega osebja, postopek obravnave prijav in imenovanje pravosodnih inšpektorjev oziroma oseb na vodstvenih položajih, naj bi izhajala iz pravil, ki jih je sprejel glavni inšpektor na podlagi regulativnih pooblastil, ki mu jih je podelil romunski zakonodajalec. Na podlagi teh elementov se predložitveno sodišče sprašuje zlasti o trdnosti sistema jamstev, ki izhaja iz romunske ureditve v zvezi z nadzorom delovanja glavnega inšpektorja.
- 24 V teh okoliščinah je Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti, Romunija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 2 in člen 19(1), drugi pododstavek, [PEU], Odločbo 2006/928 [...] ter jamstvi neodvisnosti in nepristranskosti, ki ju določa pravo Unije, razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki glavnemu inšpektorju pravosodne inšpekcije omogoča, da izdaja normativne upravne akte (podrejene zakonu) in/ali posamične akte, s katerimi samostojno odloča o organizaciji institucionalnega okvira pravosodne inšpekcije za izbiro pravosodnih inšpektorjev ter ocenjevanju njihove dejavnosti, izvajanju inšpekcijskih dejavnosti in imenovanju namestnika glavnega inšpektorja, pri čemer so te osebe v skladu s sistemskim zakonom edine, ki lahko izvajajo, odobrijo ali zavrnejo dejanja disciplinske preiskave zoper glavnega inšpektorja?“

Predlog za uporabo hitrega postopka predhodnega odločanja

- 25 Predložitveno sodišče je predlagalo, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku predhodnega odločanja na podlagi člena 105 Poslovnika Sodišča.
- 26 To sodišče v utemeljitev svojega predloga na eni strani navaja, da se je oseba R. I. pritožila zaradi predolgega trajanja disciplinskih postopkov in da je zato pomembno, da za trajanje postopka s predlogom za sprejetje predhodne odločbe ne nastane vtis, da pomeni razlog za negotovost glede učinkovitosti njenega pravnega sredstva. To sodišče na drugi strani poudarja, da se postavljeno vprašanje nanaša na pomembno pravno vprašanje, saj se nanaša na organizacijo in delovanje organa pravosodne inšpekcije.
- 27 Člen 105(1) Poslovnika določa, da lahko predsednik Sodišča, če je treba zadevo zaradi njene narave obravnavati v kar najkrajšem času, na predlog predložitvenega sodišča ali izjemoma po uradni dolžnosti po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odloči, da se z odstopanjem od določb tega poslovnika predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku.
- 28 Predsednik Sodišča je v obravnavani zadevi 1. februarja 2022 po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odločil, da se predlogu iz točke 25 te sodbe ne ugoti.
- 29 Prvič, v zvezi s tveganjem, da bi se zaradi postopka predhodnega odločanja pretirano podaljšalo trajanje postopka v glavni stvari, iz sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da z zgolj – sicer legitimnim – interesom pravnih subjektov, da se čim prej določi obseg pravic, ki jih imajo na podlagi prava Unije, ni mogoče dokazati obstoja izjemne okoliščine v smislu člena 105(1) Poslovnika (sodba z dne 11. novembra 2021, *Energieversorgungscenter Dresden-Wilschdorf*, C-938/19, EU:C:2021:908, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 30 Poleg tega tudi ob domnevi, da predložitveno sodišče meni, da mora postopek v glavni stvari glede na njegov predmet obravnavati hitro, okoliščina, da mora predložitveno sodišče storiti vse za zagotovitev hitre rešitve zadeve iz postopka v glavni stvari, sama po sebi ne more zadostovati za utemeljitev uporabe hitrega postopka na podlagi člena 105(1) Poslovnika (sodba z dne 6. oktobra 2021, *TOTO in Vianini Lavori*, C-581/20, EU:C:2021:808, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 31 Drugič, v zvezi z okoliščino, da se postavljeno vprašanje nanaša na organizacijo in delovanje organa pravosodne inšpekcije, je treba opozoriti, da uporaba hitrega postopka predhodnega odločanja ni odvisna od narave postopka v glavni stvari, ampak od izjemnih okoliščin obravnavane zadeve, s katerimi je treba dokazati izjemno nujnost odločanja o teh vprašanjih (sodba z dne 31. januarja 2023, *Puig Gordi in drugi*, C-158/21, EU:C:2023:57, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 32 Natančneje, okoliščina, da se zadeva nanaša na pomemben vidik organizacije sodstva zadevne države članice, sama po sebi ni razlog, ki bi dokazoval izjemno nujnost, ki je potrebna za utemeljitev obravnavanja po hitrem postopku (glej v tem smislu sodbi z dne 20. aprila 2021, *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 22, in z dne 21. decembra 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, točka 39).

Vprašanje za predhodno odločanje

Dopustnost

- 33 Pravosodna inšpekcija trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten.
- 34 Na eni strani, medtem ko naj bi bila nacionalna sodišča edina pristojna za presojo zakonitosti postopka sprejetja posamičnih upravnih aktov, naj se ta predlog ne bi nanašal na razlago določb prava Unije, ampak na razlago spremenjenega zakona št. 317/2004. Na drugi strani naj bi bile romunske določbe, ki se uporabljajo v sporu o glavni stvari, združljive s pravili prava Unije, zaradi česar naj v tem sporu nikakor ne bi moglo biti poseženo v neodvisnost sodnikov.
- 35 V zvezi s tem Sodišče sicer v okviru postopka predhodnega odločanja ni pristojno za razlago notranjega prava države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19 in C-423/19, EU:C:2021:63, točka 31), vendar je iz besedila postavljenega vprašanja jasno razvidno, da se to vprašanje ne nanaša na razlago romunskega prava, temveč na razlago določb prava Unije, in sicer člena 2 in člena 19(1), drugi pododstavek, PEU ter Odločbe 2006/928.
- 36 Poleg tega sicer pravosodna inšpekcija trdi, da je ureditev, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, združljiva s pravom Unije, vendar se ta ugovor nanaša na sam obseg določb tega prava, na katere se nanaša postavljeno vprašanje, in zato na razlago teh določb. Tak ugovor, ki se torej nanaša na vsebino tega vprašanja, tako že po svoji naravi ne more pripeljati do nedopustnosti navedenega vprašanja (glej v tem smislu sodbi z dne 20. aprila 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 33).
- 37 Iz tega sledi, da je postavljeno vprašanje dopustno.

Vsebinska presoja

- 38 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2 in člen 19(1), drugi pododstavek, PEU ter Odločbo 2006/928 razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, s katero je direktorju organa, pristojnega za vodenje preiskav in izvedbo disciplinskega postopka proti sodnikom in tožilcem, podeljeno pooblastilo za sprejemanje regulativnih in posamičnih aktov zlasti v zvezi z organizacijo tega organa, izbiro uslužbencev, njihovim ocenjevanjem, opravljanjem njihovega dela ali tudi imenovanjem namestnika direktorja, medtem ko so ti uslužbenci in namestnik direktorja edini pristojni za vodenje disciplinske preiskave proti temu direktorju.
- 39 Opozoriti je treba, da je s členom 19 PEU, s katerim je konkretizirana vrednota pravne države, potrjena v členu 2 PEU, naloženo nacionalnim sodiščem in Sodišču, da zagotovijo polno uporabo prava EU v vseh državah članicah in sodno varstvo, ki za pravne subjekte izhaja iz tega prava (sodbi z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 188, in z dne 22. februarja 2022, RS (Učinek sodb ustavnega sodišča), C-430/21, EU:C:2022:99, točka 37).
- 40 Sam obstoj učinkovitega sodnega nadzora, katerega namen je zagotoviti spoštovanje prava Unije, je neločljivo povezan s pravno državo. Zato in kot določa člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, morajo države članice določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, ki pravnim subjektom

zagotavljajo spoštovanje njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije. Načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki za pravne subjekte izhajajo iz prava Unije, na katero se sklicuje člen 19(1), drugi pododstavek PEU, je splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic, ki je bilo določeno v členih 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, in ki je zdaj potrjeno v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina) (sodba z dne 21. decembra 2021, Euro Box Promotion in drugi C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 in C-840/19, EU:C:2021:1034, točka 219 in navedena sodna praksa).

- 41 Iz tega sledi, da mora vsaka država članica zagotoviti, da organi, ki kot „sodišče“ v smislu, ki ga opredeljuje pravo Unije, spadajo v njen sistem pravnih sredstev na področjih, ki jih ureja pravo Unije, izpolnjujejo zahteve po učinkovitem sodnem varstvu (sodbi z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 191, in z dne 22. februarja 2022, RS (Učinek sodb ustavnega sodišča), C-430/21, EU:C:2022:99, točka 37).
- 42 V zvezi z uporabo člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, je treba opozoriti, da se ta določba nanaša na „področj[a], ki jih ureja pravo Unije“, ne glede na položaj, v katerem države članice izvajajo to pravo, v smislu člena 51(1) Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 192 in navedena sodna praksa).
- 43 V zvezi s tem je Sodišče presodilo, da mora nacionalna ureditev, ki spada na področje uporabe Odločbe 2006/928, izpolnjevati zahteve, ki izhajajo iz prava Unije, zlasti iz člena 2 in člena 19(1), drugi pododstavek, PEU (glej v tem smislu sodbo z dne 22. februarja 2022, RS (Učinek sodb ustavnega sodišča), C-430/21, EU:C:2022:99, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 44 To velja zlasti za ureditev organizacije in delovanja organa, ki je tako kot pravosodna inšpekcija pristojen za vodenje preiskav in izvedbo disciplinskega postopka proti vsem romunskim sodnikom in torej proti sodnikom splošnih sodišč, ki odločajo o vprašanih v zvezi z uporabo ali razlago prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točke 182, 185 in 193).
- 45 Vendar je za zagotovitev, da lahko organi, ki so lahko pozvani, da odločajo o vprašanih v zvezi z uporabo ali razlago prava Unije, zagotavljajo učinkovito sodno varstvo, ki se zahteva s to določbo, bistvena ohranitev njihove neodvisnosti, kot potrjuje člen 47, drugi odstavek, Listine, v katerem je med zahtevami, povezanimi s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva, naveden dostop do „neodvisnega“ sodišča (sodba z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 194 in navedena sodna praksa).
- 46 Zahteva po neodvisnosti sodišč, ki izhaja iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, ima dva vidika. S prvega, zunanega vidika se zahteva, da zadevni organ svoje funkcije izvaja povsem samostojno, ne da bi bil s komer koli kakor koli hierarhično povezan ali mu bil podrejen in ne da bi od kogar koli prejemal ukaze ali navodila, s čimer je zaščiten pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost presoje njegovih članov in vplivajo na njihove odločitve. Drugi, notranji vidik je povezan s pojmom „nepriustranskost“ in se nanaša na enako distanco do strank spora in njihovih posamičnih interesov glede predmeta spora. S tem vidikom se zahteva spoštovanje

objektivnosti in odsotnost kakršnega koli interesa za izid spora, razen stroge uporabe pravnega pravila (glej v tem smislu sodbo z dne 22. februarja 2022, RS (Učinek sodb ustavnega sodišča), C-430/21, EU:C:2022:99, točka 41 in navedena sodna praksa).

- 47 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je izhodišče za jamstva neodvisnosti in nepristranskosti, ki se zahtevajo na podlagi prava Unije, da obstajajo pravila, na podlagi katerih je mogoče odpraviti vsak legitimen dvom pravnih subjektov glede nedovzetnosti zadevnega organa za zunanje dejavnike in glede njegove nevtralnosti v zvezi z nasprotujočimi si interesi (sodbi z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 196, in z dne 22. februarja 2022, RS (Učinek sodb ustavnega sodišča), C-430/21, EU:C:2022:99, točka 82).
- 48 Kar natančneje zadeva pravila, ki urejajo disciplinsko ureditev, zahteva po neodvisnosti v skladu z ustaljeno sodno prakso nalaga, da ta ureditev vsebuje potrebna jamstva za izognitev kakršni koli nevarnosti, da bo taka ureditev uporabljena kot sistem političnega nadzora nad vsebino sodnih odločb. Tako določitev pravil, s katerimi so zlasti opredeljena tako ravnanja, ki pomenijo disciplinske kršitve, kot tudi sankcije, ki se konkretno uporabljajo, in s katerimi je določeno posredovanje neodvisnega organa v skladu s postopkom, v katerem so v celoti zagotovljene pravice iz členov 47 in 48 Listine, zlasti pravica do obrambe, ter s katerimi je dana možnost sodnega izpodbijanja odločb disciplinskih organov, pomeni celoto bistvenih jamstev za ohranitev neodvisnosti sodne oblasti (sodba z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 198 in navedena sodna praksa).
- 49 Poleg tega, ker se z možnostjo začetka disciplinske preiskave kot tako lahko izvaja pritisk na tiste, katerih naloga je odločati, je bistveno, da organ, pristojen za vodenje preiskav in izvedbo disciplinskega postopka, pri opravljanju svojih nalog deluje objektivno in nepristransko ter da je pri tem brez kakršnih koli zunanjih vplivov (glej v tem smislu sodbi z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 199, in z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev za sodnike), C-791/19, EU:C:2021:596, točka 82).
- 50 Torej, ker osebe na vodstvenih mestih v takem organu lahko izvajajo odločilen vpliv na dejavnost tega organa, morajo biti pravila, ki urejajo postopek imenovanja na ta delovna mesta, oblikovana tako, da pri pravnih subjektih ne morejo vzbuditi nikakršnega legitimnega dvoma, da bi se lahko prerogative in naloge tega organa izkoriščale kot orodje za izvajanje pritiska na sodno dejavnost ali političnega nadzora nad to dejavnostjo (sodba z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 200).
- 51 Taka zahteva ne velja le za pravila, ki urejajo postopek imenovanja na vodstvena delovna mesta v organu, pristojnem za vodenje preiskav in izvedbo disciplinskega postopka, ampak tudi, širše, za vsa pravila, ki urejajo organizacijo in delovanje tega organa.
- 52 Ta pravila lahko namreč na splošno neposredno vplivajo na prakso navedenega organa in torej preprečujejo ali, nasprotno, spodbujajo izvajanje disciplinskih postopkov, katerih cilj ali posledica je izvajanje pritiska na tiste, katerih naloga je odločati, ali zagotavljanje političnega nadzora nad njihovim delom.

- 53 V zvezi s tem lahko to, da se kopičijo pooblastila direktorja takega organa, ki mu omogočajo določanje organizacije in delovanja tega organa ter sprejemanje posamičnih odločitev v zvezi s karierami njegovih uslužbencev in zadevami, ki jih ti obravnavajo, temu direktorju zagotavlja dejanski nadzor nad celotnim delovanjem navedenega organa, saj lahko navedeni direktor vpliva ne le na izbiro uslužbencev tega organa, vključno s člani njegovega vodstva, ampak tudi na razvoj njihove kariere ter na usmeritev in vsebino odločb, ki jih ti uslužbenci konkretno sprejmejo v disciplinskih postopkih, ki se nanašajo na sodnike.
- 54 Vendar za obstoj takega nadzora ni mogoče šteti, da je že sam po sebi nezdržljiv s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU.
- 55 Dejanski nadzor direktorja organa, pristojnega za vodenje preiskav in izvedbo disciplinskega postopka, nad celotnim delovanjem tega organa sicer lahko spodbuja učinkovitost in enotnost praks navedenega organa, vendar tako kopičenje pooblastil zgolj direktorja samo po sebi ne more posegati v zahtevi po neodvisnosti in nepristranskosti, če naloga uslužbencev organa, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ni, da odločajo o sporih kot sodniki, temveč da vodijo preiskave in sprožijo disciplinske postopke, tako da ni nujno, da izpolnjujejo vse zahteve po neodvisnosti in nepristranskosti, ki veljajo za sodnike.
- 56 Vendar lahko kopičenje pomembnih pooblastil direktorja organa, pristojnega za vodenje preiskav in izvedbo disciplinskega postopka – ker mu v praksi omogoča široko diskrecijsko pravico pri sprožitvi disciplinskih postopkov proti sodnikom – temu direktorju olajša, da disciplinsko ureditev za sodnike uporabi za vplivanje na te sodnike.
- 57 Zato bi lahko ureditev, s katero so direktorju tega organa podeljena pooblastila, kot so ta, ki so z ureditvijo iz postopka v glavni stvari podeljena glavnemu inšpektorju, pri pravnih subjektih vzbudila legitimni dvom, da bi se lahko prerogative in naloge tega organa izkoriščale kot orodje za izvajanje pritiska na sodno dejavnost ali političnega nadzora nad to dejavnostjo.
- 58 Nazadnje bo moralo o tem odločiti predložitveno sodišče, potem ko bo opravilo presoje, ki so za to potrebne. Opozoriti je treba namreč, da člen 267 PDEU Sodišču ne daje pristojnosti, da uporabi pravila Unije v določenem primeru, ampak le, da se izreče o razlagi Pogodb in aktov institucij Evropske unije. Vendar lahko v skladu z uveljavljeno sodno prakso Sodišče v okviru pravosodnega sodelovanja, uvedenega s tem členom 267 PDEU, na podlagi elementov v spisu nacionalnemu sodišču poda elemente razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji učinkov neke določbe tega prava (glej po analogiji sodbo z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 201 in navedena sodna praksa).
- 59 V zvezi s tem bo moralo predložitveno sodišče preučiti ureditev iz postopka v glavni stvari kot tako ter v njenem nacionalnem pravnem in dejanskem kontekstu. Za preučitev, ki jo mora opraviti predložitveno sodišče, je namreč lahko do neke mere upoštevni več elementov, ki izhajajo iz tega konteksta ter so razvidni iz predložitvene odločbe in spisa, ki je na voljo Sodišču.
- 60 Na prvem mestu, kar zadeva ureditev iz postopka v glavni stvari, so posebej pomembna jamstva, ki so s to ureditvijo morebiti določena za preprečitev, da bi direktor organa, pristojnega za vodenje preiskav in izvedbo disciplinskega postopka, zlorabil ali zlorabljal pooblastila, oziroma morebiten neobstoj takih jamstev.

- 61 Predložitveno sodišče pa pojasnjuje, da lahko na podlagi te ureditve disciplinski postopek, namenjen sankcioniranju zlorab, ki jih je storil glavni inšpektor, sproži le inšpektor, čigar kariera je v veliki meri odvisna od odločitev glavnega inšpektorja in ki mora nujno delovati v okviru organizacije, ki jo opredeli glavni inšpektor.
- 62 Poleg tega je iz predložitvene odločbe razvidno, da lahko odločbe v zvezi z glavnim inšpektorjem revidira namestnik glavnega inšpektorja, ki ga je imenoval glavni inšpektor in čigar mandat se izteče hkrati z mandatom glavnega inšpektorja.
- 63 Zdi se, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče, da lahko taka disciplinska ureditev v praksi preprečuje učinkovito izvedbo disciplinskega postopka proti glavnemu inšpektorju, in sicer celo če bi bila proti njemu vložena resno utemeljena prijava.
- 64 Kot je razvidno iz postopka v glavni stvari, je sicer mogoče zoper ustavitev postopka s prijavo, vloženo proti glavnemu inšpektorju, vložiti tožbo, ki lahko glede na posamezni primer pripelje do razglasitve ničnosti odločbe o ustavitvi postopka in do izdaje odredb v zvezi z obravnavanjem, ki ga mora zagotoviti pravosodna inšpekcija v zvezi s to prijavo.
- 65 Vendar mora predložitveno sodišče preučiti, v kolikšni meri lahko pristojnosti, ki jih imajo v zvezi s tem romunska sodišča, omogočajo učinkovito izvajanje disciplinskih postopkov proti glavnemu inšpektorju ter učinkovito in nepristransko obravnavanje prijav, vloženi proti temu inšpektorju. Pri tej presoji bo moralo predložitveno sodišče upoštevati zlasti odvisnost od glavnega inšpektorja, ki bo po razglasitvi ničnosti odločbe o ustavitvi postopka o zadevi ponovno odločal, in morebitno tveganje izteka zastaralnega roka, ki bi lahko oviral izvedbo disciplinskega postopka.
- 66 Če bi to sodišče ugotovilo, da nad delovanjem glavnega inšpektorja v okviru ureditve iz postopka v glavni stvari ni mogoče izvesti dejanskega in učinkovitega nadzora, bi bilo treba šteti, da ta ureditev ni oblikovana tako, da pri pravnih subjektih ne more vzbuditi nikakršnega legitimnega dvoma, da bi se lahko prerogative in naloge pravosodne inšpekcije izkoriščale kot orodje za izvajanje pritiska na sodno dejavnost ali političnega nadzora nad to dejavnostjo (glej po analogiji sodbe z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 142; z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – Pravno sredstvo), C-824/18, EU:C:2021:153, točka 129, ter z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 205).
- 67 Na drugem mestu, kar zadeva nacionalni pravni in dejanski kontekst, ki ga je treba upoštevati, so lahko za preučitev, ki jo mora opraviti predložitveno sodišče, do neke mere upoštevni trije elementi, ki so razvidni iz predložitvene odločbe in spisa, ki je na voljo Sodišču.
- 68 Najprej, zdi se, kar mora preveriti predložitveno sodišče, da so bila pooblastila glavnega inšpektorja okrepljena v širšem kontekstu reform organizacije romunske sodne oblasti, katerih cilj ali posledica je zmanjšanje jamstev neodvisnosti in nepristranskosti romunskih sodnikov (glej po analogiji sodbi z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – Pravno sredstvo), C-824/18, EU:C:2021:153, točke od 133 do 135, ter z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev za sodnike), C-791/19, EU:C:2021:596, točki 106 in 108).
- 69 Dalje, do neke mere so lahko pomembna konkretna pravila za imenovanje glavnega inšpektorja, če je iz njih razvidno, da je ta glavni inšpektor tesno povezan z izvršilno ali zakonodajno oblastjo, za kar se na prvi pogled zdi, da gre v obravnavanem primeru.

- 70 Nazadnje, upoštevati je treba tudi konkretno prakso glavnega inšpektorja pri izvajanju njegovih prerogativ (glej po analogiji sodbi z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 144, ter z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 219).
- 71 V obravnavanem primeru Komisija navaja primere, ki lahko prikažejo, da so bile te prerogative večkrat uporabljene za politični nadzor nad sodno dejavnostjo, pri čemer so nekateri od teh primerov navedeni tudi v poročilih Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 22. oktobra 2019 in 8. junija 2021 o napredku Romunije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje (COM(2019) 499 final, str. 5 in 6, ter COM(2021) 370, str. 16), ki ju morajo romunski organi na podlagi načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU ustrezno upoštevati, da se izpolnijo merila iz Odločbe 2006/928 (glej v tem smislu sodbo z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 178).
- 72 Zdi se torej, kar mora preveriti predložitveno sodišče, da se ti elementi nacionalnega pravnega in dejanskega konteksta, o katerih je bilo obveščeno Sodišče, prej nagibajo k potrditvi kot pa ovržbi morebitne ugotovitve, da uredba iz postopka v glavni stvari ni oblikovana tako, da pri pravnih subjektih ne more vzbuditi nikakršnega legitimnega dvoma, da bi se lahko prerogative in naloge pravosodne inšpekcije izkoriščale kot orodje za izvajanje pritiska na sodno dejavnost ali političnega nadzora nad to dejavnostjo.
- 73 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2 in člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi z Odločbo 2006/928 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi,
- s katero je direktorju organa, pristojnega za vodenje preiskav in izvedbo disciplinskega postopka proti sodnikom in tožilcem, podeljeno pooblastilo za sprejemanje regulativnih in posamičnih aktov zlasti v zvezi z organizacijo tega organa, izbiro uslužbencev, njihovim ocenjevanjem, opravljanjem njihovega dela ali tudi imenovanjem namestnika direktorja,
 - medtem ko, najprej, so ti uslužbenci in namestnik direktorja edini pristojni za vodenje disciplinske preiskave proti temu direktorju, dalje, je njihova kariera v veliki meri odvisna od odločitev navedenega direktorja in, nazadnje, se mandat navedenega namestnika direktorja izteče hkrati z mandatom glavnega inšpektorja,

kadar ta ureditev ni oblikovana tako, da pri pravnih subjektih ne more vzbuditi nikakršnega legitimnega dvoma, da bi se lahko prerogative in naloge tega organa izkoriščale kot orodje za izvajanje pritiska na delo teh sodnikov in tožilcev ali političnega nadzora nad tem delom.

Stroški

- 74 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 2 in člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi z Odločbo Komisije z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja in boja proti korupciji (2006/928/ES)

je treba razlagati tako, da

nasprotujeta nacionalni ureditvi,

- **s katero je direktorju organa, pristojnega za vodenje preiskav in izvedbo disciplinskega postopka proti sodnikom in tožilcem, podeljeno pooblastilo za sprejemanje regulativnih in posamičnih aktov zlasti v zvezi z organizacijo tega organa, izbiro uslužbencev, njihovim ocenjevanjem, opravljanjem njihovega dela ali tudi imenovanjem namestnika direktorja,**
- **medtem ko, najprej, so ti uslužbenci in namestnik direktorja edini pristojni za vodenje disciplinske preiskave proti temu direktorju, dalje, je njihova kariera v veliki meri odvisna od odločitev navedenega direktorja in, nazadnje, se mandat navedenega namestnika direktorja izteče hkrati z mandatom glavnega inšpektorja,**

kadar ta ureditev ni oblikovana tako, da pri pravnih subjektih ne more vzbuditi nikakršnega legitimnega dvoma, da bi se lahko prerogative in naloge tega organa izkoriščale kot orodje za izvajanje pritiska na delo teh sodnikov in tožilcev ali političnega nadzora nad tem delom.

Podpisi