Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 4. marca 2021 [1]

Spojené veci C-357/19 a C-547/19

Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție,
PM,
RO,
SP,
TQ
proti
QN,
UR,
VS,
WT,
Autoritatea Națională pentru Turism,
Agenția Națională de Administrare Fiscală,
SC Euro Box Promotion SRL (C-357/19)
a
CY,
Asociația „Forumul Judecătorilor din România“
proti
Inspecția Judiciară,
Consiliul Superior al Magistraturii,
Înalta Curte de Casație și Justiție (C-547/19)

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd, Rumunsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Ochrana finančných záujmov Európskej únie – Článok 325 ods. 1 ZFEÚ – Dohovor o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev – Trestné konanie týkajúce sa korupcie – Projekty, ktoré sú čiastočne financované z európskych fondov – Rozhodnutie ústavného súdu o zákonnosti zloženia súdnych senátov – Vnútroštátna právna úprava stanovujúca obsadzovanie súdnych senátov žrebovaním – Mimoriadny opravný prostriedok proti právoplatným rozsudkom – Právo na súd zriadený zákonom – Článok 47 druhý odsek Charty základných práv Európskej únie –

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

Nezávislosť súdov – Článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ – Prednosť práva Únie – Disciplinárne konanie proti sudcom“

Obsah

I. Úvod . . . 4

II. Právny rámec . . . 5

A. Právo Únie . . . 5

B. Rumunské právo . . . 6

1. Rumunská ústava . . . 6

2. Zákon č. 303/2004 . . . 7

3. Zákon č. 304/2004 . . . 7

4. Organizačný a administratívny poriadok NKS . . . 8

5. Trestný poriadok . . . 9

6. Trestný zákon . . . 9

III. Skutkové okolnosti, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky . . . 10

A. Vec C-357/19 . . . 10

B. Vec C-547/19 . . . 12

C. Konanie na Súdnom dvore . . . 14

IV. Analýza . . . 14

A. Prípustnosť prejudiciálnych otázok . . . 15

1. Vec C-357/19 . . . 15

a) Nedostatok právomoci EÚ . . . 15

b) Relevantnosť prejudiciálnych otázok vo vzťahu ku konaniu vo veci samej . . . 16

2. Vec C-547/19 . . . 18

a) Nedostatok právomoci EÚ . . . 18

b) Relevantnosť prejudiciálnej otázky vo vzťahu ku konaniu vo veci samej . . . 19

B. Uplatniteľné právo Únie 19

1. Článok 2 a článok 19 ods. 1 ZEÚ 19

2. Rozhodnutie MSO (a Charta) 21

3. Článok 325 ods. 1 ZFEÚ, dohovor PIF (a Charta) 23

a) Článok 325 ods. 1 a DPH 23

b) Článok 325 ods. 1 ZFEÚ, dohovor PIF a korupcia týkajúca sa finančných prostriedkov EÚ 23

c) Vzťahuje sa článok 325 ods. 1 ZFEÚ aj na trestný čin v štádiu pokusu? 25

d) Závisí pôsobnosť článku 325 ods. 1 ZFEÚ od výsledku konania? 26

4. Predbežný záver 27

C. Posúdenie 27

1. Vnútroštátny právny rámec 28

2. Právo na súd zriadený zákonom 30

a) Štandard práva Únie 31

b) Analýza 33

c) Predbežný záver 35

3. Ochrana finančných záujmov Únie 35

1) Rámec práva Únie 36

2) Stanovisko účastníkov konania 37

3) Analýza 37

i) Aké kritérium sa má uplatniť? 37

ii) Uplatnenie na prejednávanú vec 41

iii) Predbežný záver 43

4. Zásada nezávislosti súdov 43

1) Problematické body, na ktoré poukazuje vnútroštátny súd 44

2) Právny rámec Únie 45

3) Analýza 46

i) Zloženie a postavenie Ústavného súdu 46

ii) Právomoci a prax ústavného súdu 48

iii) Zásada právnej sily rozhodnutej veci 48

iv) Výhrada 49

v) Predbežný záver 50

5. Zásada prednosti 50

V. Návrh 53

I. Úvod

1. V priebehu roka 2019 podalo niekoľko rumunských súdov na Súdny dvor návrhy na začatie prejudiciálneho konania týkajúce sa nezávislosti súdov, právneho štátu a boja proti korupcii. Prvá skupina vecí sa týkala rôznych zmien a doplnení rumunských právnych predpisov o súdoch, pričom vo väčšine prípadov išlo o mimoriadne nariadenia. [2]

2. Prejednávané spojené veci predstavujú vzorové prípady a patria do druhej skupiny vecí. [3] Hlavná téma tejto skupiny sa od prvej skupiny dosť odlišuje: môžu byť rozsudky Curtea Constituțională a României (Ústavný súd, Rumunsko, ďalej len „Ústavný súd“) v rozpore so zásadou nezávislosti súdov a právneho štátu, ako aj s ochranou finančných záujmov Únie?

3. Tieto dve spojené veci sa osobitne zameriavajú na účinky nálezu Ústavného súdu, ktorý v podstate rozhodol, že niektoré senáty vnútroštátneho najvyššieho súdu Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd, Rumunsko, ďalej len „NKS“) neboli obsadené zákonným spôsobom. Toto rozhodnutie umožnilo niektorým účastníkom konania podať mimoriadne opravné prostriedky, z ktorých následne vyplynuli otázky týkajúce sa nielen ochrany finančných záujmov Únie podľa článku 325 ods. 1 ZFEÚ, ale aj výkladu pojmu „súd zriadený zákonom“ zakotveného v článku 47 druhom odseku Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Uvedené okolnosti napokon spadajú do vnútroštátneho inštitucionálneho rámca, v ktorom nerešpektovanie rozhodnutí ústavného súdu predstavuje disciplinárne previnenie.

[2] Pozri moje návrhy vo veci Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 a C-355/19, EU:C:2020:746), na ktoré budem ďalej odkazovať skrátene ako na „návrhy AFJR“, a tiež moje návrhy, ktoré som predniesol v rovnaký deň vo veci Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747).

[3] Pozri aj moje návrhy, ktoré som dnes súbežne predniesol vo veci C-379/19, DNA- Serviciul Teritorial Oradea, a v spojených veciach C-811/19 a C-840/19, FQ a i.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

4. Podľa článku 1 Dohovoru vypracovaného na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (ďalej len „dohovor PIF“) [4]:

„Na účely tohto dohovoru bude medzi podvody, ktoré majú dopad na finančné záujmy Európskych spoločenstiev, patriť:

a) s ohľadom na výdavky každý úmyselný čin alebo opomenutie týkajúce sa:

– používania alebo predkladania nepravých, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokumentov, ktoré majú za následok spreneveru alebo nezákonné zadržiavanie finančných prostriedkov zo všeobecného rozpočtu Európskych spoločenstiev alebo rozpočtov spravovaných Európskymi spoločenstvami alebo v ich mene,

– neuverejnenie informácií v rozpore s konkrétnou povinnosťou s rovnakým účinkom ako vyššie,

– sprenevery týchto finančných prostriedkov na iné účely ako účely, na ktoré boli tieto pôvodne poskytnuté;

…

2. S výhradou článku 2 ods. 2 prijme každý členský štát nevyhnutné a náležité opatrenia na zapracovanie odseku 1 do svojho národného trestného práva tak, aby konanie v ňom uvedené bolo trestným činom.

3. S výhradou článku 2 ods. 2 prijme tiež každý členský štát nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie toho, aby medzinárodná [úmyselná – *neoficiálny preklad*] príprava alebo poskytovanie nepravých, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokumentov s následkami opísanými v odseku 1 boli trestným činom, ak už nie sú trestné ako hlavný zločin alebo ako účasť, navádzanie na, alebo pokus o spáchanie podvodu, ako ho vymedzuje odsek 1.

4. Medzinárodný [Úmyselný – *neoficiálny preklad*] charakter konania alebo opomenutia, ako sa uvádza v odsekoch 1 a 3, možno vyvodiť z objektívnych, faktických okolností.“

5. Podľa článku 2 dohovoru PIF:

„1. Každý členský štát prijme nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie toho, aby konanie uvedené v článku 1 a účasť, návod na alebo pokus o konanie uvedené v článku 1 ods. 1, bolo možné potrestať prostredníctvom účinných, primeraných a odstrašujúcich trestných postihov vrátane zbavenia slobody aspoň v závažných prípadoch, čo môže viesť k vydaniu stíhaných osôb, pričom sa má za to, že za vážny podvod sa považuje podvod týkajúci sa minimálnej sumy, ktorú stanoví každý členský štát. Túto minimálnu sumu nie je možné stanoviť na viac ako 50 000 ECU.

…“

[4] Ú. v. ES C 316, 1995, s. 49; Mim. vyd. 19/008, s. 57.

B. Rumunské právo

1. Rumunská ústava

6. Rumunská Ústava v znení zákona č. 429/2003 obsahuje tieto ustanovenia:

„Článok 142 – Zloženie

1. [Ústavný súd] je garantom prednosti Ústavy.

2. [Ústavný súd] sa skladá z deviatich sudcov vymenovaných na deväť rokov, pričom toto funkčné obdobie nemožno predĺžiť alebo obnoviť.

3. Troch sudcov vymenúva Camera Deputaților (Poslanecká snemovňa), troch Senat (Senát) a troch prezident Rumunska.

…

Článok 143 – Podmienky vymenovania

Sudcovia [Ústavného súdu] musia mať vynikajúcu právnickú kvalifikáciu, musia dosahovať vysokú úroveň odbornej spôsobilosti a najmenej 18 rokov vykonávať právnu prax alebo pôsobiť v oblasti vysokoškolského vzdelávania.

…

Článok 145 – Nezávislosť a neodvolateľnosť

Sudcovia [Ústavného súdu] sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a počas ich funkčného obdobia ich nemožno odvolať.

Článok 146 – Právomoci

[Ústavný súd] má tieto právomoci:

…

e) rozhoduje o ústavnoprávnych sporoch medzi verejnými orgánmi, a to na návrh prezidenta Rumunska, jedného z predsedov dvoch komôr rumunského parlamentu, predsedu vlády alebo predsedu Consiliul Superior al Magistraturii [Najvyššia rada sudcov a prokurátorov, ďalej len ‚CSM‘];

…

Článok 147 – Rozhodnutia [Ústavného súdu]

1. Ustanovenia platných zákonov a vyhlášok, ako aj ustanovenia nariadení, o ktorých sa rozhodne, že nie sú v súlade s ústavou, strácajú platnosť po 45 dňoch od zverejnenia rozhodnutia [Ústavného súdu], ak v tomto období parlament alebo vláda neuvedie protiústavné ustanovenia do súladu s Ústavou. Ustanovenia, o ktorých sa zistilo, že sú protiústavné, strácajú počas uvedeného obdobia svoju účinnosť.

2. V prípade konštatovania protiústavnosti zákonov ešte pred ich vyhlásením, je parlament povinný preskúmať dotknuté ustanovenia a uviesť ich do súladu s rozhodnutím [Ústavného súdu].

…

4. Rozhodnutia [Ústavného súdu] sú uverejnené v *Monitorul Oficial al României* [Úradný vestník Rumunska]. Tieto rozhodnutia sú od ich uverejnenia všeobecne záväzné a majú právny účinok len do budúcnosti."

2. Zákon č. 303/2004

7. Podľa článku 99 písm. ș) Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zákon č. 303/2004 o sudcoch a prokurátoroch, ďalej len „zákon č. 303/2004")[5] „nerešpektovanie rozhodnutí [Ústavného súdu]…" predstavuje disciplinárne previnenie.

3. Zákon č. 304/2004

8. Zloženie senátov NKS je upravené v článkoch 32 a 33 Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (zákon č. 304/2004 o organizácii súdov, ďalej len „zákon č. 304/2004")[6]. Tieto ustanovenia boli v rokoch 2010, 2013 a 2018 zmenené a doplnené.

9. Článok 32 zákona č. 304/2004 v znení Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (zákon č. 207/2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 304/2004)[7], znie:

„1. Správna rada schváli na začiatku každého roka na návrh predsedu alebo podpredsedov [NKS] počet senátov pozostávajúcich z piatich sudcov a tiež zloženie týchto senátov.

2. V trestných veciach sú senáty pozostávajúce z piatich sudcov zložené z členov trestnej sekcie [NKS].

3. V netrestných veciach sú senáty pozostávajúce z piatich sudcov zložené zo špecializovaných sudcov podľa povahy veci.

4. Sudcov, ktorí tieto senáty tvoria, vyberie počas verejného pojednávania predseda alebo v prípade jeho neprítomnosti jeden z dvoch podpredsedov [NKS] žrebovaním. Členovia senátov, ktoré prejedávajú konkrétne veci, sa môžu vymeniť len za výnimočných okolností pri zohľadnení objektívnych kritérií vyplývajúcich z Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție [Organizačný a administratívny poriadok NKS].

5. Senátom zloženým z piatich sudcov predsedá predseda [NKS], jeden z dvoch podpredsedov alebo predsedovia sekcií, ak boli v zmysle odseku 4 vymenovaní za členov dotknutého senátu.

5 *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 826 z 13. septembra 2005.

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

7 *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 636 z 20. júla 2018.

6. Ak za člena senátu pozostávajúceho z piatich sudcov nebola vymenovaná jedna z vyššie uvedených osôb, sudcovia sa budú pri predsedaní senátu striedať, a to v poradí určenom podľa odpracovaných rokov v súdnictve.

7. Veci spadajúce do právomoci senátov pozostávajúcich z piatich sudcov sa prideľujú náhodne prostredníctvom elektronického systému.“

4. Organizačný a administratívny poriadok NKS

10. Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a ÎCCJ (Organizačný a administratívny poriadok NKS, ďalej len „organizačný poriadok NKS“) [8] bol prijatý na základe zákona č. 304/2004. Bol zmenený a doplnený rozhodnutím NKS č. 24 z 25. novembra 2010 (ďalej len „rozhodnutie č. 24/2010“) [9] a rozhodnutím NKS č. 3 z 28. januára 2014 (ďalej len „rozhodnutie č. 3/2014“) [10].

11. Články 28 a 29 organizačného poriadku NKS v znení rozhodnutia č. 3/2014 znejú takto:

„Článok 28

1. V rámci [NKS] pôsobia senáty pozostávajúce z piatich sudcov so súdnou právomocou stanovenou zákonom.

2. Na začiatku každého roka sa vytvoria päťčlenné senáty zložené v trestných veciach výlučne z členov trestnej sekcie, pričom v netrestných veciach sa vytvoria dva päťčlenné senáty zložené z členov Prvej občianskej sekcie, Druhej občianskej sekcie a Sekcie pre správne a daňové záležitosti.

3. Počet senátov pozostávajúcich z piatich sudcov v trestných veciach schváli každý rok správna rada na návrh predsedu trestnej sekcie.

4. Predsedom senátov pozostávajúcich z piatich sudcov bude podľa okolností predseda, podpredsedovia, predseda trestnej sekcie alebo najstarší člen senátu.

Článok 29

1. Senáty pozostávajúce z piatich sudcov v trestných veciach sa vytvárajú tak, že predseda alebo v jeho neprítomnosti jeden z podpredsedov [NKS] vyberie každý rok žrebovaním na verejnom zasadnutí podľa potreby štyroch alebo piatich členov trestnej sekcie NKS do každého senátu.

2. Dva senáty pozostávajúce z piatich sudcov v netrestných veciach sa vytvárajú tak, že predseda alebo v jeho neprítomnosti jeden z podpredsedov [NKS] vymenúva podľa podmienok stanovených v odseku 1 sudcov do funkcie členov týchto senátov.

3. Správna rada [NKS] každý rok posúdi, ako sú jednotlivé sekcie zastúpené v zložení senátov uvedených v odseku 2 a schváli zloženie senátov pozostávajúcich z piatich sudcov; v prípade

8 *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 1 076 z 30. novembra 2005.

9 *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 819 z 8. decembra 2010.

10 *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 75 z 30. januára 2014.

päťčlenných senátov v trestných veciach vykoná rada toto posúdenie na základe návrhu predsedu trestnej sekcie.

4. Sudcovia vybratí predchádzajúci rok sa nezúčastnia na žrebovaní uskutočnenom nasledujúci rok.

5. Podľa podmienok stanovených v odsekoch 1 až 3 sa do každého senátu vyberú štyria alebo, ak je to potrebné, piati sudcovia náhradníci.“

5. Trestný poriadok

12. Podľa článku 426 ods. 1 Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (zákon č. 135/2010 o Trestnom poriadku)[11], v znení Legea nr. 255/2013 (zákon č. 255/2013) a Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 18/2016 (mimoriadne nariadenie vlády č. 18/2016, ďalej len „Trestný poriadok“):

„Proti právoplatným rozhodnutiam v trestných konaniach je možné s cieľom ich zrušenia podať mimoriadny opravný prostriedok v týchto prípadoch:

…

d) ak zloženie odvolacieho súdu nie je v súlade so zákonom alebo došlo k nezlučiteľnosti.“

13. Podľa článku 428 ods. 1 Trestného poriadku „mimoriadny opravný prostriedok s cieľom zrušenia možno z dôvodov stanovených v článku 426 písm. a) a c) až h) podať do 30 dní od oznámenia rozhodnutia odvolacieho súdu“.

14. Podľa článku 432 ods. 1 Trestného poriadku: „ak na pojednávaní, ktoré sa koná na účely vydania rozhodnutia o mimoriadnom opravnom prostriedku podanom s cieľom zrušenia súd po vypočutí účastníkov konania a prokurátora konštatuje, že opravný prostriedok je dôvodný, vydá rozhodnutie, ktorým rozhodnutie napadnuté mimoriadnym opravným prostriedkom zruší a vráti vec na vyhlásenie rozsudku alebo na vydanie rozhodnutia o odvolaní, a to buď okamžite, alebo so stanovením lehoty“.

6. Trestný zákon

15. Článok 154 Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (zákon č. 286/2009 Trestný zákon)[12] zo 17. júla 2009 v znení zmien a doplnení (ďalej len „Trestný zákon“) uvádza:

„1. Premlčanie trestnej zodpovednosti nastáva po:

a) pätnástich rokoch, ak ide o trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody na doživotie alebo trest odňatia slobody najmenej dvadsať rokov;

b) desiatich rokoch, ak ide o trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody najmenej desať rokov a najviac dvadsať rokov;

11 *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 486 z 15. júla 2010.

12 *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 510 z 24. júla 2009.

c) ôsmich rokoch, ak ide o trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody najmenej päť rokov a najviac desať rokov;

d) piatich rokoch, ak ide o trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody najmenej jeden rok a najviac päť rokov;

e) troch rokoch, ak ide o trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody najviac jeden rok alebo pokutu.

2. Premlčacia doba stanovená v tomto článku začína plynúť od spáchania trestného činu. Premlčacia doba začína plynúť: v prípade trváceho trestného činu odo dňa, keď sa konanie alebo opomenutie skončilo, v prípade pokračovacieho trestného činu odo dňa, keď došlo k poslednému konaniu alebo opomenutiu, a v prípade opakovaného trestného činu odo dňa, keď došlo k poslednému skutku.

3. V prípade progresívnych trestných činov začína premlčacia doba plynúť v deň, keď došlo ku konaniu alebo opomenutiu, a vypočíta sa podľa trestu zodpovedajúcemu konečnému výsledku.

…“

16. Príčiny a dôsledky prerušenia plynutia premlčacích dôb upravuje článok 155 Trestného zákona takto:

„1. Uskutočnenie akéhokoľvek procesného úkonu sa považuje za prerušenie premlčania trestnej zodpovednosti.

2. Po každom prerušení začína plynúť nová premlčacia doba.

3. Prerušenie premlčacej doby možno uplatniť voči všetkým osobám, ktoré sa zúčastnili na trestnom čine, aj ak sa úkon spôsobujúci prerušenie týka iba niektorých z nich.

4. Ak boli premlčacie doby stanovené v článku 154 znova prekročené, platí, že uplynuli bez ohľadu na to, koľkokrát došlo k prerušeniu.

5. Ak sa vyhovie žiadosti o obnovu trestného konania, začne plynúť nová premlčacia doba.“

III. Skutkové okolnosti, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky

A. Vec C-357/19

17. Konanie vo veci samej sa týka mimoriadnych opravných prostriedkov podaných jednak Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție (Úrad prokuratúry pri NKS – národné riaditeľstvo boja proti korupcii, Rumunsko, ďalej len „prokurátor“) a jednak štyrmi navrhovateľmi v tejto veci, pričom ide o mimoriadne opravné prostriedky, ktoré sa týkajú právoplatného rozsudku z 5. júna 2018.

18. Týmto rozsudkom senát NKS zložený z piatich sudcov odsúdil navrhovateľov za trestné činy súvisiace s korupciou, zneužitím právomoci a daňovými únikmi. Päťčlenný senát tak rozhodol vo veci odvolania podaného proti rozsudku trestnej sekcie NKS z 28. marca 2017. Senát bol zložený z predsedu trestnej sekcie NKS a zo štyroch sudcov vybraných prostredníctvom žrebovania, v súlade s organizačným poriadkom tohto súdu.

19. Pokiaľ ide o skutky *korupcie*, zistilo sa, že v období rokov 2010 až 2012 prvá navrhovateľka, v tom čase ministerka, koordinovala mechanizmus, prostredníctvom ktorého ona a jej blízki spolupracovníci dostali od zástupcov niektorých obchodných spoločností finančné prostriedky, aby im zabezpečili včasné zaplatenie prác vykonaných v rámci programov financovaných z rozpočtu ministerstva, a to v čase podstatného zníženia rozpočtových prostriedkov a značného omeškania platieb za vykonané práce. Na tomto mechanizme sa zúčastňovali aj druhý navrhovateľ (v tom čase osobný asistent ministerky), tretí navrhovateľ (v tom čase vedúci služobného úradu ministerstva), a tiež iné osoby (osobný poradca ministerky a riaditeľ národného orgánu pre investície).

20. Pokiaľ ide o skutky *zneužitia právomoci*, zistilo sa, že v priebehu roku 2011 prvá navrhovateľka ako ministerka rozhodla o zadaní zákazky ministerstva regionálneho rozvoja a cestovného ruchu na služby spoločnosti SC Europlus Computers SRL, ktorú viedol štvrtý navrhovateľ. Zákazka sa týkala služieb propagácie Rumunska v rámci podujatí, ktoré sa uskutočnili pri príležitosti medzinárodného galavečera profesionálneho boxu organizovaného Rumunskou boxerskou federáciou. Uvedená spoločnosť získala zadaním zákazky týkajúcej sa reklamných služieb finančné prostriedky z verejných zdrojov vo výške 8 116 800 rumunských lei (ďalej len „RON“), a to na organizáciu komerčného podujatia, z ktorého si organizátori ponechali všetky príjmy.

21. Bolo preukázané, že použitie predmetných verejných prostriedkov nebolo v súlade so zákonom, pričom zákazka bola zadaná v rozpore s právnymi predpismi o verejnom obstarávaní. Zakúpené služby totiž nepatrili do kategórie oprávnených výdavkov, pokiaľ išlo o programy financované Úniou v kontexte projektu „Propagácia turistickej značky Rumunska“ prostredníctvom regionálneho operačného programu 2007 – 2013. Tieto skutočnosti viedli k tomu, že riadiaci orgán spravujúci európske fondy odmietol vyplatiť príslušné sumy. Z toho vyplývalo, že čiastky, ktoré sa mali hradiť z európskych fondov, išli v plnom rozsahu na účet štátneho rozpočtu. Ministerstvu regionálneho rozvoja a cestovného ruchu tak vznikla ujma v hodnote 8 116 800 RON.

22. Pokiaľ ide o skutky týkajúce sa *daňových únikov*, zistilo sa, že s cieľom znížiť daňovú povinnosť voči štátnemu rozpočtu v súvislosti s príjmami získanými z vyššie uvedených podujatí, zaradil štvrtý navrhovateľ do účtovníctva spoločnosti SC Europlus Computers doklady, ktoré boli vystavené schránkovými spoločnosťami a preukazovali fiktívne náklady údajne vynaložené za reklamné a poradenské služby. Vznikla tak ujma v hodnote 646 838 RON [vrátane dane z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“) vo výške 388 103 RON] a 90 669 RON (vrátane DPH vo výške 54 402 RON).

23. Po nadobudnutí právoplatnosti rozsudku (vyhláseného v odvolacom konaní päťčlenným senátom) NKS z 5. júna 2018 Ústavný súd vydal nález č. 685/2018 zo 7. novembra 2018 (ďalej len „nález č. 685/2018“). Ústavný súd tak vyhovel žalobe predsedu rumunskej vlády. Konštatoval, že existuje ústavnoprávny spor medzi parlamentom a NKS vyplývajúci z rozhodnutí Správnej rady NKS, podľa ktorých iba štyria z piatich členov senátov pozostávajúcich z piatich sudcov boli vybraní na základe žrebovania. Ústavný súd konštatoval, že je to v rozpore s ustanoveniami článku 32 zákona č. 304/2004. Z toho vyplývalo, že všetky senáty pozostávajúce z piatich sudcov

vytvorené od 1. februára 2014 boli vytvorené nezákonne. Ústavný súd nariadil NKS, aby čo najskôr vybral všetkých sudcov päťčlenných senátov žrebovaním. Rovnako uviedol, že nález č. 685/2018 sa uplatňuje na ukončené prípady, ak ešte účastníkom konania neuplynuli premlčacie doby na podanie mimoriadnych opravných prostriedkov.

24. Navrhovatelia rovnako ako prokurátor podali mimoriadny opravný prostriedok, ktorým sa na základe nálezu Ústavného súdu č. 685/2018 domáhali zrušenia rozsudku z 5. júna 2018 a opätovného preskúmania ich odvolania. V prejednávanej veci má teda vnútroštátny súd meritórne rozhodnúť o dôvodoch predneseným oboma účastníkmi konania. Tento súd môže buď zamietnuť mimoriadny opravný prostriedok a potvrdiť tak napadnutý rozsudok, alebo môže tomuto opravnému prostriedku vyhovieť, zrušiť rozsudok, ktorým boli navrhovatelia odsúdení, a opätovne preskúmať odvolania.

25. Za týchto okolností Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa článok 19 ods. 1 [ZEÚ], článok 325 ods. 1 [ZFEÚ], článok 1 ods. 1 písm. a) a b) a článok 2 ods. 1 [dohovoru PIF], ako aj zásada právnej istoty vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby orgán stojaci mimo súdnej moci, t. j. [Ústavný súd] prijal rozhodnutie vo veci zákonnosti zloženia súdnych senátov a vytvoril tak predpoklady na to, aby bol prípustný mimoriadny opravný prostriedok proti právoplatným rozsudkom vyhláseným počas určitého obdobia?

2. Má sa článok 47 druhý odsek [Charty] vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby orgán stojaci mimo súdnej moci konštatoval so záväzným účinkom v rámci vnútroštátneho práva nedostatok nezávislosti a nestrannosti súdneho senátu, ktorého členom je sudca s riadiacimi funkciami, ktorý nebol vymenovaný náhodne, ale na základe transparentného pravidla, pričom toto pravidlo bolo účastníkom konania známe, nespochybnili ho a vzťahovalo sa na všetky konania vedené dotknutým senátom?

3. Má sa prednosť práva Únie vykladať v tom zmysle, že vnútroštátnemu súdu umožňuje neuplatniť rozhodnutie Ústavného súdu vyhlásené v konaní týkajúcom sa ústavného sporu, ktoré je v zmysle vnútroštátneho práva záväzné?“

B. Vec C-547/19

26. Senát CSM pre disciplinárne stíhanie sudcov vyhovel rozhodnutím z 2. apríla 2018 disciplinárnemu návrhu Inspecția Judiciară (Súdna inšpekcia, Rumunsko) podanému proti odvolateľke pôsobiacej na Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť, Rumunsko). Na základe tohto návrhu jej bola uložená sankcia odvolania z funkcie podľa článku 100 písm. e) zákona č. 303/2004. Uvedený senát konštatoval, že došlo k závažnému porušeniu ustanovení o náhodnom prideľovaní vecí. Odvolateľka sa tak dopustila disciplinárneho previnenia podľa článku 99 písm. o) zákona č. 303/2004.

27. Odvolateľka napadla rozhodnutie z 2. apríla 2018 na NKS. Ďalšie súbežné odvolanie proti uzneseniu, ktorým sa zamieta návrh na vstup vedľajšieho účastníka do pôvodného konania pred senátom CSM pre disciplinárne stíhanie sudcov, podalo Forumul Judecătorilor din România (Združenie sudcov „Forum“, Rumunsko). Obe odvolania boli pridelené Druhému občianskoprávnemu senátu pozostávajúcemu z piatich sudcov, ktorého zloženie bolo určené

30. októbra 2017 žrebovaním a Správna rada NKS ho schválila rozhodnutím č. 68 z 2. novembra 2017. Uvedené odvolania boli spojené na spoločné konanie počas pojednávania, ktoré sa konalo 22. októbra 2018.

28. Ústavný súd vydal 7. novembra 2018 nález č. 685/2018. [13]

29. Správna rada NKS prijala 8. novembra 2018 rozhodnutie č. 137/2018. Všetci členovia senátov pozostávajúcich z piatich sudcov boli 9. novembra 2018 v zmysle tohto rozhodnutia vybraní na rok 2018 prostredníctvom žrebovania.

30. Nález Ústavného súdu č. 685/2018 bol zverejnený 29. novembra 2018. V nadväznosti naň prijal Útvar pre sudcov CSM rozhodnutie č. 1367 z 5. decembra 2018, ktoré obsahovalo pravidlá na „zabezpečenie súladu s požiadavkami uvedenými v [náleze č. 685/2018]“ (ďalej len „rozhodnutie č. 1367/2018“).

31. Senát rozhodujúci v prejednávanej veci v zložení stanovenom v rozhodnutí č. 137/2018 rozhodol 10. decembra 2018 o vymazaní veci z registra s cieľom dosiahnuť súlad s rozhodnutím č. 1367/2018, aby bolo možné predmetný spis náhodne prideliť senátu v zložení, ktoré sa určí žrebovaním v súlade s pravidlami, ktoré schválil Útvar pre sudcov CSM rozhodnutím č. 1367/2018.

32. Dňa 13. decembra 2018 sa v priestoroch NKS uskutočnilo žrebovanie na účely výberu členov senátov pozostávajúcich z piatich sudcov na rok 2018. Spis týkajúci sa prejednávanej veci bol náhodne pridelený Tretiemu občianskoprávnemu senátu zloženému v roku 2018 z piatich sudcov. Práve tento senát podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

33. Rozhodnutie Útvaru pre sudcov CSM č. 1535 z 19. decembra 2018 (rozhodnutie č. 1535/2018) stanovilo, že veci, ktoré boli pridelené päťčlenným senátom vytvoreným na rok 2018, budú tieto senáty prejednávať aj po 1. januári 2019, a to aj keď v uvedených veciach neboli vykonané nijaké procesné úkony.

34. Vzhľadom na tieto skutočnosti odvolateľka okrem iného vzniesla námietku nezákonnosti v súvislosti so zložením senátu prejednávajúceho jej vec, a tiež námietku nezákonnosti v súvislosti s rozhodnutiami Útvaru pre sudcov CSM č. 1367/2018 a 1535/2018, ako aj s následnými rozhodnutiami Správnej rady NKS. [14] Odvolateľka tvrdí, že zásah Ústavného súdu a CSM do činnosti NKS znamená porušenie zásady kontinuity súdneho senátu, ktorý vec prejedáva. Bez tohto zásahu by bola vec riadne pridelená jednému zo senátov pozostávajúcich z piatich sudcov, ktoré boli na rok 2019 vytvorené podľa článku 32 zákona č. 304/2004. Pokračovanie činnosti súdneho senátu po uplynutí časovej hranice stanovenej vnútroštátnym právom je podľa odvolateľky porušením článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDĽP) a článku 47 Charty, ktoré má dôsledky aj z hľadiska článku 2 ZEÚ. CSM, ktorá je správnym orgánom, porušila zásady právneho štátu, keď predurčila NKS istý postup a zasiahla tak do nezávislosti a nestrannosti pri výkone spravodlivosti, ktoré musí súd zriadený zákonom vždy dodržiavať.

[13] Pozri bod 23 vyššie.

[14] V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa uvádzajú rozhodnutia č. 157/2018, 153/2018 a 2/2019. Nenachádzajú sa v ňom však informácie o obsahu týchto rozhodnutí ani o ich relevantnosti vo veci samej.

35. Vnútroštátny súd vysvetľuje, že aj keď nález Ústavného súdu č. 685/2018 v zásade neovplyvňuje zloženie netrestných senátov, má na prejednávanú vec nepriamy dosah. Je to tak preto, že CSM so zámerom dosiahnuť súlad s týmto nálezom prijala súbor správnych aktov, ktoré NKS ukladajú povinnosť prijať iný výklad ustanovení týkajúcich sa ročného systému zloženia päťčlenných senátov.

36. Za týchto okolností Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Majú sa článok 2 [ZEÚ], článok 19 ods. 1 rovnakej Zmluvy a článok 47 [Charty] vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby ústavný súd členského štátu (čiže orgán, ktorý nie je podľa vnútroštátneho práva súdnou inštitúciou) zasiahol do spôsobu, akým najvyšší súd daného členského štátu vyložil a uplatnil podústavné právne predpisy pri zostavovaní súdnych senátov?“

C. Konanie na Súdnom dvore

37. Vnútroštátny súd požiadal vo veci C-357/19 o skrátené prejudiciálne konanie podľa článku 105 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora. Predseda Súdneho dvora tento návrh zamietol 23. mája 2019. Dňa 28. novembra 2019 Súdny dvor v zmysle článku 53 ods. 3 rokovacieho poriadku rozhodol, že táto vec, rovnako ako vec C-547/19, bude prejednaná prednostne.

38. Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 20. februára 2020 boli veci C-357/19 a C-547/19 spojené na účely ústnej časti konania a vyhlásenia rozsudku.

39. Vo veci C-357/19 predložili písomné pripomienky prvá navrhovateľka, a tiež druhý a štvrtý navrhovateľ, prokurátor, poľská a rumunská vláda, ako aj Európska komisia.

40. Vo veci C-547/19 predložili písomné pripomienky odvolateľka, Združenie sudcov „Forum“, CSM, súdna inšpekcia, rumunská vláda a Komisia.

41. Prvá navrhovateľka vo veci C-357/19, druhý navrhovateľ vo veci C-357/19, odvolateľka vo veci C-547/19, Združenie sudcov „Forum“, prokurátor, rumunská vláda, ako aj Komisia písomne odpovedali na otázky Súdneho dvora.

IV. Analýza

42. Tieto návrhy sú rozdelené nasledujúcim spôsobom. Po prvé sa budem zaoberať námietkami proti prípustnosti prejudiciálnych otázok, ktoré podali oprávnené subjekty (časť A). Po druhé vymedzím uplatniteľný právny rámec Únie a identifikujem príslušné právne predpisy Únie, ktoré sa v prejednávaných veciach uplatňujú (časť B). Napokon po tretie pristúpim k meritórnemu preskúmaniu prejudiciálnych otázok položených Súdnemu dvoru (časť C).

A. Prípustnosť prejudiciálnych otázok

1. Vec C-357/19

43. Prvá navrhovateľka, druhý a štvrtý navrhovateľ, rovnako ako poľská vláda tvrdia, že prejudiciálne otázky vo veci C-357/19 sú neprípustné.[15] Prvá skupina námietok sa týka údajného nedostatku právomoci EÚ v oblasti, na ktorú sa vzťahuje konanie vo veci samej, čo spochybňuje aj právomoc Súdneho dvora a). Druhá skupina námietok je namierená proti relevantnosti prejudiciálnych otázok vo vzťahu ku konaniu vo veci samej (časť b).

a) Nedostatok právomoci EÚ

44. Prvá navrhovateľka a štvrtý navrhovateľ tvrdia, že prejednávaná vec nepatrí do pôsobnosti práva Únie, pretože všetky aspekty výkladu a uplatnenia dotknutých právnych ustanovení majú výhradne vnútroštátnu povahu. Druhý navrhovateľ v podobnom duchu uvádza, že prejednávaná vec nemá nijaký vzťah k právu Únie.

45. Podľa poľskej vlády úloha Súdneho dvora v rámci prejudiciálneho konania nespočíva v tom, aby skúmal meritórnu stránku rozhodnutí vnútroštátnych súdov a rozhodoval, či vnútroštátne súdy majú dodržiavať rozhodnutia iných vnútroštátnych súdov. Navyše prejudiciálne otázky nie sú nevyhnutné na účely rozhodnutia v konaní vo veci samej. Toto konanie sa týka výlučne vnútroštátnej situácie, ktorá sa nevzťahuje na nijakú oblasť právomoci Únie. Okrem toho Charta sa uplatňuje, iba ak členské štáty vykonávajú právo Únie, a to nie je prípad prejednávanej veci.

46. Podľa mňa sú tieto tvrdenia nepresvedčivé.

47. V oblasti všeobecnej organizácie súdnictva Únia skutočne nemá nijakú priamu legislatívnu právomoc. Je však nepochybné, že keď členské štáty prijímajú svoje právne normy a vytvárajú prax s dosahom na vnútroštátne uplatňovanie a vymáhanie práva Únie, sú povinné dodržiavať požiadavky článku 2 a článku 19 ods. 1 ZEÚ, článku 325 ods. 1 ZFEÚ a dohovoru PIF, rovnako ako článku 47 Charty. Táto logika *nezávisí od oblasti*. S ohľadom na obmedzenia EÚ v súvislosti s východiskovou vnútroštátnou procesnou autonómiou *závisí* a vždy závisela *od dosahu*. Môže sa týkať akéhokoľvek prvku vnútroštátnych štruktúr alebo postupov, ktoré sa používajú v rámci vnútroštátneho presadzovania práva Únie.

48. Predmetom prejudiciálnych otázok sú práve konkrétne sporné body vyplývajúce z prejednávanej veci, teda, či vnútroštátna judikatúra a ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré sa týkajú zloženia súdnych senátov NKS, spadajú do pôsobnosti uvedených ustanovení a aké povinnosti z nich prípadne vyplývajú. Stačí preto poukázať na to, že návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu práva Únie, konkrétne článku 2 a článku 19 ods. 1 ZEÚ, článku 325 ods. 1 ZFEÚ a dohovoru PIF, rovnako ako článku 47 Charty. V tomto kontexte Súdny dvor jednoznačne má právomoc rozhodnúť o predloženom návrhu na začatie prejudiciálneho konania.[16]

[15] Rumunská vláda vo svojich písomných pripomienkach uvádza, že prejudiciálne otázky sú neprípustné. V odpovedi na písomné otázky položené Súdny dvorom však svoje stanovisko v tejto súvislosti zmenila.

[16] Pozri v tejto súvislosti rozsudky zo 7. marca 2017, X a X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, bod 37); z 26. septembra 2018, Belastingdienst/Toeslagen (Odkladný účinok odvolania) (C-175/17, EU:C:2018:776, bod 24); 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), alebo z 9. júla 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, body 40 a 41).

49. Navyše bez ohľadu na diskusiu o uplatniteľnosti článku 325 ods. 1 ZFEÚ, dohovoru PIF a Charty, ako aj o pôsobnosti práva Únie v tradičnejšom zmysle, ktorej sa budem podrobnejšie venovať v ďalšej časti týchto návrhov,[17] nedávna judikatúra Súdneho dvora objasnila, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ sa uplatňuje v prípadoch, v ktorých vnútroštátny orgán *môže* rozhodovať ako súdny orgán o otázkach súvisiacich s uplatňovaním alebo výkladom práva Únie.[18]

50. Je nepochybné, že NKS, teda súdny orgán, ktorého nezávislosť by mohla byť ovplyvnená rozhodnutím Ústavného súdu, ktorého sa týka táto vec, je vnútroštátnym súdnym orgánom bežne rozhodujúcim ako súd o otázkach týkajúcich sa uplatňovania alebo výkladu práva Únie.

51. Preto si nemyslím, že by ktorékoľvek z predložených tvrdení mohlo spochybniť právomoc Súdneho dvora odpovedať na prejudiciálne otázky vo veci C-357/19.

b) Relevantnosť prejudiciálnych otázok vo vzťahu ku konaniu vo veci samej

52. Štvrtý navrhovateľ tvrdí, že návrh na začatie prejudiciálneho konania nie je nevyhnutný na účely rozhodnutia sporu vo veci samej, pričom otázka výkladu práva Únie nie je relevantná. Odôvodňuje to tým, že bez ohľadu na to, ako Súdny dvor na prejudiciálnu otázku odpovie, jeho odpoveď neumožní vnútroštátnemu súdu rozhodnúť vo veci samej. Podľa druhého navrhovateľa majú ustanovenia práva Únie, na ktoré poukazujú prejudiciálne otázky, všeobecnú povahu. Preto nevyvolávajú nijaké pochybnosti a nemajú nijaký vzťah ku konaniu vo veci samej. Tento navrhovateľ navyše uvádza, že jeho právna situácia nesúvisí s trestnými činmi týkajúcimi sa podvodov s finančných prostriedkami EÚ.

53. Prvá navrhovateľka má v zásade rovnaké pochybnosti a okrem toho dodáva, že vnútroštátny súd sa odkazom na dohovor PIF pokúsil o splnenie podmienok prípustnosti, avšak nezákonným a nedôvodným spôsobom. Táto navrhovateľka tvrdí, že v súvislosti s trestný činom pokusu o použitie nepravých, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokumentov s cieľom neoprávnene získať finančné prostriedky z rozpočtu EÚ bola oslobodená spod obžaloby. Navyše uvedený trestný čin nijako neovplyvnil rozpočet EÚ a predmet mimoriadneho opravného prostriedku v konaní vo veci samej sa ho nijako netýka. V prejednávanej veci preto neexistuje prepojenie s právom Únie.

54. Domnievam sa, že tieto námietky nemožno prijať.

55. Po prvé všetky otázky uvedené vo veci C-357/19 boli položené v rámci analýzy mimoriadneho opravného prostriedku prejedávaného vnútroštátnym súdom. Tento súd považuje s cieľom rozhodnúť o ňom za nevyhnutné zistiť prostredníctvom prvej a druhej otázky, aký má byť výklad rôznych ustanovení práva Únie, aby mohol posúdiť, či tieto ustanovenia bránia prijatiu nálezu Ústavného súdu č. 685/2018, ktorý by v opačnom prípade musel uplatniť. Ak by právo Únie bránilo prijatiu tohto ústavného rozhodnutia, vnútroštátny súd sa vo svojej tretej prejudiciálnej otázke pýta na právne dôsledky takého zistenia, inak povedané na možnosť neuplatniť takého rozhodnutie na základe zásady prednosti.

[17] Pozri body 86 až 115 nižšie.

[18] Pozri rozsudky z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 40); z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (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 (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 34).

56. Bez toho, aby som v tejto chvíli nejako vopred formuloval meritórnu odpoveď na všetky uvedené otázky, je podľa mňa nepochybné, že položené otázky sú *relevantné* na účely rozhodnutia konania vo veci samej, keďže majú priamy vplyv na budúce rozhodnutie vnútroštátneho súdu.[19] Prejudiciálne otázky preto spĺňajú požiadavku „nevyhnutnosti“ na účely článku 267 ZFEÚ.[20]

57. Po druhé tvrdenia prednesené v súvislosti s prvou otázkou vo veci C-357/19 týkajúce sa špecifických trestných činov a situácií konkrétnych navrhovateľov podľa mňa nemajú vplyv na prípustnosť tejto otázky. Tieto tvrdenia v zásade vychádzajú zo skutočnosti, že prvá navrhovateľka bola oslobodená spod obžaloby v súvislosti s podvodom zahŕňajúcim finančné prostriedky EÚ, že ostatných účastníkov konania sa tento druh trestnej činnosti netýka a že opätovné prejednanie veci na základe mimoriadneho opravného prostriedku podľa nálezu č. 685/2018 by umožnilo preskúmanie rozhodnutia o oslobodení spod obžaloby. Z uvedených dôvodov sa uvádza, že prejudiciálne otázky sú irelevantné na účely rozhodnutia sporu vo veci samej.

58. Prvá otázka je však v každom prípade prípustná. Konanie vo veci samej sa týka aj skutkov súvisiacich s daňovými únikmi, ktoré spôsobili nie nezanedbateľné straty pri výbere DPH.[21] Táto skutočnosť sama osebe predstavuje jasné prepojenie s finančnými záujmami Únie.[22]

59. Okrem toho pokiaľ ide o ostatné uvedené trestné činy (korupcia a zneužívanie právomoci)[23], otázka, či sa článok 325 ods. 1 ZFEÚ a/alebo dohovor PIF vzťahuje na situácie, o aké ide vo veci samej, sa týka merita veci. Ako vnútroštátny súd vysvetlil v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, cieľom prvej otázky je určiť z hľadiska judikatúry Súdneho dvora, či sa záväzky členských štátov v zmysle článku 325 ods. 1 ZFEÚ a článku 1 ods. 1 písm. a) a b), ako aj článku 2 ods. 1 dohovoru PIF týkajú aj trestných sankcií, ktoré už boli uložené. Vnútroštátny súd tiež uvádza, že výklad vety „a iné protiprávne konanie poškodzujúce finančné záujmy Únie“ uvedenej v článku 325 ods. 1 ZFEÚ je nevyhnutný, aby bolo možné určiť, či sa vzťahuje aj na skutky korupcie a podvodu, ku ktorým došlo v rámci verejného obstarávania a ich cieľom bolo získať preplatenie súm z finančných prostriedkov EÚ, hoci tieto finančné prostriedky napokon neboli sami osebe predmetom podvodu.

60. Cieľom prvej prejudiciálnej otázky je práve určenie, či sa článok 325 ods. 1 ZFEÚ a/alebo dohovor PIF uplatňujú na situáciu ako vo veci samej. Odpoveď na túto otázku má meritórnu povahu a nejde o problém prípustnosti.

19 Pozri tiež bod 24 vyššie.

20 Pozri nedávny rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 45 až 51).

21 Ako bolo uvedené v bode 22 vyššie.

22 Rozsudok z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, body 30 až 33 a tam citovaná judikatúra).

23 Pozri body 19 až 21 vyššie.

2. Vec C-547/19

a) Nedostatok právomoci EÚ

61. Súdna inšpekcia uvádza, že otázka položená vo veci C-547/19 je neprípustná.[24] Podľa nej by sa článok 2 ZEÚ nemal vykladať v tom zmysle, že Únia má právomoc v oblastiach spadajúcich do pôsobnosti tohto ustanovenia. Tento oprávnený subjekt pripomína, že pôsobnosť Charty a článku 19 ods. 1 ZEÚ sa líšia, a následne tvrdí, že ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, článok 19 ods. 1 ZEÚ sa týka „oblastí, na ktoré sa vzťahuje právo Únie" bez ohľadu na to, či členské štáty vykonávajú právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty. Uplatnenie ustanovení Charty je možné iba v prípade, že členské štáty vykonávajú právo Únie, čo nie je prípad konania vo veci samej.

62. Po prvé, ako som práve uviedol v súvislosti s vecou C-357/19, tvrdenie uvedené vyššie sa týka skôr judikatúry Súdneho dvora ako prípustnosti veci.[25]

63. Po druhé, pokiaľ ide o otázku právomoci, vec C-547/19 sa na rozdiel od veci C-357/19 netýka finančných záujmov Únie, a preto nespadá do pôsobnosti článku 325 ZFEÚ. Ide v nej o okolnosť, ktorú primárne neupravuje právo Únie (vnútroštátne pravidlá o zložení senátov najvyššieho súdu), pričom spor vo veci samej nespadá z hľadiska ustáleného výkladu pôsobnosti práva Únie do rámca tejto pôsobnosti (odvolanie proti disciplinárnemu trestu, ktorý bol uložený sudkyni a viedol k jej odvolaniu z funkcie).

64. Nedávna judikatúra Súdneho dvora však objasnila, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ sa uplatňuje v prípadoch, v ktorých vnútroštátny orgán *môže* rozhodovať ako súdny orgán o otázkach súvisiacich s uplatňovaním alebo výkladom práva Únie.[26] V prejednávanej veci je nepochybné, že NKS, vrátane jeho Tretieho občianskoprávneho senátu,[27] teda súdny orgán, ktorého nezávislosť by potenciálne mohlo ovplyvniť rozhodnutie Ústavného súdu, akým je rozhodnutie v prejednávanej veci, je súdnym orgánom, ktorý v rámci svojej činnosti v iných veciach predstavuje súd s *možnosťou* rozhodovať o otázkach súvisiacich s právom Únie a spĺňať tak uvedený predpoklad.

65. Vzhľadom na uvedenú líniu judikatúry som dospel k záveru, že Súdny dvor má právomoc odpovedať na otázku položenú vo veci C-547/19. Už som vyjadril isté pochybnosti, či sa aj k článku 19 ods. 1 druhému pododseku má pristupovať takto neobmedzene.[28] Aj keď ide o hraničný prípad, domnievam sa, že toto nie je situácia, kedy by bolo potrebné skúmať medze uvedeného ustanovenia, a to z jednoduchého a pragmatického dôvodu: prvá otázka, ktorá bola položená v paralelnej veci C-357/19 a týka sa v podstate rovnakého problému, je prinajmenšom z môjho pohľadu určite prípustná a spadá do právomoci Súdneho dvora.

[24] Rumunská vláda vo svojich písomných pripomienkach uviedla, že prejudiciálna otázka v prejednávanej veci bola tiež neprípustná. V odpovedi na písomné otázky položené Súdny dvorom však uvedená vláda svoje stanovisko v tejto súvislosti zmenila.

[25] Pozri bod 51 vyššie.

[26] Pozri poznámku pod čiarou 18 vyššie.

[27] Pozri bod 32 vyššie.

[28] Podrobnejšie pozri body 204 až 224 mojich návrhov AFJR.

b) Relevantnosť prejudiciálnej otázky vo vzťahu ku konaniu vo veci samej

66. V záujme úplnosti chcem dodať, že otázka vo veci C-547/19 spĺňa na účely článku 267 ZFEÚ požiadavku „nevyhnutnosti“. [29] Z vyššie uvedených dôvodov by mohli vzniknúť pochybnosti, či by mal prípad, akým je uvedená vec, stále spadať do (vecnej) pôsobnosti článku 19 ods. 1 ZEÚ druhého pododseku. Je však nepochybné, že rozhodnutie Súdneho dvora sa môže uplatniť priamo vo veci samej, a preto je vo vzťahu k tomuto konaniu relevantné a nevyhnutné.

67. Prejudiciálna otázka vo veci C-547/19 sa totiž týka výkladu práva Únie v kontexte rozhodovania o námietke nezákonnosti v súvislosti so zložením súdneho senátu, o ktorej v súčasnosti rozhoduje vnútroštátny súd. Spôsob, akým vnútroštátny súd pristúpi k tejto námietke po získaní usmernenia Súdneho dvora, môže viesť k veľmi odlišným ukončeniam konania vo veci samej. Výklad požadovaný od Súdneho dvora je teda na účely článku 267 ZFEÚ „nevyhnutný“.

B. Uplatniteľné právo Únie

68. NKS sa v jednotlivých prejudiciálnych otázkach, ktoré v týchto spojených veciach položil Súdnemu dvoru, pýta na výklad článku 325 ods. 1 ZFEÚ, dohovoru PIF, článku 47 Charty, a napokon článkov 2 a 19 ods. 1 ZEÚ, ako aj na výklad zásady prednosti a na to, či uvedené ustanovenia a zásady bránia prijatiu alebo uplatneniu nálezu Ústavného súdu č. 685/2018.

69. Domnievam sa, že konkrétne v súvislosti s Rumunskom existuje ešte jeden dosť podstatný právny nástroj, na ktorý vnútroštátny súd v prejednávanej veci síce nepoukázal, avšak je základom predchádzajúcich (ako aj paralelných) [30] návrhov na začatie prejudiciálneho konania: ide o 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 (ďalej len „rozhodnutie MSO“) [31].

70. Preto je nevyhnutné určiť, ktoré ustanovenia práva Únie sú na účely tohto konania nevyhnutné.

1. Článok 2 a článok 19 ods. 1 ZEÚ

71. Ako som už podrobne vysvetlil vo svojich návrhoch AFJR [32], článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ, ako ho uplatňuje Súdny dvor, môže byť potenciálne bez obmedzení. Ukladá členským štátom povinnosť upraviť dostatočné prostriedky nápravy na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie. Toto ustanovenie sa uplatní bez ohľadu na to, či

[29] Rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 48 až 51).

[30] Pozri body 120 až 182 návrhov AFJR. Na rozhodnutie MSO pritom výslovne odkazujú prejudiciálne otázky vo veci C-379/19, v ktorej dnes prednesiem samostatné návrhy.

[31] Ú. v. EÚ L 354, 2006, s. 56.

[32] Pozri body 204 až 211 uvedených návrhov.

členské štáty vykonávajú právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty.[33] Z toho vyplýva, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ sa uplatní, keď vnútroštátny orgán *môže* ako súdny orgán rozhodovať o otázkach súvisiacich s uplatňovaním alebo výkladom práva Únie.[34]

72. Tento prístup vedie k veľmi širokej pôsobnosti článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, a to tak z *inštitucionálneho*, ako aj z *vecného* hľadiska. Do vecnej pôsobnosti tohto ustanovenia spadajú všetky vnútroštátne pravidlá a prax, ktoré by mohli zasahovať do povinnosti členských štátov stanoviť účinné prostriedky nápravy, vrátane nezávislosti a nestrannosti týchto súdnych systémov, pričom neexistuje nijaké pravidlo *de minimis*. Skutočné hranice článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ vyplývajú výhradne, prinajmenšom v súčasnosti, z okolností spätých s prípustnosťou veci.[35]

73. Vzhľadom na uvedené úvahy sa článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ uplatňuje v oboch prejednávaných veciach, ak je splnená podmienka prípustnosti.[36] Z vecného hľadiska sa obe veci, ktoré prejednáva Súdny dvor, týkajú výkladu článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ v súvislosti s dosahom rozhodnutia ústavného súdu a jeho súladom s požiadavkami vyplývajúcimi zo zásady EÚ, ktorá sa týka nezávislosti súdov. Z inštitucionálneho hľadiska návrhy na začatie prejudiciálneho konania pochádzajú z najvyššieho súdu, teda NKS, ktorý môže ako súdny orgán stáť pred rozhodnutím o otázkach uplatnenia a výkladu práva Únie.

74. Pokiaľ ide o odkaz na článok 2 ZEÚ v prvej prejudiciálnej otázke vo veci C-357/19 a v prejudiciálnej otázke vo veci C-547/19, ako aj v mojich návrhoch AFJR,[37] nevidím dôvod, prečo by bolo potrebné toto ustanovenie Zmluvy analyzovať osobitne. Právny štát ako jedna z hodnôt, na ktorej je Únia založená, je chránený zaručením práva na účinnú súdnu ochranu a základného práva na spravodlivý proces, ktorých neodmysliteľnou súčasťou je zásada nezávislosti súdov.[38] Článok 47 Charty rovnako ako článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ preto presnejšie vyjadrujú tento rozmer hodnoty právneho štátu stanovenej v článku 2 ZEÚ.[39]

33 Rozsudky z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juízes 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 (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 33).

34 Rozsudky z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (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 (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 34). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

35 Rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 45), a uznesenie z 2. júla 2020, S.A.D. Maler a Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523, bod 43).

36 Pozri body 52 až 60, ako aj body 66 a 67 vyššie.

37 Pozri bod 225 uvedených návrhov.

38 Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 58 a tam citovaná judikatúra), 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).

39 Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 47 a tam citovaná judikatúra), 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 167).

2. Rozhodnutie MSO (a Charta)

75. Na rozdiel od prípadov, ktorým som sa venoval vo svojich návrhoch AFJR a Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice, ani jeden z prejednávaných návrhov na začatie prejudiciálneho konania neobsahuje špecifické otázky týkajúce sa rozhodnutia MSO.[40] Toto rozhodnutie sa naopak spomína v prejudiciálnych otázkach v paralelnej veci C-379/19, v ktorej dnes prednesiem samostatné návrhy.

76. Na úvod treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora skutočnosť, že vnútroštátny súd predložil otázku s odkazom len na určité ustanovenia práva Únie, nebráni tomu, aby Súdny dvor poskytol tomuto súdu všetky prvky výkladu, ktoré môžu byť potrebné na rozhodnutie vo veci, ktorú prejednáva, či už na ne uvedený súd vo svojich otázkach odkázal alebo nie. V tejto súvislosti prináleží Súdnemu dvoru získať zo všetkých informácií, ktoré poskytol vnútroštátny súd, prvky práva Únie, ktoré si vyžadujú výklad so zreteľom na predmet sporu.[41]

77. V písomnej odpovedi na otázky, ktoré účastníkom konania položil Súdny dvor, prvá navrhovateľka vo veci C-357/19 tvrdí, že rozhodnutie MSO sa nevzťahuje na otázky týkajúce sa uplatňovania alebo monitorovania právneho štátu, nezávislosti súdov alebo ochrany finančných záujmov EÚ. Navyše toto rozhodnutie sa neuplatňuje na Ústavný súd. Prvá navrhovateľka a druhý navrhovateľ vo veci C-357/19 tvrdia, že táto vec sa netýka účinnosti boja proti korupcii.

78. Naopak Komisia, rumunská vláda, prokurátor a Združenie sudcov „Forum“ v podstate uvádzajú, že rozhodnutie MSO, predovšetkým vzhľadom na referenčné kritériá č. 1 a 3 uvedené v jeho prílohe, sa uplatňuje s ohľadom na otázky vyplývajúce z prejednávaných vecí, ktoré sa týkajú boja proti korupcii, právneho štátu a nezávislosti súdov, a to bez ohľadu na konkrétne prepojenie s finančnými záujmami Únie. Odvolateľka vo veci C-547/19 tiež tvrdí, že rozhodnutie MSO sa uplatňuje aj v oblasti boja proti korupcii. Uvedené oprávnené subjekty poukázali na to, že správa Komisie o MSO z roku 2019[42] síce neobsahuje konkrétne odporúčania, ako pripomína Komisia, sú v nej však vyjadrené obavy týkajúce sa dosahu konania, ktoré sa začalo na návrh rumunskej vlády na Ústavnom súde, na dosiahnutie cieľov vytýčených v referenčných kritériách 1 a 3 v prílohe rozhodnutia MSO.

79. Podobne ako v mojich návrhoch AFJR[43] sa domnievam, že rozhodnutie MSO (a relevantné ustanovenia Charty, ktorej uplatnenie toto rozhodnutie aktivuje) by malo byť hlavným porovnávacím kritériom pre posúdenie situácie v členských štátoch podľa špecifického režimu uvedeného rozhodnutia. Rovnaké dôvody sa uplatňujú aj v prejednávaných veciach. To, že v návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-547/19 sa na rozhodnutie MSO neodkazuje, nie je relevantné.

80. V kontexte prejednávaných vecí je ešte užitočné uviesť dva ďalšie aspekty. Po prvé do širokej pôsobnosti referenčných kritérií uvedených v prílohe rozhodnutia MSO možno určite zaradiť aj prejednávané veci. Pripomínam, že príloha tohto rozhodnutia obsahuje „referenčné kritériá pre Rumunsko uvedené v článku 1“. Referenčné kritériá 1, 2 a 4 sú v uvedenom poradí formulované takto: „zabezpečiť transparentnejšie a účinnejšie súdne konanie, najmä rozšírením kapacít

40 Návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-357/19 však na rozhodnutie MSO odkazuje, keď uvádza, že správa Komisie o MSO z roku 2018 preskúmala nález Ústavného súdu č. 685/2018 ako jeden z prvkov, ktorý mal na nezávislosť súdneho systému jasný vplyv [SWD(2018) 551 final, s. 5 rumunskej jazykovej verzie].

41 Nedávno napríklad rozsudok zo 7. marca 2017, X a X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, bod 39 a tam citovaná judikatúra).

42 Správa z 22. októbra 2019, COM(2019) 499 final, s. 8 a 15 anglickej jazykovej verzie (správa o MSO z roku 2019).

43 Pozri body 214 až 224 návrhov AFJR.

a kompetencií [CSM]. …“; „stavať na dosiahnutom pokroku, pokračovať v profesionálnom, nezaujatom vyšetrovaní v prípadoch podozrenia z korupcie na najvyšších miestach“ a „prijať ďalšie opatrenia na prevenciu a boj proti korupcii, najmä v miestnej samospráve“.

81. Vec C-357/19, rovnako ako vec C-547/19, sa týka prípadných účinkov nálezu Ústavného súdu č. 685/2018 v súvislosti s účinnosťou súdneho konania (referenčné kritérium 1). Okrem toho vec C-357/19 súvisí s dosahom tohto ústavného rozhodnutia na boj proti korupcii, na ktorý sa vzťahujú referenčné kritériá 3 a 4 rozhodnutia MSO. Z toho vyplýva, že existuje zjavný vecný vzťah medzi predmetom prejednávaných vecí a rozhodnutím MSO: dotknuté rozhodnutie Ústavného súdu má vplyv na účinnosť súdneho konania vo všeobecnosti (pretože umožňuje znovuotvorenie uzatvorených prípadov), a konkrétne na boj proti korupcii (v rozsahu, v akom sa účinky tohto ústavného rozhodnutia uplatňujú aj na prípady korupcie, ako je to vo veci C-357/19). [44]

82. Po druhé malo by z pohľadu (vecnej alebo inštitucionálnej) pôsobnosti rozhodnutia MSO záležať na tom, že dotknuté pravidlá nie sú výsledkom výslovnej legislatívnej implementácie povinností vyplývajúcich z rozhodnutia MSO na vnútroštátnej úrovni, ale nachádzajú sa v náleze vnútroštátneho ústavného súdu?

83. Vo svojich odpovediach na otázky položené Súdnym dvorom Komisia, rumunská vláda a prokurátor uviedli, že skutočnosť, že prejednávané veci sa týkajú rozhodnutia ústavného súdu, a nie aktov, ktoré boli prijaté legislatívnou alebo exekutívnou mocou, je irelevantná.

84. Úplne s tým súhlasím. Systémová povaha a dosah rozhodnutí ústavného súdu, ktoré sú všeobecne záväzné a môžu významne meniť legislatívne prostredie, znamená, že takéto rozhodnutia sa z hľadiska svojich účinkov neodlišujú od rozhodnutí zákonodarcu alebo iného subjektu s regulačnými právomocami.

85. Napokon skutočnosť, že dotknutý nález Ústavného súdu spadá do pôsobnosti rozhodnutia MSO, znamená, že z dôvodov, ktoré som vysvetlil vo svojich návrhoch AFJR, [45] by sa tento nález tiež mal považovať za príklad implementácie rozhodnutia MSO, a teda práva Únie na účely článku 51 ods. 1 Charty. Ako východiskové kritérium sa preto uplatní článok 47 druhý odsek Charty. Neplní nevyhnutne funkciu zdroja individuálnych práv konkrétnych účastníkov konania, ale je skôr všeobecným kritériom správnosti vnútroštátneho vykonávania povinností vyplývajúcich z práva Únie. [46] Z tohto hľadiska je článok 47 Charty na účely prejednávaných vecí skutočne najrelevantnejším a najkonkrétnejším ustanovením, aby Súdny dvor mohol poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď na predložené otázky. [47]

[44] Ako uvádza prokurátor a Združenie sudcov „Forum“, vzťah medzi referenčnými kritériami rozhodnutia MSO a nálezom Ústavného súdu č. 685/2018 si všimla aj Komisia vo svojej správe o MSO z roku 2019, v ktorej výslovne odkazuje na ústavné rozhodnutie, ktorého sa týkajú prejednávané veci, a konštatuje v nej, že takéto rozhodnutia ústavného súdu „vyvolávajú veľkú neistotu“, „majú priamy vplyv na prebiehajúce prípady korupcie na vysokej úrovni, pričom spôsobujú prieťahy a obnovy súdnych konaní, a za určitých podmienok umožnili opätovné otvorenie niekoľkých uzavretých prípadov“ a „tento zreteľný dominový efekt narušujúci výkon spravodlivosti vyvolal aj širšie pochybnosti o udržateľnosti pokroku, ktorý dosiaľ Rumunsko dosiahlo v boji proti korupcii…“ Správa o MSO z roku 2019, s. 14 a 15. Pozri aj technickú správu o MSO z roku 2019, SWD(2019) 393 final, s. 21 a 22.

[45] Pozri body 190 až 194 uvedených návrhov.

[46] Pozri body 198 až 202 mojich návrhov AFJR.

[47] Pozri body 214 až 220 mojich návrhov AFJR.

3. Článok 325 ods. 1 ZFEÚ, dohovor PIF (a Charta)

86. Podľa článku 325 ods. 1 ZFEÚ členské štáty zamedzia podvody a iné protiprávne konanie poškodzujúce finančné záujmy Únie prostredníctvom opatrení, ktoré majú pôsobiť odradzujúco a tak, aby to poskytlo v členských štátoch účinnú ochranu. Tento článok sa teda uplatní v prípadoch, ak existuje podvod alebo iné protiprávne konanie, ktoré môže poškodiť finančné záujmy Únie.

87. Môžu niektoré z trestných činov, ktoré boli zistené vo veci C-357/19, spadať do pôsobnosti tohto ustanovenia?

88. Domnievam sa, že môžu. Po prvé článok 325 ods. 1 ZFEÚ sa v každom prípade uplatňuje na trestné činy týkajúce sa DPH (časť a). Po druhé to isté by malo platiť v súvislosti s trestnými činmi týkajúcimi sa korupcie vzťahujúcej sa na projekty financované EÚ (časť b). Po tretie skutočnosť, že prejednávaná vec sa týka situácie, v ktorej k poškodeniu finančných záujmov Únie v konečnom dôsledku nedošlo, nie je na účely výkladu článku 325 ods. 1 ZFEÚ relevantná (časť c). Relevantné nie je ani to, že niektorí navrhovatelia boli v súvislosti s konkrétnymi trestnými činmi týkajúcimi sa finančných záujmov Únie oslobodení spod obžaloby (časť d).

a) Článok 325 ods. 1 a DPH

89. Ako uviedla Komisia vo svojich písomných pripomienkach a prokurátor v písomnej odpovedi na otázky Súdneho dvora, vo veci C-357/19 sa konanie vo veci samej týka odsúdenia štvrtého navrhovateľa za daňové úniky, ktoré spôsobili straty pri výbere DPH. Odsúdenia týkajúce sa DPH stačia na to, aby prejednávaná vec spadala do pôsobnosti článku 325 ods. 1 ZFEÚ a článku 1 ods. 1 písm. b) dohovoru PIF, ktorý sa týka podvodov v oblasti príjmov. Existuje totiž priama súvislosť medzi výberom príjmov z DPH na jednej strane a dostupnosťou zodpovedajúcich zdrojov založených na DPH v rozpočte Únie na strane druhej.[48] Navyše, ako vyplýva z tvrdení Komisie a prokurátora, suma DPH, ktorá v prejednávanej veci nebola vybraná, dosahuje hranicu 50 000 eur nevyhnutnú na uplatnenie klasifikácie „vážneho podvodu“ v zmysle článku 2 ods. 1 dohovoru PIF.

90. To ma vedie k záveru, ktorý ešte musí overiť vnútroštátny súd, že pokiaľ ide o odsúdenie týkajúce sa DPH, článok 325 ods. 1 a článok 2 ods. 1 dohovoru PIF sa v súvislosti s vecou C-357/19 uplatňujú ako relevantné východiskové kritérium.

b) Článok 325 ods. 1 ZFEÚ, dohovor PIF a korupcia týkajúca sa finančných prostriedkov EÚ

91. V súvislosti s ostatnými odsúdeniami za korupciu a zneužitie právomoci[49] vzniká otázka, či aj tieto trestné činy vzťahujúce sa na verejné obstarávanie, v rámci ktorého sa dotknuté projekty a zákazky financujú prinajmenšom sčasti z finančných prostriedkov EÚ, spadajú do pôsobnosti článku 325 ods. 1 ZFEÚ.

92. Rumunská vláda, prokurátor a Komisia vo svojich odpovediach na otázky Súdneho dvora uvádzajú, že na túto otázku je potrebné odpovedať kladne.

48 Rozsudok zo 17. januára 2019, Dzivev a i. (C-310/16, EU:C:2019:30, bod 26 a tam citovaná judikatúra).

49 Uvedenými v bodoch 19 až 21 vyššie.

93. Súhlasím.

94. Judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa výkladu článku 325 ods. 1 ZFEÚ sa väčšinou týka časti tohto ustanovenia upravujúcej „výber“, najmä v prípadoch vzťahujúcich sa na výber DPH [50] a cla. [51] Pojem „finančné záujmy“ Únie však zjavne zahŕňa tak príjem, *ako aj* výdavky rozpočtu EÚ. [52] Článok 325 ods. 1 ZFEÚ sa teda uplatňuje v súvislosti s podvodným konaním, ktorého dôsledkom je sprenevera finančných prostriedkov EÚ. [53]

95. To je úplne logické. Je totiž celkom jasné, že rozpočtu a finančných záujmov subjektu sa nedotýka len strata príjmu (teda dlžné sumy, ktoré neboli do rozpočtu zaplatené), ale aj nevhodné alebo nesprávne použitie prostriedkov (teda sumy, ktoré v rozpočte boli, a už nie sú).

96. To isté vyplýva z dohovoru PIF, [54] ktorý ponúka presnejšiu definíciu pojmu podvod vo vzťahu k finančným záujmom Únie. V jeho článku 1 ods. 1 písm. a) sa uvádza, že medzi podvody, ktoré majú dosah na finančné záujmy Únie, bude patriť *s ohľadom na výdavky* každý úmyselný čin alebo opomenutie týkajúce sa „používania alebo predkladania nepravých, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokumentov, ktoré majú za následok spreneveru alebo nezákonné zadržiavanie *finančných prostriedkov zo všeobecného rozpočtu Európskych spoločenstiev* alebo rozpočtov spravovaných Európskymi spoločenstvami alebo v ich mene“; ďalej „neuverejnenia informácií v rozpore s konkrétnou povinnosťou s rovnakým účinkom“; a napokon *„sprenevery týchto finančných prostriedkov* na iné účely ako účely, na ktoré boli tieto pôvodne poskytnuté“ [55].

97. Situácia, ktorá môže mať za následok spreneveru, nezákonné zadržiavanie finančných prostriedkov EÚ alebo ich použitie na iný účel, ako je účel, na ktorý boli poskytnuté, preto má dosah na finančné záujmy Únie v zmysle článku 325 ods. 1 ZFEÚ a článku 1 ods. 1 písm. a) dohovoru PIF.

98. Navyše chcem bez toho, aby tým bolo ovplyvnené akékoľvek relevantné overenie zo strany vnútroštátneho súdu, pripomenúť, že protokol k dohovoru PIF sa vzťahuje aj na skutky korupcie. [56] Článok 2 ods. 1 tohto protokolu definuje pasívnu korupciu ako „zámerné konanie verejného činiteľa, ktorý priamo alebo prostredníctvom sprostredkovateľa požaduje alebo prijíma výhody akéhokoľvek druhu pre seba alebo pre tretiu stranu, resp. prijíma prísľub takejto výhody,

50 Rozsudky z 26. januára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 26); z 8. septembra 2015, Taricco a i. (C-105/14, EU:C:2015:555, body 37 až 40); z 5. apríla 2017, Orsi a Baldetti (C-217/15 a C-350/15, EU:C:2017:264, bod 16); z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, body 30 až 31); z 2. mája 2018, Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295, bod 27), a zo 17. januára 2019, Dzivev a i. (C-310/16, EU:C:2019:30, bod 25).

51 Pozri v súvislosti s vývoznými náhradami rozsudok z 28. októbra 2010, SGS Belgium a i. (C-367/09, EU:C:2010:648, bod 40 a nasl.). Pokiaľ ide o vymáhanie úrokov z neoprávnene získaných výhod v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky, pozri rozsudok z 29. marca 2012, Pfeifer & Langen (C-564/10, EU:C:2012:190, bod 52). Pozri v súvislosti s výberom ciel rozsudok z 5. júna 2018, Kolev a i. (C-612/15, EU:C:2018:392, body 50 až 53).

52 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 10. júla 2003, Komisia/ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, bod 89).

53 Pozri napríklad nedávny rozsudok z 1. októbra 2020, Úrad špeciálnej prokuratúry (C-603/19, EU:C:2020:774, bod 47 a nasl.).

54 Pre úplnosť je vhodné dodať, že dohovor PIF sa na vec C-357/19 vzťahuje aj *ratione temporis*. Skutkové okolnosti, na základe ktorých došlo k príslušným odsúdeniam, nastali ešte pred nadobudnutím účinnosti smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (Ú. v. EÚ L 198, 2017, s. 29), ktorá v zmysle svojho článku 16 nahradila dohovor PIF a jeho protokoly od 6. júla 2019. Tento dohovor sa na Rumunsko uplatňuje aj podľa rozhodnutia Rady zo 6. decembra 2007 o pristúpení Bulharska a Rumunska k Dohovoru vyhotovenému na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev, protokolu z 27. septembra 1996, protokolu z 29. novembra 1996 a druhému protokolu z 19. júna 1997 (Ú. v. EÚ L 9, 2008, s. 23).

55 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

56 Pozri článok 2 aktu Rady z 27. septembra 1996, ktorým sa vyhotoví protokol k Dohovoru o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES C 313, 1996, s. 1; Mim. vyd. 19/001, s. 19).

za to, aby konal alebo sa zdržal konania v súlade so svojou povinnosťou, resp. pri výkone svojich funkcií v rozpore s jeho úradnými povinnosťami spôsobom, ktorý poškodzuje, resp. môže poškodzovať finančné záujmy [Európskej únie]…“.

99. Ako vo svojej odpovedi na otázky Súdneho dvora uviedla Komisia, je nepochybné, že aj keď pojem „korupcia“ nie je uvedený v článku 325 ods. 1 ZFEÚ, spadá do pôsobnosti výrazu „iné protiprávne konanie“ v tomto ustanovení. Výraz „iné protiprávne konanie“ totiž môže zahŕňať každé nezákonné správanie bez rozdielu.[57]

100. Uvedený výraz v zmysle článku 325 ods. 1 ZFEÚ sa preto môže vzťahovať na korupciu, ktorej sa dopúšťajú verejní činitelia, alebo na zneužitie právomoci, ktoré má dosah na finančné záujmy Únie vzhľadom na spreneveru finančných prostriedkov EÚ.

c) Vzťahuje sa článok 325 ods. 1 ZFEÚ aj na trestný čin v štádiu pokusu?

101. Pokiaľ ide o skutky korupcie a zneužitia právomoci, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-357/19 vyplýva, že vnútroštátny súd chce vedieť, či sa článok 325 ods. 1 ZFEÚ vzťahuje na situáciu, v ktorej išlo o *pokus* nezákonne získať finančné prostriedky EÚ a tento pokus sa nepodaril. Prvá navrhovateľka a prokurátor vo svojich odpovediach na otázky Súdneho dvora vysvetlili, že uvedená navrhovateľka bola obvinená z pokusu o nezákonné získanie finančných prostriedkov EÚ.

102. Vnútroštátny súd uviedol, že práve v tomto kontexte chce zistiť, či sa výraz „a iné protiprávne konanie poškodzujúce finančné záujmy Únie“ v článku 325 ods. 1 ZFEÚ vzťahuje na skutky korupcie a podvodu v rámci verejného obstarávania, ktorých *cieľom* bolo získať preplatenie podvodne pridelených finančných prostriedkov EÚ, napriek tomu, že tieto prostriedky napokon neboli pridelené.

103. Domnievam sa, že výraz „a iné protiprávne konanie poškodzujúce finančné záujmy Únie“ v článku 325 ods. 1 ZFEÚ sa *môže* vzťahovať tak na (dokonané) skutky korupcie a podvodu v rámci verejného obstarávania, ako aj na pokusy spáchať takéto skutky, samozrejme za predpokladu, že boli splnené predpoklady dosiahnutia štádia pokusu určené vnútroštátnym právnym poriadkom a že takýto pokus je v zmysel tohto práva trestný.

104. Nemyslím si, že úlohou Súdneho dvora je nad rámec tohto všeobecného konštatovania komentovať skutkové okolnosti konania vo veci samej alebo analyzovať jednotlivé štádia trestných činov. *Ciele*, úmysly alebo želania (*forum internum*) samozrejme nemožno potrestať. Ak sa však niektorý z uvedených aspektov premení na vonkajšie konanie a stane sa z neho *pokus*, môže mať trestnú povahu, samozrejme za predpokladu, že existujú primerané dôkazy. Ak je pokus trestný, zvyčajne patrí do rovnakej kategórie ako samotný dokonaný trestný čin.

105. Preto nevidím nijaký dôvod, prečo by sa mal pokus o trestný čin korupcie, ktorý je v rozpore so záujmami chránenými v článku 325 ods. 1 ZFEÚ, vnímať alebo dokonca klasifikovať z hľadiska pôsobnosti práva Únie inak ako dokonaný trestný čin korupcie rovnakej povahy. Skutočnosť, že páchateľovi sa napokon nepodarilo dosiahnuť jeho cieľ a nezískal dotknuté finančné prostriedky, samozrejme môže byť relevantná v súvislosti s tým, že je súdený za pokus (a nie dokonaný skutok), avšak nemá nijaký vplyv na pôsobnosť pojmu „iné protiprávne konanie“ v zmysle článku 325 ods. 1 ZFEÚ. Navyše sú tu ešte tri ďalšie súvislosti, ktoré je potrebné uviesť.

[57] Rozsudok z 2. mája 2018, Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295, bod 45). Pozri aj moje návrhy v tejto veci (EU:C:2017:553, body 68 a 69).

106. Po prvé znenie článku 325 ods. 1 ZFEÚ výslovne nevyžaduje existenciu konkrétnej (finančne vyjadrenej) škody. Ako správne uviedla Komisia, z judikatúry jasne vyplýva, že aj nezrovnalosti, ktoré nemajú presný finančný dosah, môžu vážne poškodiť finančné záujmy Európskej únie. [58]

107. Po druhé sa musí vziať do úvahy aj článok 1 ods. 3 dohovoru PIF. Z tohto ustanovenia vyplýva, že členské štáty sú povinné zabezpečiť, aby *príprava* trestných činov spočívajúca v poskytovaní nesprávnych výkazov s cieľom sprenevery finančných prostriedkov EÚ bola považovaná za trestný čin, ak už nie je trestná ako hlavný trestný čin alebo ako účasť na ňom (v podobe pokusu alebo navádzania). [59]

108. Po tretie definícia pasívnej korupcie v článku 2 ods. 1 protokolu k dohovoru PIF zahŕňa aj skutky korupcie spáchané spôsobom, ktorý poškodzuje alebo *môže poškodzovať* finančné záujmy Únie.

d) Závisí pôsobnosť článku 325 ods. 1 ZFEÚ od výsledku konania?

109. Konkrétne okolnosti veci C-357/19 si vyžadujú ešte jedno objasnenie. Konanie vo veci samej sa týka viacerých osôb, ale len jedna z nich bola *obvinená* zo spáchania trestného činu týkajúceho sa finančných prostriedkov EÚ, pričom napokon bola *oslobodená spod obžaloby*. Táto skutočnosť viedla prvú navrhovateľku a druhého navrhovateľa k spochybneniu uplatnenia článku 325 ods. 1 ZFEÚ v tejto veci. Predovšetkým prvá navrhovateľka v podstate tvrdí, že vzhľadom na to, že bola napokon oslobodená spod obžaloby v súvislosti s konkrétnym trestným činom, prejednávaná vec sa nevzťahuje na finančné záujmy Únie. Druhý navrhovateľ ďalej uvádza, že mimoriadny opravný prostriedok podaný v zmysle nálezu Ústavného súdu č. 685/2018 by viedol k opätovnému preskúmaniu oslobodzujúceho rozsudku, ktorý by bol inak právoplatný. Opätovné otvorenie takého konania by prinieslo novú možnosť znova preskúmať obvinenie a mohlo by prípadne viesť aj k odsúdeniu. Rozhodnutie Ústavného súdu by preto nemohlo mať nepriaznivé účinky na finančné záujmy Únie. Implicitne by dokonca mohlo byť týmto záujmom na prospech, keďže osoba, ktorá bola predtým oslobodená, by napokon mohla byť odsúdená.

110. S týmito tvrdeniami nemôžem súhlasiť.

111. Po prvé a na úvod chcem poukázať na to, že nemožno vylúčiť, že ostatné dva trestné činy, za ktoré bol uložený trest (teda korupcia a zneužitie právomoci), nemajú povahu, ktorá by ohrozovala finančné záujmy Únie. Pôsobnosť článku 325 ods. 1 ZFEÚ nemožno obmedziť len na sankcionovanie trestných činov, ktoré sú upravené vo vnútroštátnom právnom poriadku a *výslovne* odkazujú na finančné záujmy Únie alebo dokonca na finančné prostriedky EÚ. To by znamenalo, že pôsobnosť ustanovení primárneho práva Únie by závisela od vnútroštátnych definícií konkrétnych trestných činov.

112. Ako teda správne uviedli Komisia, rumunská vláda a prokurátor, skutočnosť, či finančné záujmy Únie boli alebo neboli poškodené, by nemala závisieť od definície daného trestného činu vo vnútroštátnom práve, ale mala by sa posúdiť z hľadiska širšieho skutkového rámca vymedzeného podľa záujmov chránených článkom 325 ods. 1 ZFEÚ. Ako totiž poznamenáva rumunská vláda, vnútroštátne finančné záujmy a finančné záujmy Únie sú často prepojené. Je

[58] Pozri rozsudky z 15. septembra 2005, Írsko/Komisia (C-199/03, EU:C:2005:548, bod 31), a z 21. decembra 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867, bod 47).

[59] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

preto prirodzené, že rozdiel medzi všeobecnými trestnými činmi, ktoré nejakým spôsobom ovplyvňujú vnútroštátne verejné výdavky, a trestnými činmi, ktoré sa týkajú konkrétne finančných záujmov Únie, nie je v abstraktnej rovine jednoznačný.

113. Po druhé, pokiaľ ide o trestný čin podvodu (v štádiu pokusu) v súvislosti s finančnými prostriedkami EÚ, z ktorého bola prvá navrhovateľka obvinená, chcem poukázať na to, že „účinok" na finančné záujmy Únie sa má posúdiť objektívne. Prepojenie s týmito záujmami teda vzniká v súvislosti s *objektívnymi prvkami* konkrétneho *obvinenia*.[60] Toto prepojenie nevyplýva prirodzene z podmieneného *výsledku* samotnej veci.

114. Jednoducho povedané, to, či je osoba obvinená z trestného činu spadajúceho do pôsobnosti výrazu „iné protiprávne konanie poškodzujúce finančné záujmy Únie" v zmysle článku 325 ods. 1 ZFEÚ, závisí od objektívnych (konštitutívnych) aspektov trestného činu, z ktorého bola táto osoba obvinená. Následné odsúdenie alebo oslobodenie takejto osoby v súvislosti s uvedeným obvinením nie je na účely pôsobnosti článku 325 ods. 1 ZFEÚ relevantné.[61]

115. Na záver chcem v súvislosti s pôsobnosťou článku 325 ods. 1 ZFEÚ poznamenať, že zistenie uplatniteľnosti článku 325 ods. 1 ZFEÚ (alebo článku 2 ods. 1 dohovoru PIF alebo možno aj článku 2 ods. 1 protokolu k dohovoru PIF) opäť aktivuje uplatniteľnosť Charty. Ak sankcie a trestné stíhania, ktorých predmetom boli alebo sú navrhovatelia vo veci samej, predstavujú vykonanie článku 325 ods. 1 ZFEÚ a článku 2 ods. 1 dohovoru PIF, Charta sa v zmysle jej článku 5 ods. 1 uplatňuje.[62]

4. Predbežný záver

116. Z uvedených úvah vyplýva, že rozhodnutie MSO, spolu s článkom 47 druhým odsekom Charty sú relevantnými ustanoveniami vo veci C-357/19, ako aj vo veci C-547/19. Okrem toho v rámci veci C-357/19 sa zrejme rovnako uplatňuje aj článok 325 ods. 1 ZFEÚ, a tiež dohovor PIF a jeho protokol, čo ešte overí vnútroštátny súd.

117. V oboch veciach sa v zásade tiež uplatňuje článok 19 ods. 1 druhý pododsek a článok 2 ZEÚ. Chcem však pripomenúť, že vzhľadom na osobitný právny rámec, ktorý vytvára článok 47 druhý odsek Charty v súvislosti so štandardmi nezávislosti súdov, je toto ustanovenie samo osobe spoľahlivým východiskovým kritériom pre vykonanie nevyhnutnej analýzy v prejednávaných veciach.

C. Posúdenie

118. Pri posudzovaní meritórnej stránky prejudiciálnych otázok v prejednávaných veciach začnem stručným vymedzením vnútroštátneho právneho rámca (časť 1). Po druhé sa budem zaoberať druhou otázkou vo veci C-357/19 týkajúcou sa výkladu článku 47 Charty (časť 2). Po tretie sa vrátim k prvej otázke v tejto veci týkajúcej sa výkladu článku 325 ods. 1 ZFEÚ a dohovoru PIF (časť 3), a následne sa zameriam na rovnaké problematické body z hľadiska

60 Pozri napríklad vec Åkerberg Fransson, v ktorej Súdny dvor považoval za relevantné, že sankcie a trestné stíhania, ktorých predmetom „bol alebo je" obžalovaný vo veci samej, predstavujú vykonanie článku 325 ZFEÚ. Rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 27).

61 Ak by to bolo inak, pôsobnosť článku 325 ods. 1 ZFEÚ by nielen závisela na výsledku trestného konania, ale pomerne prekvapujúco by mohla byť iná na začiatku súdneho konania a iná na jeho konci.

62 Pozri tiež rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 27).

zásady nezávislosti súdov, na ktorú sa poukazuje na konci prejudiciálnej otázky vo veci C-547/19 (časť 4). Na záver sa budem venovať prednosti práva Únie pri hľadaní odpovede na tretiu otázku vo veci C-357/19, a to v osobitnom kontexte vyplývajúcom z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, v ktorom predstavuje nerešpektovanie rozhodnutia vnútroštátneho ústavného súdu vnútroštátnym sudcom disciplinárne previnenie (časť 5).

119. Pri formulácii odpovedí pre vnútroštátny súd zámerne uprednostním meritórnu stránku veci a až následne sa v prípade, že je to nevyhnutné, zameriam na širšie inštitucionálne problémy, na ktoré vnútroštátny súd poukázal. Pripúšťam, že takýto prístup neodráža návrh na začatie prejudiciálneho konania a ani presné znenie otázok predložených vnútroštátnym súdom. Domnievam sa však, že práve toto je spôsob, akým Súdny dvor, ktorého úlohou nie je rozhodovať v medziinštitucionálnych sporoch členských štátov a už vôbec nie asistovať pri inštitucionálnych spochybneniach autority iných vnútroštátnych súdov, môže pristupovať k otázkam formulovaným vnútroštátnym súdom.

1. Vnútroštátny právny rámec

120. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-547/19 boli senáty pozostávajúce z piatich sudcov prvýkrát zavedené do vnútroštátneho právneho poriadku zákonom č. 202/2010[63], ktorým boli zmenené a doplnené články 32 a 33 zákona č. 304/2004. Tieto senáty rozhodujúce v trestných a netrestných veciach boli organizované inak ako sekcie NKS. V rámci NKS plnili úlohu súdu zameraného na súdne preskúmanie (teda úlohu odvolacích senátov).

121. Pôvodne vyberal členov týchto (odvolacích) senátov na začiatku roka predseda NKS. Predsedal im predseda NKS, podpredseda alebo predseda sekcie. Ostatní štyria členovia senátu (teda tí, ktorí neboli predsedom) boli vybraní na základe žrebovania v zmysle rozhodnutia 24/2010, ktoré dopĺňalo organizačný poriadok NKS.

122. Zákonom č. 255/2013[64] bol následne zmenený a doplnený článok 32 zákona č. 304/2004 o organizácii súdov a bolo zavedené pravidlo žrebovania členov päťčlenných senátov. Vnútroštátny súd vo veci C-547/19 vysvetľuje, že zavedenie týchto zmien a doplnení prostredníctvom normatívneho aktu v oblasti trestného konania a tiež znenie príslušných ustanovení spôsobilo výkladové nejasnosti. Dochádzalo k nim najmä pre rozdiely medzi postavením predsedu a podpredsedu NKS, ktorí mali predsedať päťčlenným senátom, ako vyplynulo z článku 32 ods. 5 zákona č. 304/2004, „ak boli v zmysle odseku 4 [článku 32] vymenovaní za členov dotknutého senátu“ a postavením „predsedu trestnej sekcie alebo najstaršieho člena senátu“, v súvislosti s ktorým rovnaké ustanovenie uvádzalo, že by mal byť predsedom senátu, pričom sa neodkazovalo na článok 32 ods. 4 tohto zákona. Navyše článok 33 ods. 1 zákona č. 304/2004, podľa ktorého „predseda [NKS] alebo, v jeho neprítomnosti, podpredseda vedie plenárne zasadnutie,… senát pozostávajúci z piatich sudcov a v rámci sekcií akýkoľvek senát, ak sa zúčastní zasadnutia“ sa nijako nezmenil.

63 Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (zákon č. 202/2010 o opatreniach na zrýchlenie rozhodovania v konaní), *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 714 z 26. októbra 2010.

64 Legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale (zákon č. 255/2013, ktorým sa vykonáva zákon č. 135/2010 o Trestnom poriadku, a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré normatívne akty prijímajúce ustanovenia v oblasti trestného konania), *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 515 zo 14. augusta 2013.

123. Zdá sa, že práve v uvedenom kontexte prijala Správna rada NKS rozhodnutie č. 3 z 28. januára 2014, ktorým sa mení a dopĺňa organizačný poriadok NKS. Podľa tohto rozhodnutia predsedom senátov pozostávajúcich z piatich sudcov bude podľa okolností predseda, podpredsedovia, predseda trestnej sekcie alebo najstarší člen senátu, pričom žrebovanie sa v prípade týchto senátov má *vzťahovať iba na ostatných štyroch členov*.

124. Zákon č. 207/2018 [65], ktorým bol zmenený a doplnený článok 32 zákona č. 304/2004, ponechal v platnosti pravidlo, v zmysle ktorého Správna rada NKS schvaľuje na začiatku každého roka počet a zloženie senátov pozostávajúcich z piatich sudcov. Uvedená novelizácia odstránila predchádzajúce nepresnosti ustanovením, že žrebovanie sa *týka všetkých členov* senátov pozostávajúcich z piatich sudcov.

125. V nadväznosti na uvedenú zmenu a doplnenie prijala Správna rada NKS rozhodnutie č. 89/2018 zo 4. septembra 2018, v ktorom uviedla, že v rámci analýzy „ustanovení článku 32 zákona č. 304/2004… v súvislosti s činnosťou senátov pozostávajúcich z piatich sudcov väčšinovo konštatuje, že ustanovenia tohto nového zákona predstavujú organizačné pravidlá týkajúce sa sudcovských útvarov so špecifickou úpravou, ktoré sa vytvárajú ‚na začiatku každého roka', pričom pri neexistencii prechodných ustanovení nadobúdajú účinnosť 1. januára 2019".

126. Práve za týchto okolností vydal Ústavný súd na základe návrhu predsedu rumunskej vlády z 2. októbra 2018 nález č. 685/2018.

127. V náleze Ústavného súdu č. 685/2018 sa konštatuje, že NKS rozhodnutiami svojej správnej rady č. 3/2014 a 89/2018 správnym aktom zmenil a doplnil zákon prijatý parlamentom. [66] Ústavný súd následne analyzoval dôsledky tejto situácie z hľadiska práva na spravodlivé súdne konanie zakotveného v článku 21 ods. 3 rumunskej Ústavy. Konštatoval, že bolo porušené ustanovenie Ústavy z dôvodu následného nedostatku objektívnej nezávislosti a nestrannosti, čo tiež viedlo k porušeniu práva na súd zriadený zákonom. [67]

128. Ústavný súd uviedol, že článok 32 zákona č. 304/2004 je zárukou objektívnej nestrannosti súdu, ktorá je súčasťou práva na spravodlivé súdne konanie. Táto záruka zahŕňa tak náhodné prideľovanie súdnych spisov, ako aj zloženie súdnych senátov vytvorené na základe žrebovania. [68] Ďalej tento súd konštatoval, že náhodné zloženie súdnych senátov malo za cieľ vyhnúť sa situáciám, v ktorých by sa starší sudcovia NKS, ktorí sú členmi týchto senátom „zo zákona", stali ich predsedami. [69] Opierajúc sa o judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP"), [70] Ústavný súd uviedol, že výklad týkajúci sa článku 32 zákona č. 304/2004, ktorý Správna rada NKS uskutočnila prostredníctvom svojich správnych aktov, vytvoril latentný tlak na ostatných členov senátu. Tento výklad podriadil sudcov ich súdnym nadriadeným alebo prinajmenšom potenciálne vytvoril situáciu, v ktorej sudcovia nie sú ochotní protirečiť svojim nadriadeným alebo v tejto súvislosti váhajú. [71] Ústavný súd navyše s odkazom na judikatúru

65 Legea č. 207/2018, pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (zákon č. 207/2018 o zmene a doplnení zákona č. 304/2004 o organizácii súdov), *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 636 z 20. júla 2018.

66 Bod 175 nálezu Ústavného súdu č. 685/2018.

67 Bod 193 nálezu Ústavného súdu č. 685/2018.

68 Bod 188 nálezu Ústavného súdu č. 685/2018.

69 Bod 188 nálezu Ústavného súdu č. 685/2018.

70 Predovšetkým rozsudok ESĽP, 22. decembra 2009, Parlov-Tkalčić v. Chorvátsko, CE:ECHR:2009:1222JUD002481006.

71 Bod 189 nálezu Ústavného súdu č. 685/2018.

ESĽP [72] konštatoval, že zloženie NKS nebolo v relevantnom čase v súlade so zákonom, pretože päťčlenné senáty boli vytvorené prostredníctvom mechanizmu, ktorý obchádzal platné právne ustanovenia. [73]

129. Napokon v závere nálezu č. 685/2018 bolo okrem iného uvedené, že „so zreteľom na postup [NKS] konajúceho prostredníctvom správnej rady, ktorý je možné z ústavného hľadiska považovať za nezákonný a vzhľadom na svoju povahu neponúka záruky v súvislosti s riadnym obnovením právneho rámca fungovania senátov pozostávajúcich z piatich sudcov, je povinnosťou Útvaru pre sudcov [CSM], aby na základe svojich ústavných a právnych právomocí… identifikoval zásadné riešenia, pokiaľ ide o zloženie súdnych senátov stanovené zákonom, a aby zabezpečil ich uplatňovanie“.

130. V nadväznosti na nález Ústavného súdu prijala CSM rozhodnutia č. 1367/2018 a 1535/2018. Na základe týchto rozhodnutí NKS uskutočnil žrebovanie s cieľom vytvoriť nové súdne senáty na rok 2018. Súdna aktivita týchto senátov pokračovala aj v roku 2019. Pokiaľ však išlo o pridelené veci, do konca roka 2018 nebolo prijaté nijaké opatrenie. Z judikatúry NKS uplatňovanej v uvedenom období pritom vyplývalo, že ak súdny senát v zložení určenom na jeden rok neprijal v konkrétnej veci do konca roka nijaké opatrenie, zloženie takéhoto senátu sa musí zmeniť. Vec sa v takomto prípade pridelí sudcom vyžrebovaným pre nový kalendárny rok. Tento prístup však zjavne nahradili rozhodnutia CSM.

131. Vývoj v oblasti vnútroštátnej legislatívy a judikatúry, ktorý bol opísaný vyššie, spôsobil v súvislosti s oboma prejednávanými vecami niekoľko dôsledkov. Po prvé, pokiaľ ide o vec C-357/19, nález Ústavného súdu č. 685/2018 otvoril možnosť, aby účastníci konania podali mimoriadny opravný prostriedok proti právoplatným rozsudkom, ktoré už NKS vyhlásil. Po druhé, pokiaľ ide o vec C-547/19, rovnaký nález spolu s následnými správnymi rozhodnutiami prijatými Útvarom pre sudcov CSM a Správnou radou NKS s cieľom zabezpečiť uplatnenie tohto nálezu, mal priame dôsledky na zostavenie senátu zodpovedného za rozhodnutie vo veci odvolateľky.

132. Stručne povedané, hlavný problém, ktorý je podstatou oboch návrhov na začatie prejudiciálneho konania, aj keď v mierne odlišnom hmotnoprávnom a procesnom rámci, spočíva v otázke, či nález č. 685/2018 (nie) je vzhľadom na jeho dosah na právoplatné rozhodnutia NKS a na zloženie súdnych senátov tohto súdu v súlade s právom Únie.

2. Právo na súd zriadený zákonom

133. Vo svojej druhej otázke vo veci C-357/19 sa vnútroštátny súd pýta, či sa má článok 47 druhý odsek Charty vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby Ústavný súd konštatoval nedostatok nezávislosti a nestrannosti súdneho senátu, ktorého členom je sudca s riadiacimi funkciami, ktorý na rozdiel od ostatných štyroch členov senátu nebol vybratý náhodne. Táto otázka poukazuje na to, že takýto sudca bol za člena senátu vymenovaný na základe transparentného pravidla, známeho účastníkom konania, ktorí ho nespochybnili, pričom toto pravidlo sa vzťahuje na všetky konania prejednávané dotknutým senátom. Podľa vnútroštátneho súdu zásady nezávislosti súdov a právnej istoty bránia záväznosti nálezu Ústavného súdu č. 685/2018 vo vzťahu k rozsudkom, ktoré boli v čase prijatia tohto nálezu právoplatné, ak v predmetných veciach neexistovali závažné dôvody spochybňujúce právo na spravodlivé súdne konanie.

72 Rozsudok ESĽP, 5. októbra 2010, DMD GROUP a. s. v. Slovensko, CE:ECHR:2010:1005JUD001933403 body 60 a 61.

73 Body 191 a 192 nálezu Ústavného súdu č. 685/2018.

134. Odpoveď na túto otázku si podľa mňa v prvom rade vyžaduje analýzu štandardu, ktorý vyplýva z článku 47 druhého odseku Charty (časť a), aby som následne mohol posúdiť, či sa má právo Únie, a najmä toto ustanovenie vykladať tak, že bráni dotknutému nálezu Ústavného súdu (časť b).

a) Štandard práva Únie

135. Zdá sa, že svojou druhou otázkou vnútroštátny súd vyjadruje pochybnosť len v súvislosti s právom na súd zriadený zákonom. To však zrejme nie je celá pravda. Z dotknutého nálezu Ústavného súdu vyplýva, že spochybnený jej aj výklad článku 47 druhého odseku Charty, a to nielen v súvislosti s právom na „súd zriadený zákonom“, ale aj s ohľadom na iné aspekty práva na spravodlivý proces, akými sú požiadavky nezávislosti a nestrannosti, najmä pokiaľ ide o „vnútornú nezávislosť“ sudcov. [74]

136. Podľa článku 52 ods. 3 Charty sa má článok 47 druhý odsek prvá veta vykladať v súlade so zmyslom a rozsahom práv stanovených v článku 6 ods. 1 EDĽP. Cieľom je zabezpečiť, aby úroveň ochrany nebola nižšia, ako je štandard EDĽP vyplývajúci z výkladu ESĽP. [75]

137. Po prvé ESĽP konštatoval, že cieľom záruky súdu zriadeného zákonom je zabezpečiť, aby organizácia súdneho systému nebola ponechaná na voľnú úvahu výkonnej moci. [76] Nemala by pritom závisieť ani od rozhodnutia súdnej moci, hoci existuje istý priestor na jej vlastnú organizáciu. Platné pravidlá by mali byť stanovené zákonom prijatým zákonodarcom. [77] Navyše výraz „zriadený zákonom“ odráža zásadu právneho štátu. Je úzko spojený s požiadavkami nezávislosti a nestrannosti súdnictva. [78]

138. Výraz „zriadený súdom“ neodráža iba právny základ samotnej existencie súdu, ale aj zloženie rozhodovacieho zloženia v každej veci, [79] a práve to je otázkou, o ktorú v prejednávanej veci ide.

139. Judikatúra ESĽP akceptuje, že východiskové pravidlá definujúce, čo presne je „súd zriadený zákonom“, sú stanovené vo vnútroštátnej právnej úprave. Porušenie vnútroštátnych právnych ustanovení v zásade spôsobuje aj porušenie článku 6 ods. 1 EDĽP. [80] Analýza sa zameriava na zistenie, či bolo porušené „právo“ (zahŕňajúce právnu úpravu a iné ustanovenia, ktorých porušenie by spôsobilo, že účasť sudcov na rozhodovaní o veci by bola protiprávna). [81] Napríklad

74 Zhrnuté v bodoch 127 a 128 vyššie.

75 Pozri v súvislosti s aspektom „súd zriadený zákonom“ rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 72). Pozri v súvislosti s analýzou judikatúry ESĽP návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v spojených veciach Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, bod 63 a nasl.).

76 Pričom ide o požiadavku, ktorá je širšia ako „právo na zákonného sudcu“ vzťahujúce sa predovšetkým na kritériá prideľovania spisov. Pozri v súvislosti s podobným rozdielom RÖNNAU, T., HOFFMANN, A.: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“: Das Prinzip des gesetzlichen Richters am EuGH. In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*. 2018, 7-8, s. 233 – 248.

77 Rozsudok ESĽP, 2. mája 2019, Pasquini v. San Marino, CE:ECHR:2019:0502JUD005095616, bod 100. Pozri tiež rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 73 a tam citovaná judikatúra).

78 Rozsudok ESĽP, 1. decembra 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, rozsudok Veľkej komory, body 231 až 234.

79 Rozsudok ESĽP, 4. mája 2000, Buscarini v. San Marino, CE:ECHR:2000:0504DEC003165796, bod 2. Pozri tiež rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 73 a tam citovaná judikatúra).

80 Rozsudok ESĽP, 1. decembra 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, rozsudok veľkej komory, bod 216.

81 Rozsudok ESĽP, 1. decembra 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, rozsudok veľkej komory, bod 226.

ak vnútroštátne právo obsahuje pravidlá týkajúce sa obsadenia senátu žrebovaním, ide o jeden z predpokladov vnútroštátneho práva, ktorý súd berie do úvahy ako jednu z vnútroštátnych právnych požiadaviek, ktoré musia byť dodržané. [82]

140. Je tu však ešte zásada *subsidiarity*. ESĽP pripustil, že vzhľadom na dôležité protichodné záujmy (akými sú právna istota a zásada neodvolateľnosti sudcov) a možné dôsledky konštatovania, že došlo k porušeniu, by právo na súd zriadený zákonom v zmysle článku 6 ods. 1 EDĽP nemalo byť predmetom príliš širokého výkladu. [83] To znamená, že *nie každé porušenie* vnútroštátneho práva vedie k porušeniu článku 6 ods. 1 EDĽP: ESĽP vytvoril „hraničné kritérium" s cieľom posúdiť, či sú porušenia *tak závažné*, aby predstavovali porušenie práva na súd zriadený zákonom, a to vzhľadom na zjavnú povahu tohto porušenia i); a tiež na dosah takého porušenia na účel uvedeného práva, aby nedochádzalo k neprimeranému zásahu do súdnej moci, bol zachovaný právny štát a deľba moci ii); pričom sa takisto zohľadní posúdenie právnych dôsledkov porušenia vnútroštátnymi súdmi iii). [84]

141. Tieto úvahy sa podobajú úvahám Súdneho dvora vo veci Simpson. V súvislosti s (údajne protiprávnym) vymenovaním sudcu Súdu pre verejnú službu Súdny dvor konštatoval, že nezrovnalosť, ku ktorej došlo pri vymenovaní sudcov predstavuje porušenie článku 47 druhého odseku prvej vety Charty „najmä ak má *táto nezrovnalosť takú povahu a závažnosť*, že vytvára skutočné riziko, že iné zložky moci, najmä výkonná moc, by mohli vykonávať nenáležitú diskrečnú právomoc, ktorá ohrozuje integritu výsledku, ku ktorému vedie proces vymenovania, a teda vyvoláva legitímnu pochybnosť v mysli osôb podliehajúcich súdnej právomoci, pokiaľ ide o nezávislosť a nestrannosť dotknutého sudcu alebo sudcov…" [85] Súdny dvor ďalej poukázal na to, že o takýto prípad ide, „keď sú dotknuté základné pravidlá, ktoré tvoria neoddeliteľnú súčasť vytvárania a fungovania tohto súdneho systému" [86].

142. Po druhé, pokiaľ ide o „interný aspekt" nezávislosti sudcov, judikatúra Súdneho dvora sa ním zatiaľ nezaoberala. V tejto súvislosti však existuje rozsiahle usmernenie v judikatúre ESĽP. [87] Vo veci Parlov-Tkalčić v. Chorvátsko tento súd konštatoval, že predpokladom nezávislosti súdov je, že jednotliví sudcovia nie sú predmetom „neprimeraného vplyvu z oblasti mimo súdnictva, ale ani z jeho vnútra. Táto interná nezávislosť súdov si vyžaduje, aby sudcovia neboli vystavení pokynom alebo nátlaku svojich kolegov alebo sudcov, ktorí na súde vykonávajú riadiace funkcie, ako je predseda súdu alebo predseda súdnej sekcie… Neexistencia dostatočných záruk nezávislosti sudcov v rámci súdnictva, a najmä vo vzťahu k ich nadriadeným, môže tento súd viesť k záveru, že pochybnosti sťažovateľa v súvislosti s (nezávislosťou a) nestrannosťou súdu sú objektívne odôvodnené…" [88]

82 Rozsudok ESĽP, 4. marca 2003, Posokhov v. Rusko, CE:ECHR:2003:0304JUD006348600, bod 43; ESĽP, 29. apríla 2008, Baraškova v. Rusko, CE:ECHR:2008:0429JUD002671603, bod 32.

83 Rozsudok ESĽP, 1. decembra 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, rozsudok veľkej komory, body 236 až 241, v ktorom ESĽP konštatoval, že nie všetky nezrovnalosti týkajúce sa menovania sudcov predstavujú porušenie tohto práva.

84 Rozsudok ESĽP, 1. decembra 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, rozsudok Veľkej komory, body 243 až 252.

85 Rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 75). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

86 Rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 75).

87 Ďalej pozri napríklad, SILLEN, J.: The concept of „internal judicial independence" in the case-law of the European Court of Human Rights. In: *European Constitutional Law Review*. 2019, zv. 15, s. 104 – 133.

88 Rozsudok ESĽP, 22. decembra 2009, CE:ECHR:2009:1222JUD002481006, bod 86 a tam citovaná judikatúra.

143. V rámci tejto analýzy ESĽP okrem iného skúma, či právomoci, ktoré vykonávajú riadiaci sudcovia, ako sú predsedovia súdov, „môžu viesť k latentnému tlaku, ktorý spôsobuje servilnosť sudcov vo vzťahu k ich nadriadeným alebo prinajmenšom k situácii, v ktorej sudcovia nie sú ochotní protirečiť želaniu predsedu, a teda či takéto právomoci môžu mať ‚paralyzujúce' účinky na internú nezávislosť sudcov…" [89]

b) Analýza

144. V prejednávanej veci Ústavný súd vo svojom náleze č. 685/2018 konštatoval, že administratívne rozhodnutia Správnej rady NKS porušujú právo na súd zriadený zákonom, ako aj požiadavku nestrannosti. V súvislosti s touto požiadavkou Ústavný súd poukázal na dôležitosť interného aspektu nezávislosti súdov.

145. Chcem hneď na začiatku zdôrazniť, že v prejednávanej veci nie je nevyhnutné analyzovať, či článok 47 druhý odsek Charty *vyžaduje* rovnaký výsledok. Takto otázka nestojí. Bez problémov však možno dospieť k záveru, že článok 47 druhý odsek Charty *nebráni* zisteniam, ku ktorým dospel Ústavný súd.

146. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že ak právo Únie dáva členským štátom priestor na voľnú úvahu, vnútroštátne orgány môžu chrániť základné práva na základe vnútroštátnej ústavy, pokiaľ to neohrozí úroveň ochrany vyplývajúcu z Charty, a ani prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie. [90]

147. Ak bola táto podmienka vo veci M.A.S. uvedená ako východisko vnútroštátnych ústavných štandardov s cieľom ohraničiť povinnosť *neuplatniť* vnútroštátne pravidlá, ktoré nie sú vo vecnom súlade s článkom 325 ods. 1 ZFEÚ, [91] je jasné, že rovnaký prístup môže fungovať ako prostriedok na všeobecné posúdenie *súladu* medzi vnútroštátnym právom, praxou a judikatúrou na jednej strane a právom Únie na strane druhej. [92]

148. V prejednávanej veci právo Únie neupravuje otázku zloženia súdnych senátov, a ani otázku opravných prostriedkov, ktoré sú k dispozícii v prípade porušenia vnútroštátnych pravidiel v tejto oblasti (tak ako ich vykladajú vnútroštátne súdy vrátane Ústavného súdu). Členské štáty si v situáciách, ktoré nie sú v celom rozsahu upravené právom Únie, zachovávajú priestor na voľnú úvahu. Ich vlastný štandard ochrany základných práv, ktorý môže byť vyšší alebo odlišný, čo musia overiť vnútroštátne súdy, je v zmysle článku 53 Charty prípustný, a to najmä v súvislosti s otázkami, ktoré nie sú v celom rozsahu upravené právom Únie. [93]

149. To neznamená, že každé vnútroštátne pravidlo, prax alebo súdne rozhodnutie bude spĺňať tento predpoklad len preto, že sa prezentuje ako príklad vyššieho alebo odlišného vnútroštátneho štandardu ochrany daného základného práva. Judikatúra Súdneho dvora už formulovala podmienky, za ktorých je takáto situácia prípustná. Uplatnenie štandardov ochrany

[89] Tamže, bod 91. ESĽP však pripustil, že „akýkoľvek dohľad nad prácou sudcov so sebou prináša isté ohrozenie ich internej nezávislosti a neexistuje systém, ktorý by takéto ohrozenie úplne eliminoval".

[90] Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 26. februára 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 60), a z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 29).

[91] Rozsudok z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, bod 47).

[92] Pozri napríklad rozsudky z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 29 a 36); z 26. februára 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 60 a nasl.), alebo z 29. júla 2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, bod 28 a nasl.).

[93] Na rozdiel od rozsudku z 26. februára 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), v ktorom bolo uplatnenie článku 53 Charty vylúčené, pretože otázka, ktorej sa uvedená vec týkala, bola plne harmonizovaná právom Únie.

vnútroštátnych základných práv nesmie ohrozovať úroveň ochrany, ktorú zaručuje Charta. Navyše by som chcel poukázať na východiskovú a celkom zjavnú požiadavku, že vnútroštátne pravidlo alebo rozhodnutie musí primerane a reálne prispievať k ochrane základných práv na vnútroštátnej úrovni, ako sú vykladané prostredníctvom uplatniteľných vnútroštátnych štandardov ochrany.

150. Ak to tak skutočne je, výhrada „prednosti, jednotnosti a účinnosti práva Únie“ by sa nemala, ako som už uviedol na inom mieste, vnímať doslovne.[94] V opačnom prípade by totiž nemalo zmysel trvať na jednotnosti v oblastiach, v ktorých je východiskovým pravidlom vnútroštátna rôznorodosť. Podstata je pritom jasná: ak otázky a situácie nie sú upravené právom Únie, Charta nepredstavuje maximálny štandard.[95]

151. V tomto kontexte nevidím dôvod, prečo by vnútroštátny ústavný súd nemohol klásť väčší dôraz na dôkladné dodržiavanie pravidiel týkajúcich sa zloženia vnútroštátnych súdnych senátov, a tiež na otázku internej nezávislosti, a prečo by nemohol dospieť k záveru, že ak boli tieto pravidlá porušené, mali by v prípade rozhodnutí vydaných nezákonne zloženými súdnymi senátmi platiť (zjavné) všeobecné vnútroštátne dôsledky.

152. Po prvé prijatie rôznorodosti podľa článku 53 Charty by malo byť možné najmä v situáciách, v ktorých vo vzťahu k chránenému právu neexistuje rozdiel z dôvodu *druhu* ochrany, ale vzhľadom na vnútroštátnu historickú skúsenosť a súvisiacu mieru citlivosti je tento rozdiel prítomný z dôvodu *stupňa* ochrany a z toho vyplývajúcej rovnováhy. Niektoré právne systémy preto môžu na nezákonné zloženie súdneho senátu reagovať citlivejšie, lebo v nich stále rezonuje historická spomienka na to, čo sa môže stať, ak sa dotknuté pravidlá nahradia „pružnosťou“. To isté platí aj v prípade obáv o interný rozmer súdnej nezávislosti a nestrannosti. Bolo by chybou sa naďalej pohybovať v kategóriách minulých desaťročí, keď sa predpokladalo, že ohrozenie nezávislosti súdov môže pochádzať z iných oblastí štátnej moci. Existuje dostatok príkladov veľmi problematických situácií, do ktorých môžu sudcovia, najmä ak vykonávajú riadiace funkcie, dostať iných sudcov.[96]

153. Po druhé to isté platí o dôsledkoch takého porušenia. Pripustiť odlišné alebo vyššie kritériá, pokiaľ ide o definovanie práva alebo zásady, so sebou logicky prináša aj hľadanie primeranej vnútroštátnej rovnováhy medzi súvislosťami vyplývajúcimi z práva na súd zriadený zákonom na jednej strane a zo zásady právnej sily rozhodnutej veci[97] na strane druhej.

154. Po tretie vzhľadom na tento rámec môže byť reakcia na tvrdenia prednesené oprávnenými subjektmi v súvislosti s článkom 47 Charty relatívne stručná.

155. Druhý navrhovateľ vo veci C-357/19 uvádza, že uplatnenie pravidla týkajúceho sa výberu členov senátu NKS pozostávajúceho z piatich sudcov žrebovaním predstavuje špecifický vnútroštátny štandard. Chráni zloženie senátov najvyššieho súdu na odvolacej úrovni pred

94 Pozri moje návrhy vo veci Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, body 89 až 91).

95 Tamže, body 92 až 95.

96 Podrobnejšie pozri napríklad KOSAŘ, D.: *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge: Cambridge University Press. 2016, s. 407, kde sa uvádza, že niektoré formy sudcovskej samosprávy vytvárajú „systém závislých sudcov v rámci nezávislého súdnictva“ s neprimeraným vplyvom sudcov s riadiacimi funkciami *v rámci súdnictva* ako sú predsedovia súdov alebo predstavitelia subjektov sudcovskej samosprávy.

97 Zdá sa, že v tejto súvislosti existuje celkom široký záber, pokiaľ ide o prístupy členských štátov k dôsledkom nezrovnalostí pri zložení súdu a rovnováhu medzi právom na súd zriadený zákonom a zásadou právnej istoty. Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v spojených veciach Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, body 98 až 104).

politickými tlakmi vzhľadom na to, že predseda a podpredseda tohto súdu sú vymenovaní prezidentom Rumunska. Naopak prokurátor, Združenie sudcov „Forum“ a rumunská vláda vo svojich odpovediach na otázky Súdneho dvora tvrdia, že zásadu výberu členov päťčlenných senátov NKS žrebovaním nemožno považovať za súčasť špecifického národného štandardu spojeného s ochranou základných práv. Vychádzajú najmä z toho, že pravidlo výberu členov senátov žrebovaním je skôr výnimkou a neuplatňuje sa na všetky rozhodovacie zloženia. Združenie sudcov „Forum“ vo svojich písomných pripomienkach vo veci C-547/19 uvádza, že skutočnosť, že výber žrebovaním sa netýka všetkých sudcov senátov, by nemala vyvolávať pochybnosti o ich nestrannosti.[98]

156. Na uvedené tvrdenia možno relatívne stručne reagovať takto: presné určenie vnútroštátneho štandardu je úlohou príslušných vnútroštátnych inštitúcií. Aj keď skutočnosť, že výber sudcov žrebovaním sa nevzťahoval na všetkých členov súdneho senátu, nepoukazuje na nedostatok nestrannosti, platí, že ak je táto požiadavka súčasťou právnej normy, možno ju legitímne považovať za pravidlo, ktoré sa týka zloženia súdneho senátu a spadá do pôsobnosti práva na súd zriadený zákonom. Vymedzenie pojmu súd zriadený zákonom je predmetom úpravy vnútroštátneho práva.[99] Možno ho posúdiť iba z hľadiska požiadaviek právneho poriadku, ktorý upravuje vytvorenie a fungovanie daného súdu,[100] v tomto prípade rumunského právneho poriadku. Ak právo Únie v rámci toho, čo je primerané a reálne,[101] pripúšťa, že otázky, ktoré nie sú týmto právom upravené, otvárajú priestor pre vnútroštátne rozdiely a rozmanitosť, musí tiež pripustiť, že nastavenie takéhoto štandardu je úlohou príslušných vnútroštátnych subjektov. Súdnemu dvoru neprináleží rozhodovať o otázkach vnútroštátneho práva.

c) Predbežný záver

157. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú prejudiciálnu otázku vo veci C-357/19 takto: článok 47 druhý odsek Charty nebráni tomu, aby v situácii, ktorá vo všeobecnosti spadá do pôsobnosti práva Únie, avšak toto právo ju neupravuje v celom rozsahu, vnútroštátny ústavný súd, ktorý uplatní reálny a primeraný vnútroštátny štandard ochrany ústavných práv a bude vychádzať zo svojho výkladu platných vnútroštátnych ustanovení, vyhlásil, že súdne senáty neboli v rámci vnútroštátneho najvyššieho súdu vytvorené v súlade so zákonom.

3. Ochrana finančných záujmov Únie

158. Prvá otázka vo veci C-357/19 sa týka výkladu článku 325 ods. 1 ZFEÚ vo vzťahu k prijatiu a účinkom nálezu Ústavného súdu č. 685/2018. Rovnaká otázka vo veci C-357/19, ako aj otázka vo veci C-547/19 sa týka výkladu článku 19 ods. 1 a článku 2 ZEÚ a tiež článku 47 Charty vo vzťahu k rovnakému rozhodnutiu Ústavného súdu.

98 Tento oprávnený subjekt poukazuje na rozsudok ESĽP, 15. septembra 2015, Canova-Gečeva v. Bulharsko, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, bod 108, v ktorom tento súd konštatoval, že aj ak sa výber piatich sudcov senátu neuskutočnil žrebovaním (čo je skutočnosť, na ktorú majú účastníci konania rozdielne názory), neznamená to, že boli porušené požiadavky článku 6 EDĽP, ak neexistujú iné dôkazy o nedostatku nestrannosti.

99 Pozri bod 139 vyššie.

100 Pozri, pokiaľ ide o interné prideľovanie vecí, napríklad rozsudok z 2. októbra 2003, Salzgitter/Komisia (C-182/99 P, EU:C:2003:526, body 28 až 36); uznesenie z 9. decembra 2009, Marcuccio/Komisia (C-528/08 P, EU:C:2009:761, body 57 až 60), alebo rozsudok z 2. októbra 2014, Strack/Komisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, body 50 až 55).

101 Pozri bod 149 vyššie.

159. V tejto časti mojich návrhov sa zameriam na prípadné problematické otázky súvisiace s ochranou finančných záujmov Únie a v nasledujúcej časti sa budem venovať všeobecnému a štrukturálnemu rozmeru prejudiciálnych otázok, ktoré sa sústreďujú na potenciálne dôsledky tohto rozhodnutia z pohľadu zásad nezávislosti súdov a právneho štátu.

160. Prvou otázkou vo veci C-357/19 vnútroštátny súd v rozsahu, v akom táto otázka odkazuje na článok 325 ods. 1 ZFEÚ, ako aj na článok 1 ods. 1 a článok 2 ods. 1 dohovoru PIF, žiada o usmernenie, či sa článok 325 ods. 1 ZFEÚ, rovnako ako dohovor PIF, majú vykladať v tom zmysle, že umožňujú vnútroštátnemu súdu neuplatňovať rozhodnutie vnútroštátneho ústavného súdu, ktoré vedie k opätovnému otvoreniu právoplatných rozhodnutí, čo by prípadne mohlo mať dosah na veci týkajúce sa finančných záujmov Únie.

161. Povinnosť, ktorú stanovuje článok 2 ods. 1 dohovoru PIF v súvislosti s konaním opísaným v článku 1 tohto dohovoru, je vlastne konkrétnym vyjadrením širších a všeobecnejších povinností zakotvených v článku 325 ods. 1 ZFEÚ. Keďže sa však diskusia v prejednávanej veci týkala pôsobnosti článku 325 ods. 1 ZFEÚ, obmedzím svoju analýzu práve na toto ustanovenie. Napokon je dosť nepravdepodobné, že by sa povaha povinností členského štátu vyplývajúcich z týchto dvoch právnych nástrojov zásadne líšila.

1) Rámec práva Únie

162. Prejednávaná vec je príkladom problémov, ktoré vyplývajú z výkladu článku 325 ods. 1 ZFEÚ, a tiež praktických dôsledkov plynúcich z možného porušenia tohto ustanovenia. Ako sa uvádza v nedávnej judikatúre,[102] toto ustanovenie primárneho práva Únie zahŕňa pri hľadaní rovnováhy s inými hodnotami a zásadami práva Únie, ako sú základné práva, komplexný súbor povinností a dôsledkov.

163. Judikatúra Súdneho dvora je v súvislosti s *povinnosťami* stanovenými v článku 325 ods. 1 ZFEÚ relatívne jasná. Toto ustanovenie ukladá členským štátom povinnosť bojovať proti protiprávnym konaniam poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom účinných a odstrašujúcich opatrení.[103] Členské štáty majú voľnosť pri výbere sankcií. Musia však zabezpečiť účinné splnenie svojich povinností, čo v niektorých prípadoch znamená uloženie trestných sankcií.[104] Povinnosti vyplývajúce z článku 325 ods. 1 ZFEÚ sa však nekončia v štádiu rozhodnutia o trestnosti konania: členské štáty musia tiež zabezpečiť, aby ďalšie hmotnoprávne a procesnoprávne normy (upravujúce napríklad trestné konanie[105] alebo zákonné premlčacie doby[106]) umožnili účinné potrestanie porušení, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie.

164. Procesná a inštitucionálna autonómia, ktorú členské štáty majú k dispozícii v boji proti porušeniam poškodzujúcim finančné záujmy Únie, však je obmedzená, a to okrem iného požiadavkou efektivity, ktorá vyžaduje, aby uvedené sankcie mali účinnú a odstrašujúcu povahu.[107]

102 Rozsudky z 8. septembra 2015, Taricco a i. (C-105/14, EU:C:2015:555); z 5. decembra 2017, M.A S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936); z 5. júna 2018, Kolev a i. (C-612/15, EU:C:2018:392), a zo 17. januára 2019, Dzivev a i. (C-310/16, EU:C:2019:30).

103 Pozri napríklad rozsudok z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, bod 30).

104 Tamže, body 33 a 34 a tam citovaná judikatúra.

105 Rozsudky z 5. júna 2018, Kolev a i. (C-612/15, EU:C:2018:392, bod 55), a zo 17. januára 2019, Dzivev a i. (C-310/16, EU:C:2019:30, bod 29 a tam citovaná judikatúra).

106 Rozsudky z 8. septembra 2015, Taricco a i. (C-105/14, EU:C:2015:555, bod 47), a z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, bod 36).

107 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 17. januára 2019, Dzivev a i. (C-310/16, EU:C:2019:30, bod 30 a tam citovaná judikatúra).

165. Judikatúra však odhaľuje isté mieru komplexnosti v súvislosti s kritériom posúdenia *zlučiteľnosti* vnútroštátneho práva a článku 325 ods. 1 ZFEÚ, jeho vnútorných *hraníc* a tiež praktických *dôsledkov a opravných prostriedkov* v prípade nezlučiteľnosti, a najmä povinnosti vnútroštátnych súdov *neuplatniť* nezlučiteľné vnútroštátne právne normy. [108]

2) Stanovisko účastníkov konania

166. V prejednávanej veci ani jeden z účastníkov konania nepredložil pripomienky spochybňujúce účinnosť alebo odstrašujúcu povahu trestných sankcií stanovených vnútroštátnym právom v súvislosti s vážnym podvodom alebo iným závažným protiprávnym konaním poškodzujúcim finančné záujmy Únie ako také, a takéto spochybnenie nepochádza ani zo strany vnútroštátneho súdu. Problém skôr spočíva v tom, či nález Ústavného súdu č. 685/2018 môže mať nepriaznivý účinok na účinné stíhanie a potrestanie trestných činov a je preto v rozpore s článkom 325 ods. 1 ZFEÚ.

167. Vnútroštátny súd a prokurátor sa domnievajú, že dotknutý nález Ústavného súdu môže mať nepriaznivé účinky na finančné záujmy Únie. Toto tvrdenie je založené hlavne na predpoklade, že účinkom nálezu Ústavného súdu č. 685/2018 je zrušenie právoplatných rozsudkov vyhlásených senátom pozostávajúcim z piatich sudcov, čo môže spôsobiť, že sankcie uložené v mnohých prípadoch vážneho podvodu nie sú účinné a nemajú odstrašujúcu povahu. To môže poškodiť finančné záujmy Únie, pretože sa tým jednak vytvára zdanie beztrestnosti a jednak vzniká systematické riziko beztrestnosti z dôvodu uplatnenia vnútroštátnych právnych noriem upravujúcich premlčanie, a to vzhľadom na komplexný charakter a dĺžku konania vedúceho k vydaniu právoplatného rozsudku po opätovnom preskúmaní veci. Z toho vyplýva, že rozhodnutie Ústavného súdu by sa malo vyhlásiť za nezlučiteľné s článkom 325 ods. 1 ZFEÚ.

168. Komisia sa na to pozerá inak a tvrdí, že v prejednávanej veci nevzniká účinok systematickej beztrestnosti, čo ešte musí overiť vnútroštátny súd. Napriek tomu, že Komisia dospela k opačnému záveru ako vnútroštátny súd a prokurátor, je zaujímavé, že jej prístup zrejme vychádza z rovnakých predpokladov. Analýza Komisie tiež vychádza najmä z úvah o „účinnosti“, ktorá sa v súvislosti so systematickou beztrestnosťou posudzuje podľa možného počtu dotknutých vecí.

3) Analýza

i) Aké kritérium sa má uplatniť?

169. Je zaujímavé, že subjekty v prejednávaných veciach (vnútroštátny súd, prokurátor a Komisia) používajú rovnaké „kritérium“ a dospeli pritom k opačným záverom. Je nepochybne možné, že jeden alebo viacerí účastníci konania sa jednoducho mýlia. Je však tiež možné, že takýto výsledok môže poukazovať na širší problém: možno nie je ideálne samotné zvolené kritérium.

170. Ako vyplýva z vyjadrení prednesených v prejednávanej veci, kritérium na určenie existencie porušenia článku 325 ods. 1 ZFEÚ by v podstate mohlo spočívať v posúdení *účinkov* vnútroštátnej právnej normy, judikatúry alebo praxe. Porušenie článku 325 ods. 1 ZFEÚ by existovalo, ak by dosah vnútroštátnych opatrení viedol k riziku systematickej beztrestnosti. Táto beztrestnosť by

[108] Pozri v súvislosti s kritickým pohľadom na problematiku moje návrhy vo veci Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, bod 137 a nasl.), a vo veci Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, body 65 až 68).

sa určila podľa možných dotknutých prípadov, aj keď ako dodatočné prvky, ktoré sa majú brať do úvahy, sa navrhuje aj konkrétny dosah na rozpočet EÚ, a tiež druh alebo komplexnosť predmetnej veci.

171. Z tohto stanoviska vyplýva, že článok 325 ods. 1 ZFEÚ by snáď trochu nadsadene predstavoval absolútnu maximu účinnosti, ktorá by sa merala podľa toho, koľko finančných prostriedkov bolo vybraných, a koľko osôb bolo odsúdených, ak tieto finančné prostriedky vybrané neboli. Otázka súladu právnych noriem sa zužuje na subjektívne súdne odhady (empirického) dosahu v bližšie neurčenom (ale *významnom*) počte prípadov. Na tomto základe možno akékoľvek vnútroštátne pravidlá trestného práva hmotného alebo procesného selektívne ignorovať, samozrejme na úkor obvineného. Navyše aj keď základné práva sú relevantné aj v rámci tohto prístupu, ich ochrana môže prichádzať až v neskoršej etape ako potenciálna hrádza proti možnosti neuplatnenia vnútroštátnych opatrení alebo vymáhania novovytvoreného pravidla na úkor jednotlivca, ktorý stojí pred súdom.

172. Z dôvodov, ktoré som už uviedol vo svojich návrhoch vo veci Dzivev [109], pokladám tento prístup za problematický.

173. Po prvé a vo všeobecnosti nemožno účinnosť v zmysle účinného odradenia podľa článku 325 ods. 1 ZFEÚ alebo v rámci akéhokoľvek iného ustanovenia práva Únie [110] vnímať ako absolútnu hodnotu, ktorá prevyšuje všetky ostatné aspekty. Článok 325 ods. 1 ZFEÚ skutočne odkazuje na povinnosti členských štátov zamerané na účinnosť. Toto ustanovenie je však rovnako charakteristické výraznou zložkou inštitucionálnej a procesnej autonómie, a práve to by malo byť východiskovým bodom. V takejto z podstaty veci otvorenej štruktúre nemôže byť účinnosť jediným prvkom, ktorý sa zohľadní pri analýze *zlučiteľnosti*. Ak sa účinnosť zohľadní vo svojom maximálnom rozsahu, možno tak odôvodniť akýkoľvek výsledok: každé vnútroštátne pravidlo, ktoré je prekážkou odsúdenia, možno vyhlásiť za nezlučiteľné s článkom 325 ods. 1 ZFEÚ. Toto nie je návod, podľa ktorého by sa dosahovalo účinné vymáhanie práva, ale skôr prostriedok individuálnej svojvôle a systémového chaosu spôsobeného právom Únie.

174. Po druhé je nevyhnutné, aby bol potenciálne neobmedzený argument „účinnosti“ vyvážený inými normami, zásadami a hodnotami práva Únie, vrátane základných práv alebo zákonnosti. To sa musí stať *už v etape posudzovania zlučiteľnosti*. [111] Zákonnosť alebo základné práva sa len tak neobjavia v neskorších etapách ako potenciálne (alebo skôr nepohodlné) obmedzenie. Tieto prvky sú súčasťou rovnakého súboru pravidiel v rámci rovnakého právneho poriadku Únie a majú aj rovnakú závažnosť a význam.

175. Súdny dvor tento pohľad potvrdil vo veciach M.A.S. a Dzivev, v ktorých poukázal na to, že „povinnosť zabezpečiť účinné vyberanie zdrojov Únie… nezbavuje vnútroštátne súdy povinnosti nevyhnutne dodržiavať základné práva garantované Chartou a všeobecnými zásadami práva Únie…“ [112] vrátane „povinnosti nevyhnutného dodržiavania zásady zákonnosti a právneho štátu, ktorá predstavuje jednu z prvotných hodnôt, na ktorých je založená Únia, ako o tom svedčí článok 2 ZEÚ“ [113].

[109] C-310/16, EU:C:2018:623, body 121 až 127.

[110] Pozri napríklad návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe vo veci Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:972, body 81 až 84), a tiež moje návrhy vo veci Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, bod 64).

[111] Moje návrhy vo veci Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, body 122 a 123).

[112] Rozsudok zo 17. januára 2019, Dzivev a i. (C-310/16, EU:C:2019:30, bod 33). Pozri tiež v tejto súvislosti rozsudky z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, bod 52), a z 5. júna 2018, Kolev a i. (C-612/15, EU:C:2018:392, body 68 a 71).

[113] Rozsudok zo 17. januára 2019, Dzivev a i. (C-310/16, EU:C:2019:30, bod 34).

176. Vo veci Dzivev totiž Súdny dvor *dokonca bez toho*, aby posudzoval, či dotknuté pravidlá viedli k beztrestnosti vo vysokom počte prípadov, poukázal na to, že právo Únie nemôže od vnútroštátnych súdov vyžadovať, aby neuplatňovali procesnú normu, aj keby to zvýšilo efektivitu trestného stíhania a umožnilo sankcionovanie nedodržiavania práva Únie, ak takáto procesná norma odráža práve požiadavky spojené s ochranou základných práv.[114] V každom prípade aj keby to tak možno bolo za iných okolností, povinnosť zmeniť dotknutú vnútroštátnu právnu normu, a teda napraviť nesprávne a nedostatočné uplatňovanie článku 325 ods. 1 ZFEÚ, je predovšetkým úlohou vnútroštátneho zákonodarcu.[115]

177. Po tretie, pokiaľ ide o povahu a predpoklady preskúmania prípadnej nezlučiteľnosti vnútroštátnych pravidiel a článku 325 ods. 1 ZFEÚ, domnievam sa, že takéto posúdenie by malo prebiehať rovnako ako akékoľvek iné posúdenie (ne)zlučiteľnosti s právom Únie. Malo by ísť o preskúmanie *normatívneho* súladu pravidiel, a nie o empirickú *štatistickú* štúdiu (nespresneného) počtu dotknutých prípadov.[116]

178. Štatistiky nebývajú silnou stránkou súdov. Druh analýzy, ktorú Súdny dvor vo veci Taricco zveril vnútroštátnym súdom, si vyžaduje nespochybniteľné dôkazy pravdepodobne spojené s konkrétnou prospektívnou analýzou zameranou na účinky. To je zrejme úplne za hranicami toho, čo je možné reálne požadovať od vnútroštátneho sudcu, prinajmenšom od sudcu nižšieho stupňa, ktorý síce nepochybne môže mať všeobecný prehľad o iných prejednávaných veciach alebo o systémových otázkach v oblasti práva, na ktorú sa špecializuje, avšak jeho úlohou je predovšetkým rozhodnúť v konkrétnom prípade. Okrem toho aj keď odhliadnem od typického nedostatku takýchto dôkazov, akýkoľvek podobný výsledok bude mať len veľmi náhodnú podobu, pretože bude závisieť od okolností, ako je napríklad možný počet vecí prejednávaných súdom v danom čase, ktorý sa pravdepodobne bude časom meniť a len ťažko ho možno považovať za pevný referenčný bod pri posúdení súladu vnútroštátneho pravidla alebo praxe s právom Únie.[117]

179. Diskusia v predmetnej veci tieto problémy výstižne ilustruje. Predovšetkým nie je jasné, čo presne znamená *významný* počet vecí, ktoré vedú k *systematickej* beztrestnosti. Viac ako 10 %? Viac ako 25 %? Viac ako 40 %? To samozrejme znamená, že rôzne subjekty dospejú k odlišným výsledkom, aj keď použijú rovnaké kritérium.[118] Na jednej strane všetky tieto konania v súčasnosti prejednáva NKS, a preto sa zdá, že nejaké informácie k dispozícii sú. Ako vysvetlila rumunská vláda vo svojich odpovediach na otázky Súdneho dvora, vo veci C-357/19 zrejme NKS má k dispozícii dosť podrobné a úplné štatistiky.[119] Na druhej strane to tak nemusí byť všeobecne v prípade iných súdov, ktoré majú tiež uplatňovať článok 325 ods. 1 ZFEÚ. Prvá navrhovateľka vo veci C-357/19 poukazuje vo svojich odpovediach na otázky Súdneho dvora na to, že od vnútroštátnych súdov nemožno očakávať, aby analyzovali systematické riziko beztrestnosti z hľadiska merateľného a zistiteľného počtu dotknutých vecí, pretože sú zodpovedné len za rozhodovanie v jednotlivých veciach. Za takýchto okolností by hrozilo, že kritérium založené na

114 Pozri rozsudky zo 17. januára 2019, Dzivev a i. (C-310/16, EU:C:2019:30, body 35 až 39).

115 Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, bod 41), a zo 17. januára 2019, Dzivev a i. (C-310/16, EU:C:2019:30, bod 31).

116 Moje návrhy vo veci Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, bod 129).

117 Problematickú povahu takého posúdenia možno ešte zdôrazniť zohľadnením druhej strany pojednávacej miestnosti, konkrétne možnej právnej rady, ktorú má dať advokát v trestnom konaní svojmu klientovi v odpovedi na otázku, či vnútroštátne právo, ktoré sa uplatňuje v jeho veci, je v súlade s právom Únie: „Neviem, závisí to od toho, ako to dopadne v iných prípadoch.“

118 Pozri body 167 a 168 vyššie.

119 Táto vláda vysvetlila, že NKS v liste z marca 2020 predložil relevantné informácie a štatistiky týkajúce sa: okrem iného dosahu nálezov Ústavného súdu č. 685/2018 a 17/2019 na činnosť NKS, počtu dotknutých vecí, počtu vecí poškodzujúcich finančné záujmy Únie, spôsobenej škody, trvania konania a počtu vecí, v ktorých vzniklo riziko beztrestnosti.

počte alebo možnom počte dotknutých prípadov by analýzu „súladu“ podmienilo dostupnosťou a kvalitou štatistických informácií, čo by mohlo ľahko vyústiť v nepresné uplatnenie alebo skôr neuplatnenie vnútroštátnych procesných noriem v trestnoprávnych veciach.

180. V rámci zhrnutia je teda potrebné uviesť, že relevantné kritérium pre identifikáciu porušenia článku 325 ods. 1 ZFEÚ by jednoducho malo spočívať v odpovedi na otázku, či vnútroštátne pravidlo, judikatúra alebo prax môžu z *normatívneho* hľadiska a *bez ohľadu* na ich reálny merateľný účinok z hľadiska *počtu dotknutých prípadov* narušiť účinnú ochranu finančných záujmov Únie.

181. Medzi prvky posúdenia, ktoré sa má uskutočniť, patria: po prvé normatívne a systematické hodnotenie obsahu dotknutých právnych noriem, po druhé ich účel a tiež vnútroštátny kontext, po tretie ich primerane vnímateľné alebo očakávané praktické dôsledky vyplývajúce z výkladu alebo praktického uplatnenia takýchto pravidiel (teda nezávisle od akéhokoľvek štatistického posúdenia počtu vecí, ktorých sa to reálne alebo potenciálne týka), a po štvrté základné práva a zásada zákonnosti, ktoré sú súčasťou vnútornej rovnováhy pri výklade hmotnoprávnych požiadaviek článku 325 ods. 1 ZFEÚ, *keď sa posudzuje zlučiteľnosť* vnútroštátnych pravidiel a praxe s týmto ustanovením. Základné práva a zásada zákonnosti totiž nie sú iba „korigujúcimi“ prvkami, ktoré môžu v konečnom dôsledku (*ex post*) obmedziť praktické účinky tohto ustanovenia. Už od začiatku majú úlohu pri výklade hmotnoprávneho obsahu článku 325 ods. 1 ZFEÚ a vytvárajú *vnútorné* hranice primerane reálneho výkladu tohto ustanovenia. Akékoľvek vnútroštátne záujmy v súvislosti s ochranou zákonnosti a vyšším štandardom vnútroštátnej ochrany základných práv, na ktoré sa v tejto súvislosti poukazuje, musia vo svojom vyjadrení odrážať primeraný a reálny záujem o vyššiu úroveň ochrany základných práv. Navyše ich možný dosah na záujmy chránené článkom 325 ods. 1 ZFEÚ musí byť proporcionálny.

182. Napokon v prípadoch, v ktorých uvedené okolnosti môžu viesť k vyhláseniu nezlučiteľnosti vnútroštátnych právnych noriem alebo praxe s článkom 325 ods. 1 ZFEÚ, sa následný problém týka opravných prostriedkov a dôsledkov v jednotlivých prípadoch. V takýchto prípadoch, najmä ak sa týkajú trestného konania, má osobitný význam otázka, či sú prítomné ďalšie okolnosti, ktoré by zabránili účinnému uplatneniu uvedeného konštatovania nezlučiteľnosti na úkor jednotlivcov v konaní vo veci samej.

183. V tejto poslednej etape sa pohľad na vec mení. Štrukturálne záujmy Únie sa už neporovnávajú s vnútroštátnou autonómiou a prijateľným stupňom rozmanitosti, ale musia sa spravodlivo vyvažovať s individuálnymi právami dotknutých osôb v kontexte konkrétnej veci. Aj keď uvedené vyvažovanie je predovšetkým úlohou vnútroštátnych súdov uplatňujúcich usmernenia Súdneho dvora, odôvodnenie Súdneho dvora musí poskytnúť pre dosiahnutia takýchto individuálnych spravodlivých riešení na vnútroštátnej úrovni východisko.

184. Uvedené úvahy možno zhrnúť tak, že dôsledkom vyhlásenia nezlučiteľnosti v rámci konkrétnej veci nevyhnutne nemusí byť skutočnosť, že nová právna norma sa bude uplatňovať aj na prejednávanú vec. Zo systematického pohľadu takýto výsledok nie je ohrozením účinnosti alebo prednosti práva Únie. Navyše z praktického hľadiska je vhodné poukázať na to, že ak sa nejaká prax na vnútroštátnej úrovni skutočne považuje za poškodenie finančných záujmov Únie, Komisia môže v súčasnosti využiť silný nástroj vyplývajúci z článku 258 ZFEÚ a požiadať o vrátenie finančných prostriedkov, ktoré členský štát dlží rozpočtu EÚ, a to bez toho, aby sa vedľajšou obeťou tohto postupu stala ochrana základných práv jednotlivcov na vnútroštátnej

úrovni. [120]

ii) Uplatnenie na prejednávanú vec

185. Vychádzajúc z kritérií vymedzených v bode 181 vyššie, sa nezdá, že by nález Ústavného súdu č. 685/2018 mohol narušiť účinnú ochranu finančných záujmov Únie.

186. Po prvé z hľadiska normatívneho a systematického posúdenia obsahu dotknutého rozhodnutia je potrebné poukázať na to, že ako uvádza prvá navrhovateľka a štvrtý navrhovateľ, nález Ústavného súdu č. 685/2018 nevytvára nové opravné prostriedky ani nemení ich systém, ktorý existoval predtým. Tento nález nie je zameraný konkrétne na presadzovanie článku 325 ods. 1 ZFEÚ. Len sa v ňom konštatuje, že došlo k porušeniu právneho štandardu súvisiaceho so zložením súdnych senátov, čo malo tiež vplyv na vnútroštátne konania, ktoré vo všeobecnosti spadajú do pôsobnosti článku 325 ods. 1 ZFEÚ. Uvedené rozhodnutie Ústavného súdu umožnilo účastníkom konania, aby uplatnili mimoriadny opravný prostriedok, ktorý už zákon upravuje v Trestnom poriadku. Je potrebné poukázať na to, že úzko vymedzený zoznam prípadov, v ktorých je takýto opravný prostriedok možný, je stanovený v článku 426 ods. 1 tohto Trestného poriadku, pričom v písmene d) uvedeného ustanovenia sa výslovne uvádza situácia, že „zloženie odvolacieho súdu nie je v súlade so zákonom…“. Možnosť opätovného preskúmania právoplatných rozhodnutí na základe nezákonného zloženia súdneho senátu je riešením, ktoré nie je v členských štátoch výnimočné. [121]

187. Po druhé, pokiaľ ide o cieľ nálezu č. 685/2018, ako aj o vnútroštátny kontext, Súdny dvor nemá k dispozícii nijakú informáciu, ktorá by poukazovala na to, že cieľom tohto rozhodnutia bolo obchádzať alebo narúšať právne nástroje boja proti korupcii alebo poškodiť ochranu finančných záujmov Únie. Chcel by som túto skutočnosť jasne zdôrazniť už v tejto chvíli: neexistuje nijaký objektívny a dôvodný argument potvrdzujúci účelové použitie alebo skôr zneužitie bežných postupov. [122]

188. Po tretie, ako uvádza Komisia, možný praktický účinok nálezu Ústavného súdu č. 685/2018 je obmedzený časom. Toto rozhodnutie sa uplatňuje hlavne na prejednávané a budúce veci. Pokiaľ ide o jeho uplatnenie na *ukončené* veci, účastníci konania môžu podať návrh na mimoriadny opravný prostriedok len v prípade, že stále plynie lehota na jeho podanie. V zmysle článku 428 ods. 1 Trestného poriadku však táto možnosť zaniká po uplynutí 30 dní od oznámenia rozhodnutia odvolacieho súdu.

189. Okrem toho ako správne poznamenala Komisia a druhý navrhovateľ vo veci C-357/19, zrušenie rozhodnutia odvolacieho súdu ako dôsledok uplatnenia nálezu Ústavného súdu č. 685/2018 nevedie k ukončeniu trestného konania, ale len k opätovnému začatiu jednej jeho časti. Opätovné začatie okrem toho neznamená opačné rozhodnutie v konaní: môže priniesť úplne rovnaký výsledok, tentokrát však k nemu dospeje riadne vytvorený senát. Napokon prieťahy, ktoré môžu vzniknúť, pravdepodobne nebudú viesť k premlčaniu trestného stíhania. Režim premlčania stanovený v článkoch 154 a 155 Trestného poriadku zrejme nevedie

120 Pozri rozsudok z 31. októbra 2019, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-391/17, EU:C:2019:919), ktorý Komisii umožnil priamo v konaní o nesplnení povinnosti požadovať konkrétne sumy finančných prostriedkov do rozpočtu EÚ z dôvodu vzniknutej škody.

121 Pozri v súvislosti s príkladmi nezrovnalostí pri vymenovávaní sudcov návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v spojených veciach Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, body 98 až 104).

122 V zmysle, ktorý som naznačil v bode 243 svojich návrhov AFJR a z ktorého vyplýva, že pravidlá napísané na papieri skrývajú veľmi odlišnú realitu. Môže sem samozrejme patriť aj situácia, v ktorej sa isté všeobecné a objektívne postupy zneužijú na osobné ciele vybranej skupiny osôb.

k neprimeraným dôsledkom, čo ešte musí preskúmať vnútroštátny súd, ak sa zohľadní dĺžka premlčacích dôb, ako aj pravidlá upravujúce príčiny a dôsledky prerušenia plynutia týchto dôb, vrátane ich maximálneho trvania. [123]

190. Po štvrté nemožno opomenúť, ako uvádza prvá navrhovateľka a tiež druhý a štvrtý navrhovateľ vo veci C-357/19, že odôvodnenie nálezu Ústavného súdu č. 685/2018 je založené na základnom práve na spravodlivé súdne konanie, a to najmä v spojení s jeho aspektom spočívajúcom v práve na súd zriadený zákonom a v spojení s obavami vyplývajúcimi so zásady vnútornej nezávislosti súdov. [124]

191. Môžu sa takéto úvahy uvádzať v kontexte článku 325 ods. 1 ZFEÚ v tom zmysle, že obmedzujú úvahy týkajúce sa účinnej odstrašujúcej povahy trestných sankcií, ktoré sa majú uplatňovať na vnútroštátnej úrovni?

192. Podľa mňa by sa uvedené úvahy v súlade s rozsudkami vo veciach M.A.S. a Dzivev mali nielen uvádzať, ale aj prijať. Znovu platí, že ak bolo možné, aby vo veci M.A.S. vnútroštátne ústavné záujmy v oblasti, ktorá nie je upravená právom Únie (v uvedenej veci išlo o premlčacie doby), obmedzili povinnosť *neuplatniť* vnútroštátne právne normy, ktoré sú vecne nezlučiteľné s článkom 325 ods. 1 ZFEÚ, [125] musí to *a fortiori* platiť v súvislosti s posúdením uskutočneným v predchádzajúcej etape, teda s posúdením zlučiteľnosti vnútroštátneho práva, judikatúry a praxe na jednej strane a práva Únie na strane druhej. [126]

193. V zostávajúcej časti je analýza, ktorej by som sa mohol na tomto mieste venovať, v podstate rovnaká ako analýza uskutočnená v kontexte štandardu článku 47 druhého odseku Charty. [127] Jednoducho povedané právo Únie (priamo) neupravuje nijaké pravidlá týkajúce sa zloženia súdnych senátov na vnútroštátnej úrovni. V tomto kontexte prípustnej rozmanitosti rumunský systém zrejme uprednostňuje prísnejšiu predstavu požadovaného štandardu súdu zriadeného zákonom a dôsledkov vyplývajúcich z jeho porušenia. Tieto snahy sa zdajú byť primerané a reálne, pričom len odrážajú inú rovnováhu medzi dotknutými hodnotami.

194. Na záver znova zdôrazňujem prvky „primeranosti a reálnosti“ v kontexte článku 325 ods. 1 ZFEÚ, ako aj v súvislosti s vyšším vnútroštátnym štandardom ochrany podľa Charty. Takto formulované vnútroštátne pravidlo musí odrážať reálny záujem, ktorý primerane prispeje k ochrane vnútroštátnych základných práv a hodnôt a bude prijateľný (vo svojej podstate a nie nevyhnutne z hľadiska jeho rozsahu a konkrétneho vyjadrenia) ako hodnota v rámci Únie založenej na právnom štáte, demokracii a ľudskej dôstojnosti.

195. Je nepochybné, že vnútroštátny (ústavný) štandard budú vždy definovať príslušné vnútroštátne subjekty. Súdny dvor môže takúto definíciu len vziať na vedomie, to však neznamená, že musí prijať celý jej obsah alebo jeho časť, najmä ak sa uplatňuje ako obmedzenie práva Únie alebo ako výnimka z tohto práva, a to aj v rámci článku 325 ods. 1 ZFEÚ.

123 Pozri pravidlá o premlčaní uvedené v bodoch 15 a 16 vyššie.

124 Pozri body 127 až 128 vyššie.

125 Rozsudky z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, bod 47).

126 Pozri napríklad rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 29 a 36); z 26. februára 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 60 a nasl.), alebo z 29. júla 2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, bod 28 a nasl.).

127 Pozri body 146 až 156 vyššie.

iii) Predbežný záver

196. Dospel som k záveru, že na prvú otázku vo veci C-357/19 v rozsahu, v akom sa týka článku 325 ods. 1 ZFEÚ [ako aj prípadne článku 1 ods. 1 písm. a) a b) a článku 2 ods. 1 dohovoru PIF, čo musí overiť vnútroštátny súd] sa má odpovedať, že tieto ustanovenia sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia rozhodnutiu vnútroštátneho ústavného súdu, ktorým sa vyhlasuje zloženie senátov vnútroštátneho najvyššieho súdu za nezákonné z dôvodu, že bolo porušené právo na nestranný súd, pričom sa tak vytvorili podmienky na podanie mimoriadnych opravných prostriedkov proti právoplatným rozsudkom.

4. Zásada nezávislosti súdov

197. Svojou prvou otázkou vo veci C-357/19 v rozsahu, v akom sa týka článku 19 ods. 1 ZEÚ, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či toto ustanovenie bráni tomu, aby ústavný súd (označovaný ako „orgán stojaci mimo súdnej moci“) prijal rozhodnutie, akým je nález č. 685/2018. Otázkou vo veci C-547/19 sa vnútroštátny súd v podobnej formulácii (aj keď v tomto prípade sa ústavný súd označuje ako „orgán, ktorý nie je podľa vnútroštátneho práva súdnou inštitúciou“) pýta, či článok 2 a článok 19 ods. 1 ZEÚ, a tiež článok 47 Charty bránia tomu, aby ústavný súd zasiahol do spôsobu, akým najvyšší súd vyložil a uplatnil podústavné právne predpisy pri zostavovaní súdnych senátov.

198. Musím zdôrazniť, že podľa môjho názoru úloha Súdneho dvora nespočíva v tom, aby vo všeobecnosti posudzoval štruktúru a právomoci vnútroštátnych (súdnych) inštitúcií. S výnimkou mimoriadnych a poľutovaniahodných situácií, keď celá súdna inštitúcia (alebo dokonca časti súdneho systému) viac nespĺňa systémové požiadavky právneho štátu, a preto sa už nemôže označovať za nezávislý súd, z čoho vyplýva nevyhnutnosť inštitucionálnej analýzy vnútroštátneho súdneho subjektu, Súdny dvor svoju analýzu vždy obmedzoval na vecné otázky prednesené vnútroštátnym súdom. Je pravda, že v rámci takého posúdenia môže byť nepriamo spochybnené aj rozhodnutie inej, dokonca aj hierarchicky vyššej, súdnej inštitúcie v rámci rovnakého právneho poriadku. Predmetom uvedeného posúdenia však bola vždy hlavne vecná stránka predmetného rozhodnutia, a nie abstraktné skúmanie príslušnosti alebo všeobecnej právomoci vnútroštátneho orgánu, ktorý toto rozhodnutie vydal.

199. V doterajších častiach týchto návrhov som sa snažil túto tradíciu rešpektovať.[128] Úlohou generálneho advokáta je však v plnej miere asistovať Súdnemu dvoru pri skúmaní všetkých možných rozmerov prejednávanej veci, a preto ponúknem aj niekoľko stručných poznámok týkajúcich sa širších inštitucionálnych súvislostí, na ktoré poukázal vnútroštátny súd.

200. S ohľadom na problematické body uvedené vnútroštátnym súdom (časť 1) najprv formulujem všeobecné pripomienky týkajúce sa právneho rámca Únie (časť 2), a následne preskúmam, či požiadavky týkajúce sa nezávislosti súdov zakotvené v článku 47 druhom odseku Charty a v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ bránia uplatneniu nálezu Ústavného súdu č. 685/2018 (časť 3).

[128] Pozri bod 119 vyššie.

1) Problematické body, na ktoré poukazuje vnútroštátny súd

201. Vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania poukazuje na rôzne otázky týkajúce sa postavenia a zloženia ústavného súdu vo všeobecnosti i), na jeho osobitnú právomoc v súvislosti so zisťovaním existencie ústavnoprávnych sporov a na konkrétne využitie tejto právomoci pri prijímaní nálezu č. 685/2018 ii), ako aj na účinky tohto rozhodnutia v súvislosti so zásadou právnej istoty iii).

202. Vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-547/19 podrobne vysvetľuje prvý problematický bod týkajúci sa statusu a postavenia Ústavného súdu. Uvádza sa v ňom, že Ústavný súd nie je súdnou inštitúciou, keďže nie je súčasťou súdnej moci. Pri vymenovávaní jeho členov hrajú dôležitú úlohu politické súvislosti. Článok 142 ods. 3 rumunskej Ústavy stanovuje, že z deviatich sudcov Ústavného súdu „troch sudcov vymenúva Poslanecká snemovňa, troch Senát a troch prezident Rumunska“.

203. Druhý problematický bod, ktorý vyplýva aj z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-547/19, sa týka právomoci Ústavného súdu pri zisťovaní existencie ústavného sporu. Týka sa tak orgánov, ktoré sú oprávnené takéto konanie začať, ako aj dosahu uvedeného konania na právomoci súdov.

204. Na jednej strane vnútroštátny súd poukazuje na to, že podľa článku 146 písm. d) rumunskej Ústavy sa môže konanie o zistení ústavného sporu začať len na návrh prezidenta Rumunska, jedného z predsedov dvoch komôr parlamentu, predsedu vlády alebo predsedu CSM. Okrem predsedu CSM sú všetky uvedené subjekty politickými orgánmi. Vnútroštátny súd sa domnieva, že keď sa uvedený aspekt spojí s politickým prvkom ovplyvňujúcim vymenovávanie členov Ústavného súdu, vznikajú podmienky spôsobujúce riziko zásahov s politickým cieľom alebo v záujme politicky vplyvných ľudí. Podľa vnútroštátneho súdu možno toto nebezpečenstvo dokresliť tým, že konanie, ktoré viedlo k prijatiu nálezu č. 685/2018 a inicioval ho predseda vlády, sa začalo v čase, keď bol predseda Poslaneckej snemovne, ktorý bol zároveň predsedom vládnucej strany, sám obžalovaný v trestnom konaní pridelenom päťčlennému senátu prejedávajúcemu trestné veci.

205. Na druhej strane vzhľadom na vplyv konkrétneho konania o určení ústavného sporu na nezávislosť súdov, vnútroštátny súd vysvetľuje, že rozdiel medzi „otázkami týkajúcimi sa len zákonnosti“ spadajúcimi do právomoci všeobecných súdov a „ústavným sporom“, o ktorom môže rozhodovať Ústavný súd, je pomerne nejasný. Vnútroštátny súd poznamenal, že súdne rozhodnutie, ktoré je v rozpore so zákonom, je nezákonným rozhodnutím, a správny akt, ktorý je v rozpore so zákonom, je nezákonným aktom a nie vyjadrením „súdneho sporu ústavnej povahy so zákonodarcom“. V takýchto prípadoch by malo byť k dispozícii použitie opravných prostriedkov alebo, ak je to vhodné, podanie správnej žaloby.

206. Konkrétne v súvislosti s prijatím nálezu č. 685/2018 vnútroštátny súd poukazuje na to, že výklad Správnej rady NKS v rozhodnutí č. 3/2014 bol odôvodnený nejasnosťou zákona. Nemožno ho preto považovať za úmyselný akt, ktorým sa popiera vôľa zákonodarcu. V tomto kontexte Ústavný súd len odporoval výkladu NKS týkajúcemu sa nejasných ustanovení zákona. Z toho dôvodu sa vnútroštátny súd domnieva, že preskúmanie zákonnosti činnosti NKS zo strany Ústavného súdu, ako aj skutočnosť, že Ústavný súd nariadil, aby právomoci, ktoré v zmysle zákona prináležia NKS, boli prenesené na CSM, môžu mať negatívny vplyv tak na nezávislosť súdov, ako aj na samotné základy právneho štátu.

207. Tretí problematický bod sa týka účinkov dotknutého rozhodnutia na zásadu právnej istoty. Vnútroštátny súd vo svojom návrhu vo veci C-357/19 všeobecne uviedol, že zásady nezávislosti súdov a právnej istoty bránia tomu, aby mal nález č. 685/2018 záväzné účinky vo vzťahu k rozhodnutiam, ktoré v čase vydania rozhodnutia Ústavného súdu nadobudli právoplatnosť, ak neexistujú závažné dôvody, ktoré spochybňujú dodržanie práva na spravodlivé súdne konanie v relevantných prípadoch. Výklad Správnej rady NKS prebratý do organizačného poriadku NKS, pričom ide o výklad, ktorý nebol spochybnený a bol jednohlasne prijatý súdnou praxou, nepredstavuje relevantný dôvod, ktorý by opodstatňoval takéto účinky.

2) Právny rámec Únie

208. Štruktúra a organizácia súdnictva patrí v zmysle východiskovej zásady inštitucionálnej autonómie medzi právomoci členských štátov.[129] Týka sa to aj vytvorenia a fungovania ústavného súdu. Zásada nezávislosti súdov neukladá členským štátom žiadny konkrétny ústavný model upravujúci vzťahy a vzájomné pôsobenie medzi jednotlivými zložkami štátnej moci,[130] samozrejme za predpokladu, že je zachovaná aspoň základná miera deľby moci (ktorá je nevyhnutná na účely právneho štátu).[131]

209. Členské štáty sú však pri vytváraní štruktúr svojich súdnych inštitúcií a postupov povinné dodržiavať povinnosti, ktoré im vyplývajú z práva Únie, konkrétne z článku 47 Charty, ktorého pôsobnosť a obsah sa musí vykladať s ohľadom na článok 6 ods. 1 EDĽP, ako aj na článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ.[132] Neexistuje však nijaký vopred stanovený alebo jediný platný model či systém. Judikatúra Súdneho dvora sa namiesto toho snaží identifikovať minimálne požiadavky, s ktorými musia byť vnútroštátne systémy v súlade. Tieto požiadavky sa týkajú *vnútorných* a *vonkajších* aspektov nezávislosti súdov, ako aj požiadavky *nestrannosti* vyplývajúcej z judikatúry ESĽP.

210. *Vonkajší* aspekt nezávislosti súdov, ktorý je úzko prepojený s požiadavkou nestrannosti, vyžaduje, aby „dotknutý orgán vykonával svoje úlohy 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“[133]. Nejde tu iba o priamy vplyv vo forme inštrukcií, ale aj „aj formy vplyvu, ktoré sú viac nepriame a ktoré by mohli ovplyvniť rozhodnutia dotknutých sudcov“[134].

129 Pozri body 227 až 232 mojich návrhov AFJR.

130 Pozri v súvislosti s článkom 47 druhým odsekom Charty 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 citovaná judikatúra).

131 Tamže, body 124 až 126 a tam citovaná judikatúra.

132 Pozri v tejto súvislosti 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).

133 Tamže, bod 121 a tam citovaná judikatúra. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

134 Tamže bod 125 a tam citovaná judikatúra.

211. Ako uviedol Súdny dvor, pričom odkázal na judikatúru ESĽP týkajúcu sa článku 6 ods. 1 EDĽP, na zistenie, či je súd „nezávislý“, je potrebné zohľadniť niekoľko relevantných prvkov, medzi ktoré patrí *spôsob vymenovania a trvanie mandátu jeho členov*, existencia ochrany pred vonkajšími tlakmi, a tiež to, či sa dotknutý orgán „javí ako nezávislý“, pretože v hre je samotná dôvera, ktorú musí v demokratickej spoločnosti každý súd vzbudzovať vo verejnosti. [135]

212. Ďalším dôležitým prvkom objektívneho kritéria nestrannosti je (doktrína) dojmu: toto kritérium spočíva v zistení, či nezávisle od osobného správania konkrétneho sudcu existujú niektoré overiteľné skutočnosti oprávňujúce vysloviť pochybnosti o jeho nestrannosti. [136] Najmä v súvislosti s vymenovávaním sudcov je nevyhnutné zabezpečiť, aby „hmotnoprávne podmienky a procesné pravidlá, ktorými sa riadi prijímanie rozhodnutí o vymenovaní, boli také, že u osôb podliehajúcich súdnej právomoci nemôžu po vymenovaní dotknutých osôb vyvolať oprávnené pochybnosti, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť dotknutých sudcov vonkajšími činiteľmi a ich neutralitu vo vzťahu k jednotlivým záujmom, o ktorých rozhodujú“ [137].

213. Súdny dvor však pri preskúmaní dosiahnutia tejto hranice uprednostňuje celkovú analýzu, v ktorej zohľadňuje prvky spojené s inštitucionálnou podobou, právnou úpravou a praktickým uplatnením. V tomto kontexte Súdny dvor konštatoval, že samotná skutočnosť, že pri vymenovávaní sudcov hrajú úlohu výkonné a zákonodarné orgány, nemôže spôsobiť vznik vzťahu podriadenosti, ak sudcovia po vymenovaní nie sú vystavení žiadnemu tlaku a nedostávajú pokyny pri výkone svojich funkcií. [138]

214. Súdny dvor konštatoval, že „nezávislosť vnútroštátneho súdu sa totiž musí, a to aj z hľadiska podmienok vymenovania jeho členov, posudzovať z hľadiska všetkých relevantných faktorov“ [139]. To znamená, že aj keď niektoré z faktorov, na ktoré poukázal vnútroštátny súd, nemožno ako také kritizovať, ich vzájomné prepojenie sprevádzané súvisiacimi okolnosťami môže byť problematické. [140]

3) Analýza

i) Zloženie a postavenie Ústavného súdu

215. Pokiaľ ide o prvý problematický bod, na ktorý poukázal vnútroštátny súd a týka sa *zloženia a postavenia ústavného súdu*, domnievam sa, že takýto spôsob vymenovávania do funkcie v rámci ústavného súdu nevyvoláva sám osebe pochybnosti. Samotná skutočnosť, že „politické“ inštitúcie

[135] 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 v tejto súvislosti odkazuje na rozsudky ESĽP, 21. júna 2011, Fruni v. Slovensko, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, bod 141, a 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, bod 144 a tam citovanú judikatúru.

[136] 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 ESĽP, 6. mája 2003, Kleyn a i. v. Holandsko, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, bod 191 a tam citovanú judikatúru, a 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, body 145, 147 a 149 a tam citovanú judikatúru.

[137] 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 134 a tam citovaná judikatúra). Pozri tiež rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 71 a tam citovaná judikatúra).

[138] Pozri v tejto súvislosti rozsudky 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 a tam citovaná judikatúra), a z 9. júla 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, bod 54).

[139] Rozsudok z 9. júla 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, bod 56).

[140] Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 142), a z 9. júla 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, bod 57).

sa zúčastňujú na vymenovaní členov orgánu, akým je ústavný súd, nevytvára z tohto súdu politický orgán, ktorý je súčasťou výkonnej moci alebo jej je podriadený. Podstatné naopak je, že ústavní sudcovia po vymenovaní nie sú vystavení žiadnemu vplyvu alebo tlaku pri výkone svojich funkcií. [141]

216. Ústavné súdy sú z pohľadu svojej štruktúry a organizácie skutočne iné ako ostatné súdy. Z tohto hľadiska a v tomto rozsahu sa najmä v rámci systémov, v ktorých vykonávajú špecializované a koncentrované ústavné preskúmanie, nepodobajú na nijaký všeobecný súd pôsobiaci vo vnútroštátnom systéme. [142] Aj keď je možné niekedy váhať nad tým, do ktorej zložky moci vlastne spadajú, nevyplýva z toho, že takéto súdy nemajú postavenie „súdnych orgánov“ [143]. Na účely tejto definície je pri skúmaní postavenia ústavných sudcov a právnych záruk ich nezávislosti v čase, keď vykonávajú svoju funkciu, dôležité, aby takéto súdy mali atribúty nestrannosti a nezávislosti.

217. Tu je tiež odpoveď na otázku vymenovania. Nie je rozhodujúce, kto vymenováva, [144] aj keď najmä v súvislosti s postupom výberu sudcov to je čiastočne relevantné. Podstatnými okolnosťami sú záruky nezávislosti pri výkone funkcie, a prípadne konkrétne správanie. Dokonca by sa možno dalo tvrdiť, že práve účasť ostatných zložiek moci pri vymenovávaní sudcov je príkladom skutočnej deľby moci. Deľba moci by sa nemala zamieňať s prehnanými predstavami o nezávislosti sudcov, ktoré vlastne znamenajú izoláciu a nepriepustnosť súdnej moci.

218. V kontexte prejednávaných vecí je potrebné poukázať na to, že požiadavka nezávislosti je súčasťou ústavného postavenia sudcov Ústavného súdu podľa článku 145 rumunskej Ústavy. V zmysle jej článku 142 ods. 2 nemožno deväťročné funkčné obdobie ústavných sudcov predĺžiť. Počas funkčného obdobia ich nemožno podľa článku 145 rumunskej Ústavy odvolať. Podmienky ich vymenovania sú stanovené v článku 143 Ústavy a zahŕňajú vynikajúcu právnickú kvalifikáciu, vysokú úroveň odbornej spôsobilosti a najmenej 18 rokov právnej praxe alebo práce v oblasti vysokoškolského vzdelávania. Okrem toho Komisia poukazuje na to, že článok 144 rumunskej Ústavy tiež v súvislosti s ústavnými sudcami upravuje režim nezlučiteľnosti, ktorého cieľom je zabezpečiť ich nezávislosť.

141 Pozri v tejto súvislosti 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 a tam citovaná judikatúra).

142 Pozri v súvislosti s touto diskusiou napríklad GRIMM, D.: Constitutions, Constitutional Courts and Constitutional Interpretation at the Interface of Law and Politics. In: *EMERJ*. 2019, zv. 21(3), s. 55 – 71; GINSBURG, T., GAROUPA, N.: Building Reputation in Constitutional Courts: Political and Judicial Audiences. In: *Arizona Journal of International and Comparative Law*. 2011, zv. 28, s. 539 – 568.

143 Pozri v súvislosti s komparatívnou diskusiou podporovanou osobitnou povahou francúzskej Ústavnej rady FAVOREU, L., MASTOR, W.: *Les cours constitutionnelles*. Deuxième édition. Paris: Dalloz, 2016, s. 22 a nasl.

144 Ak by to tak nebolo, vyplývalo by zo skutočnosti, že v mnohých členských štátoch sú sudcovia vymenovávaní hlavou štátu alebo vládou, teda výkonnou mocou, aj to, že všetci títo sudcovia *eo ipso* nie sú nezávislí?

219. Navyše Súdny dvor považuje ústavné súdy vo všeobecnosti,[145] a rumunský Ústavný súd osobitne,[146] v rámci prejudiciálneho konania upraveného v článku 267 ZFEÚ za relevantných partnerov, čo si aspoň do istej miery vyžaduje ich nezávislosť, aby bola splnená podmienka definície „súdneho orgánu“ v článku 267 ZFEÚ.[147]

ii) Právomoci a prax ústavného súdu

220. V podobnom zmysle aj neistota vnútroštátneho súdu týkajúca sa otázky, či *ústavný súd má právomoc* zisťovať existenciu ústavnoprávneho sporu medzi jednotlivými ústavnými aktérmi, spadá do oblasti inštitucionálnej a procesnej autonómie tohto členského štátu.

221. Neexistuje nijaký vopred určený katalóg právomocí, ktoré by mali byť ústavným súdom priznané, aby to bolo v súlade so zásadou Únie týkajúcou sa nezávislosti súdov. Neoddeliteľnou súčasťou úloh ústavných súdov je vlastne skutočnosť, že ich právomoci majú (priamy alebo nepriamy) účinok na rozhodnutia vydané všeobecnými súdmi.[148]

222. Možno len dodať, že prinajmenšom podľa mojich vedomostí nijaký ústavný súd v Európe ešte nenašiel spôsob, akým odlíšiť otázku „ústavného“ významu od otázky súvisiacej „výhradne“ alebo „len“ so zákonnosťou. Neexistencia jasnej deliacej čiary viedla v minulosti k mnohým sporom medzi vnútroštátnymi najvyššími (všeobecnými) súdmi a vnútroštátnymi ústavnými súdmi, najmä v systémoch, ktoré poznajú konkrétne (alebo individuálne) preskúmanie ústavnosti na základe individuálnej ústavnej sťažnosti.[149]

iii) Zásada právnej sily rozhodnutej veci

223. Napokon je potrebné poukázať na to, že špecifická povaha týchto účinkov a praktické dôsledky rozhodnutí ústavných súdov sú tiež súčasťou aspektov, ktoré musia definovať vnútroštátne právne systémy, a patrí medzi ne aj ochrana zásad, ako sú právna sila rozhodnutej veci a právna istota.

145 Spomedzi mnohých vecí, ktoré v rámci návrhu na začatie prejudiciálneho konania predložili vnútroštátne ústavné súdy, pozri napríklad rozsudky z 1. marca 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats a i. (C-236/09, EU:C:2011:100); z 26. februára 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107); z 30. mája 2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358), a zo 16. júna 2015, Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400).

146 Rozsudok z 5. júna 2018, Coman a i. (C-673/16, EU:C:2018:385).

147 Pozri napríklad rozsudok z 19. septembra 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, body 49 až 53), alebo nedávne rozsudky z 21. januára 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, bod 55 a nasl.); z 9. júla 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, bod 45 a nasl.), a zo 16. júla 2020, Governo della Repubblica italiana (Postavenie talianskych sudcov) (C-658/18, EU:C:2020:572, bod 42 a nasl.).

148 Pre komparatívny prehľad pozri napríklad CREMER, H.-J.: Die Wirkungen verfassungsrechtlicher Entscheidungen: Ein Vergleich zwischen der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland und der Rechtslage in den Staaten Mittel- und Osteuropas. In: FROWEIN, J.A., MARAUHN, T.: *Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*. Berlin: Springer, 1998, s. 237, alebo rôzne príspevky v LUCHTERHANDT, O. a i.: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*. Baden-Baden: Nomos, 2007.

149 Pozri v súvislosti s komparatívnou diskusiou s príkladmi z Nemecka, Španielska, Českej republiky, Slovenska alebo Slovinska zväzok, ktorý vytvoril Ústavní soud (Česká republika) a má názov *The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint*, Praha: Linde, 2005. Pozri v súvislosti s vytýkanou „nadmernou“ ústavnou kontrolou napríklad Bundesministerium der Justiz, *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Bonn: Moser, 1998, s. 62 – 66.

224. V špecifickom rámci práva Únie Súdny dvor opakovane poukázal na význam oboch zásad.[150] To znamená, že pokiaľ ide o požiadavky vyplývajúce z práva Únie, Súdny dvor až na niekoľko výnimočných situácií[151] nikdy vo všeobecnosti nepožadoval v súvislosti s právoplatnými rozhodnutiami neuplatnenie právnej sily rozhodnutej veci. Súdny dvor však ani nikdy nenamietal proti mimoriadnym opravným prostriedkom dostupným v Rumunsku s cieľom opätovného preskúmania právoplatných rozhodnutí, ktoré sú v rozpore s právom Únie, a rešpektoval tak rovnováhu a konkrétnu procesnú voľbu vnútroštátneho zákonodarcu.[152] To isté musí *a fortiori* platiť s účinkami a dosahom vnútroštátnych ústavných rozhodnutí.

iv) Výhrada

225. Ako som vysvetlil vo svojich návrhoch AFJR, povahu posúdenia Súdneho dvora možno z hľadiska súdnej nezávislosti a nestrannosti v kontexte „vecí týkajúcich štrukturálnych prvkov“, ktoré vedú k preskúmaniu niektorých vnútroštátnych inštitucionálnych alebo procesných riešení z hľadiska požiadaviek práva Únie, analyzovať na troch úrovniach: môže ísť o analýzu ako „čisto papierové posúdenie“; o analýzu „papierov vo vzájomnom pôsobení“ alebo o analýzu „papiera pri použití“ v praxi; a napokon o analýzu praxe ako takej, ktorá sa úplne líši od toho, čo je napísané na papieri.[153]

226. V prejednávaných veciach sa nezdá, že by „teoretické“ alebo „čisto papierové“ posúdenie akokoľvek spochybňovalo nestrannosť alebo nezávislosť Ústavného súdu.

227. Samozrejme nemožno prehliadnuť náznaky možných rizík, ani príležitostné narážky v tomto spise týkajúce sa konkrétne nálezu č. 685/2018, a napokon ani dotknuté subjekty a ich údajnú motiváciu.[154]

228. To by však bola úplne iná vec, ako tá, o ktorej Súdny dvor rozhoduje.[155] V dnešnej Európskej únii žiaľ môžu existovať príklady manipulácie alebo dokonca priamo zneužívania konkrétneho ústavného postupu, ktorý síce môže byť upravený zdanlivo neutrálnymi pravidlami, no dá sa použiť v prospech alebo v záujme konkrétnej osoby alebo skupiny. Ešte extrémnejšia by mohla byť situácia, v ktorej nejde len o jedno alebo viac individuálnych zlyhaní, ale o nekalé konanie celej inštitúcie. V takomto prípade by viac nemohli byť zabezpečené základné štrukturálne záruky nezávislosti a nestrannosti inštitúcie, pretože by bola ako celok prostredníctvom systému vymenovania jej členov ovládnutá politikou alebo by sa stalo realitou ohrozenie všeobecnej štruktúry, na ktorej je založené dodržiavanie zásady deľby moci.[156]

229. Úplne však v tejto súvislosti súhlasím s Komisiou, že v prejednávaných veciach sa nezistili nijaké skutočnosti, ktoré by mohli spochybniť nezávislosť alebo nestrannosť Ústavného súdu. Obavy vnútroštátneho súdu sa týkajú skôr súvislostí spojených s výkladom vnútroštátneho práva, ktorý vyplýva z rozhodnutia Ústavného súdu, a jeho dôsledkami pre súdnu prax vnútroštátneho súdu, s ktorými tento súd jednoducho nesúhlasí.

150 Pozri napríklad nedávny rozsudok z 2. apríla 2020, CRPNPAC a Vueling Airlines (C-370/17 a C-37/18, EU:C:2020:260, bod 88 a tam citovaná judikatúra).

151 Uvedených a analyzovaných v mojich nedávnych návrhoch vo veci Călin (C-676/17, EU:C:2019:94, bod 80 a nasl.).

152 Rozsudok z 11. septembra 2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, bod 57).

153 Body 240 až 243 vyššie.

154 Pozri tiež bod 204 vyššie.

155 Pozri v súvislosti s rôznymi tvrdeniami, ktoré boli prednesené pred Súdnym dvorom, podrobnejšie moje návrhy AFJR body 235 až 248.

156 Pozri ako príklad takejto situácie 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, body 142 až 152).

v) Predbežný záver

230. Z toho vyplýva, že na prvú otázku vo veci C-357/19 v rozsahu, v akom sa týka zásady nezávislosti súdov, ako aj na otázku vo veci C-547/19, je potrebné odpovedať v tom zmysle, že zásada EÚ, ktorá sa týka nezávislosti súdov, a je zakotvená v článku 47 druhom odseku Charty, ako aj v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ, nebráni prijatiu rozhodnutia vnútroštátneho ústavného súdu, ktorý v rámci výkonu svojich ústavných právomocí rozhodne o zákonnosti zloženia súdnych senátov najvyššieho vnútroštátneho súdu, a to aj v prípade, že dôsledkom takého rozhodnutia je možnosť podať mimoriadny opravný prostriedok proti právoplatným rozsudkom.

5. Zásada prednosti

231. Svojou treťou otázkou vo veci C-357/19 sa vnútroštátny súd pýta, či zásada prednosti práva Únie umožňuje vnútroštátnemu súdu neuplatniť rozhodnutie ústavného súdu vyhlásené v konaní týkajúcom sa ústavného sporu, ktoré je v zmysle vnútroštátneho práva záväzné.

232. Odpoveď na túto otázku som už poskytol s ohľadom na osobitné povinnosti vyplývajúce z článku 325 ZFEÚ a na ochranu základných práv. Vzhľadom na mnou navrhovanú odpoveď na prvú a druhú otázku vo veci C-357/19 nie je potrebné na tretiu prejudiciálnu otázku odpovedať.

233. Domnievam sa však, že je užitočné dodať niekoľko záverečných poznámok týkajúcich sa zásady prednosti a povinnosti vnútroštátnych súdov rešpektovať rozhodnutia ústavného súdu. Nie je to len preto, že Súdny dvor možno nebude súhlasiť s mojimi odpoveďami na prvú a druhú otázku vo veci C-357/19. Je to aj preto, lebo za touto všeobecnou otázkou sa ukrýva ďalší dôležitý problematický bod: z návrhu na začatie prejudiciálneho konania totiž vyplýva, že dôvodom tretej otázky je, že ak sudca nerešpektuje rozhodnutie Ústavného súdu podľa článku 99 písm. ș) zákona č. 303/2004, dopúšťa sa v zmysle vnútroštátneho práva disciplinárneho previnenia. [157]

234. Na uvedený problém, na ktorý poukázal vnútroštátny súd, ponúka do istej miery odpovede ustálená judikatúra Súdneho dvora.

235. Na jednej strane existuje ustálená judikatúra o prednosti práva Únie a o jej dôsledkoch pre vnútroštátne súdne inštitúcie a procesy. Po prvé vnútroštátne súdy, ktoré sú poverené uplatňovať právne predpisy Únie, majú povinnosť zabezpečiť plný účinok týchto predpisov, pričom v prípade potreby z vlastnej iniciatívy neuplatnia akékoľvek odporujúce ustanovenie vnútroštátneho práva bez toho, aby bolo treba žiadať alebo čakať na jeho predchádzajúce zrušenie zákonodarnou cestou alebo akýmkoľvek iným ústavným postupom. [158] Po druhé ustanovenia alebo prax, ktoré by mohli oslabiť účinnosť práva Únie tým, že príslušnému vnútroštátnemu súdu, ktorý uplatňuje toto právo, nepriznávajú vo chvíli tohto uplatnenia právomoc, aby urobil všetko, čo je nevyhnutné na neuplatnenie ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sú prekážkou plnej účinnosti

[157] Pozri bod 7 vyššie. V kontexte prejednávanej veci je uplatnenie tohto ustanovenia možné za predpokladu, že by Súdny dvor prijal istý výklad práva Únie a vnútroštátny súd by ho neskôr uplatnil na vnútroštátnej úrovni, pričom by sa tak potenciálne dostal do rozporu s rozhodnutím vnútroštátneho ústavného súdu. Rovnaké ustanovenie sa však už uplatnilo v inej paralelnej veci, v ktorej Súdny dvor rozhoduje: pozri moje návrhy prednesené dnes vo veci C-379/19, DNA- Serviciul Territorial Oradea, v ktorej sa zrejme proti vnútroštátnemu sudcovi začalo disciplinárne konanie, pretože podaním návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor tento sudca vyjadril nesúhlas s rozhodnutím ústavného súdu.

[158] Pozri napríklad nedávny rozsudok zo 4. decembra 2018, The Minister for Justice and Equality a Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, bod 35 a tam citovaná judikatúra).

priamo uplatniteľných noriem Únie, sú nezlučiteľné s požiadavkami, ktoré sú podstatou práva Únie.[159] Po tretie sa tieto úvahy uplatňujú na všetky vnútroštátne pravidlá na každej úrovni vrátane tých, ktoré majú ústavnú povahu.[160]

236. Zásada prednosti sa teda musí principiálne a samozrejme za predpokladu, že skutočne existuje vecný nesúlad medzi ústavným rozhodnutím, ktoré je predmetom prejednávanej veci, a právom Únie, čo podľa mňa nie je prípad prejednávanej veci, vykladať v tom zmysle, že vnútroštátnemu súdu umožňuje neuplatniť rozhodnutie vnútroštátneho ústavného súdu v prípade, že sa vnútroštátny súd domnieva, že je to jediná možnosť ako dosiahnuť súlad s povinnosťami vyplývajúcimi z priamo uplatniteľných ustanovení práva Únie.

237. Na druhej strane pokiaľ ide o prejudiciálne konanie a jeho prípadný dosah na vnútroštátnu súdnu hierarchiu a povinnosť riadiť sa právnym názorom vyššieho súdu, judikatúra je od vyhlásenia rozsudku vo veci Rheinmühlen I[161] veľmi jasná. Chcel by som uviesť a zdôrazniť tri dôležité súvislosti, ktoré vyplývajú z uvedenej línie judikatúry a uplatňujú sa aj na rozhodnutia ústavných súdov.[162]

238. Po prvé, ak sa vnútroštátny súd domnieva, že rozhodnutie súdu vyššieho stupňa by ho mohlo viesť k vyhláseniu rozsudku, ktorý je v rozpore s právom Únie, vnútroštátne pravidlá, na základe ktorých sú vnútroštátne súdy nižšieho stupňa viazané posúdením súdu vyššieho stupňa, nemôžu tieto súdy zbaviť možnosti obrátiť sa na Súdny dvor s návrhom na začatie prejudiciálneho konania. Po druhé výklad Súdneho dvora je pre vnútroštátny súd, ktorý využil možnosť podľa článku 267 ZFEÚ, záväzný, pričom tento súd je povinný v prípade potreby neuplatniť rozhodnutia súdu vyššieho stupňa.[163] Po tretie by sa tieto úvahy podľa môjho názoru mali uplatniť aj v prípade, že súd nižšieho stupňa konštatuje, že rozhodnutie súdu vyššieho stupňa je nezlučiteľné s právom Únie, pričom nepodá návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor. V judikatúre sa totiž trvá na tom, že *možnosť* súdu nižšieho stupňa podať na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania a v prípadne potreby neuplatniť usmernenia súdu vyššieho stupňa, ktoré sú v rozpore s právom Únie, sa nemôže premeniť na *povinnosť* podať takýto návrh.[164]

239. Právo Únie teda skutočne umožňuje vnútroštátnemu súdu, aby sa neriadil (inak záväzným) právnym stanoviskom súdu vyššieho stupňa, ak je presvedčený, že takýto právny výklad je v rozpore s právom Únie. Úplne logicky z toho vyplýva, že z hľadiska práva Únie musí to isté platiť na akúkoľvek (následnú) vnútroštátnu sankciu za takéto správanie: ak je uvedené správanie z hľadiska práva Únie oprávnené, nie je zaň možné uložiť sankciu.

240. Je tu však jedno veľmi dôležité „ale“. Domnievam sa, že právo Únie poskytuje vnútroštátnemu súdu v obmedzenej miere „možnosť nesúhlasiť“, ale nedáva mu všeobecnú „možnosť nerešpektovať“. Vzhľadom na štruktúru právneho poriadku Únie, v ktorom je Súdny dvor konečným subjektom vykladajúcim právo Únie, má judikatúra Súdneho dvora, na ktorú som poukázal vyššie, jediný cieľ: umožniť vnútroštátnym súdom nižšieho stupňa prístup

159 Napríklad nedávny rozsudok zo 4. decembra 2018, The Minister for Justice and Equality a Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, bod 36 a tam citovaná judikatúra).

160 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, bod 61 a tam citovaná judikatúra).

161 Rozsudok zo 16. januára 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3).

162 Rozsudok z 15. januára 2013, Križan a i. (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 70).

163 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 5. októbra 2010, Elčinov (C-173/09, EU:C:2010:581, body 27, 28 a 30), a z 15. januára 2013, Križan a i. (C-416/10, EU:C:2013:8, body 68 a 69).

164 Rozsudky z 19. januára 2010, Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, body 53 až 55); z 5. októbra 2010, Elčinov (C-173/09, EU:C:2010:581, bod 28), a uznesenie z 3. septembra 2020, Vikingo Fővállalkozó (C-610/19, EU:C:2020:673, bod 75).

k Súdnemu dvoru. Súdy vyššieho stupňa najmä nesmú brániť prostredníctvom svojej autority v rámci vnútroštátneho systému, aby sa súdy v rámci ich pôsobnosti mohli obracať s návrhmi na prejudiciálne konanie na Súdny dvor.

241. Tento cieľ však tiež vymedzuje hranice, v akých sa uvedená možnosť vyplývajúca z práva Únie môže pohybovať. Ak by sa často abstraktné a dosť ďalekosiahle návrhy Súdneho dvora prijali doslovne, nezostávalo by nič iné, len sa pripojiť k výzvam, aby sa línia judikatúry vyplývajúca s rozsudku vo veci Rheinmühlen prehodnotila, čo nepochybne platilo v roku 2010.[165] Zo všeobecného inštitucionálneho pohľadu sa mohlo zdať, že uvedená judikatúra vychádza z množstva nedôvodných implicitných predpokladov, napríklad, že vnútroštátne súdy vyššieho stupňa chcú brániť súdom nižšieho stupňa v rámci ich pôsobnosti, aby predkladali Súdnemu dvoru návrhy na začatie prejudiciálneho konania. Tento predpoklad však našťastie nebol, až donedávna, odôvodnený.[166]

242. Z tohto hľadiska by som navrhoval, aby sa judikatúra Súdneho dvora, ktorá bola citovaná vyššie, vykladala tak, že pre všetky súdne subjekty, bez ohľadu na ich miesto v súdnej hierarchii, vytvára priestor na racionálnu diskusiu o správnom výklade práva Únie. Určite by sa však nemala vnímať ako neobmedzený univerzálny tromf, ktorým sa sudca zaštíti bez ohľadu na okolnosti pred akýmikoľvek bežnými pravidlami týkajúcimi sa súdnych postupov, hierarchie a disciplíny na vnútroštátnej úrovni.

243. Nemyslím si, že nad rámec tejto všeobecnej výhrady možno ponúknuť nejaké ďalšie usmernenie v prípade širokého spektra rôznych situácií, ktoré môžu v reálnom živote vzniknúť. Základným východiskom vo všetkých takýchto prípadoch je v jednotlivých veciach riadne *odôvodniť* všetky skutočnosti a súvislosti týkajúce sa práva Únie, o ktoré v danej veci ide. Táto pomerne univerzálna povinnosť[167] už sama osebe čiastočne vymedzuje, ktoré tvrdenia vychádzajúce z práva Únie zostávajú v priestore racionálnej právnej diskusie. V každom prípade by malo platiť všeobecné pravidlo, že *musí stále existovať možnosť* riadne odôvodneného nesúhlasu súdu (nižšieho stupňa), najmä v prípade, že ide o otázku, ktorá sa rieši prvýkrát a mohla by viesť k podaniu návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor.

244. Ako nedávno potvrdil vnútroštátny súd, uvedené úvahy bránia ustanoveniam vnútroštátneho práva, ktoré vnútroštátnych sudcov vystavujú disciplinárnym konaniam len *preto*, lebo podali na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania,[168] a treba dodať, že *bez ohľadu* na výsledok prejudiciálneho konania na Súdnom dvore. To znamená, že už samotná perspektíva, že proti vnútroštátnemu sudcovi môže byť vedené disciplinárne konanie z dôvodu podania uvedeného návrhu (alebo preto, že bude na tomto návrhu po jeho podaní trvať), môže narušiť účinný výkon diskrečnej právomoci a úloh týchto vnútroštátnych súdov vyplývajúcich z článku 267 ZFEÚ.[169] Navyše skutočnosť, že proti sudcovi nebolo vedené disciplinárne konanie

165 Pozri napríklad návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Elčinov (C-173/09, EU:C:2010:336, body 23 až 39).

166 Súčasný kontext v niektorých členských štátoch nepochybne vdýchne líniu judikatúry založenej na rozsudku vo veci Rheinmühlen novú energiu a ďalšie štrukturálne odôvodnenie, ktorým je ochrana súdneho disentu.

167 Vyplýva to z článku 47 Charty vykladaného s ohľadom na článok 6 ods. 1 EDĽP. Pozri tiež napríklad rozsudok zo 6. septembra 2012, Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, bod 53 a nasl.).

168 Pozri rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 58).

169 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 57 až 58).

alebo sa naň neuplatňujú iné opatrenia za to, že uplatnil svoju diskrečnú právomoc spočívajúcu v podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor, tiež predstavuje záruku nevyhnutnú pre nezávislosť súdov. [170]

245. Z uvedených úvah vyplýva, že v Únii, ktorá je založená na právnom štáte, sudca nemôže byť potrestaný za to, že legitímne uplatnil svoje právo, ktoré má každý „súdny orgán“ a spočíva v podaní návrhu na Súdny dvor v zmysle článku 267 ZFEÚ.

V. Návrh

246. Navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálne otázky, ktoré položil Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd, Rumunsko), odpovedal takto:

– Na druhú otázku vo veci C-357/19 sa má odpovedať v tom zmysle, že článok 47 druhý odsek Charty základných práv Európskej únie nebráni tomu, aby v situácii, ktorá vo všeobecnosti spadá do pôsobnosti práva Únie, avšak toto právo ju neupravuje v celom rozsahu, vnútroštátny ústavný súd, ktorý uplatní reálny a primeraný vnútroštátny štandard ochrany ústavných práv a bude vychádzať zo svojho výkladu platných vnútroštátnych ustanovení, vyhlásil, že súdne senáty neboli v rámci vnútroštátneho najvyššieho súdu vytvorené v súlade so zákonom.

– Na prvú otázku vo veci C-357/19, ako aj na otázku vo veci C-547/19 sa má odpovedať takto:

  – Článok 325 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 1 ods. 1 písm. a) a b) a tiež článok 2 ods. 1 Dohovoru vypracovaného na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia rozhodnutiu vnútroštátneho ústavného súdu, ktorým sa vyhlasuje zloženie senátov vnútroštátneho najvyššieho súdu za nezákonné, pretože bolo porušené právo na nestranný súd, pričom sa tak vytvorili podmienky na podanie mimoriadnych opravných prostriedkov proti právoplatným rozsudkom.

  – Zásada EÚ, ktorá sa týka nezávislosti súdov a je zakotvená v článku 47 druhom odseku Charty, ako aj v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ, nebráni prijatiu rozhodnutia vnútroštátneho ústavného súdu, ktorý v rámci výkonu svojich ústavných právomocí rozhodne o zákonnosti zloženia súdnych senátov najvyššieho vnútroštátneho súdu, a to aj v prípade, že dôsledkom takého rozhodnutia je možnosť podať mimoriadne opravné prostriedky proti právoplatným rozsudkom.

– Vzhľadom na odpovede na prvú a druhú otázku vo veci C-357/19, nie je potrebné poskytnúť odpoveď na tretiu prejudiciálnu otázku v tejto veci.

[170] Rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 59). Pozri tiež v tejto súvislosti rozsudok z 5. júla 2016, Ogňanov (C-614/14, EU:C:2016:514, bod 25), a uznesenie z 12. februára 2019, RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, bod 47).