

Věc C-291/19**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

9. dubna 2019

Předkládající soud:

Curtea de Apel Braşov (Rumunsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

28. března 2019

Navrhovatel:

SO

Odpůrci:

TP a další

Předmět původního řízení

Stížnost, kterou navrhovatel SO podal u Curtea de Apel Braşov (odvolací soud Braşov), trestní oddělení, proti usnesení, na základě něhož státní zástupce pověřený vyřízením věci, konkrétně vedoucí státní zástupce oddělení v rámci státního zastupitelství u Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (Nejvyšší kasační a soudní dvůr) (PÎCCJ) - Direcția Națională Anticorupție (Národní ředitelství pro boj proti korupci, dále jen „DNA“) - Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție (dále jen „oddělení pro boj proti trestným činům, které jsou pokládány ze trestné činy korupce“), rozhodl o odložení, a konkrétně potvrdil rozhodnutí o odložení trestních oznámení, v nichž navrhovatel poukázal na spáchání trestných činů různými státními zástupci, soudci a advokátem.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Curtea de Apel Braşov žádá na základě čl. 19 odst. 3 písm. b) SEU a článku 267 SFEU o výklad rozhodnutí Komise 2006/928/ES ze dne 13. prosince 2006,

článku 2 SEU, čl. 4 odst. 3 SEU a zásady nezávislosti soudců zakotvené v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i čl. 47 druhého pododstavce Listiny základních práv Evropské unie.

Předběžné otázky

1. Musí být mechanismus pro spolupráci a ověřování (MSO) zřízený rozhodnutím Evropské komise 2006/928/ES ze dne 13. prosince 2006 považován za akt přijatý orgánem Evropské unie ve smyslu článku 267 SFEU, který může podléhat výkladu Soudního dvora?

2. Jsou požadavky obsažené ve zprávách vypracovaných v rámci uvedeného mechanismu pro Rumunsko závazné, zejména (ale nejen pouze) pokud jde o nezbytnost provést legislativní změny, které by byly podle závěrů MSO v souladu s doporučeními formulovanými Benátskou komisí a skupinou států proti korupci Rady Evropy?

3. Musí být článek 2, vykládaný ve spojení s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, vykládán v tom smyslu, že pod povinnost členského státu dodržovat zásady právního státu spadá i povinnost, aby Rumunsko dodržovalo požadavky uložené ve zprávách vypracovaných v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování (MSO), zřízeného rozhodnutím Komise 2006/928/ES ze dne 13. prosince 2006?

4. Brání zásada nezávislosti soudců, zakotvená v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU a v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, jak je vykládána judikaturou Soudního dvora Evropské unie (rozsudek velkého senátu ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), zřízení oddělení pro vyšetřování trestných činů spáchaných v rámci soudního systému v rámci státního zastupitelství u Înalta Curte de Casație și Justiție s ohledem na pravidla pro jmenování/odvolání státních zástupců, kteří jsou součástí uvedeného oddělení, na podmínky pro výkon funkcí v rámci tohoto oddělení, jakož i na způsob, jakým je stanovena působnost, v souvislosti s omezeným počtem míst v rámci tohoto oddělení?

5. Brání článek 47 [druhý pododstavec] Listiny základních práv Evropské unie týkající se práva na spravedlivý proces prostřednictvím projednání věci v přiměřené lhůtě zřízení oddělení pro vyšetřování trestných činů spáchaných v rámci soudního systému v rámci státního zastupitelství u Înalta Curte de Casație și Justiție s ohledem na podmínky pro výkon funkcí v rámci tohoto oddělení a na způsob, jakým je stanovena působnost, v souvislosti s omezeným počtem míst v rámci tohoto oddělení?

Uplatněná ustanovení unijního práva a uplatněná judikatura Evropské unie

Článek 2, čl. 4 odst. 3 a čl. 19 odst. 1 SEU

Články 37 a 38 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie

Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie

Rozhodnutí Komise 2006/928/ES ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování ze dne 25. ledna 2017, v níž se nejprve uvádí, že kroky přijaté pro dosažení cílů MSO „mohou být plně posouzeny“ „při zvážení toho, zda se jejich zamýšlený účinek projevuje v praxi a zda lze mít za to, že jsou zakotveny v právním a institucionálním rámci Rumunska a že jsou nezvratné“, přičemž se následně dodává, že „základní otázky jako je zpochybňování nezávislosti soudnictví a právního účinku soudních rozhodnutí a někdy konkrétní pokusy o zvrácení reformem nevyhnutelně [zpomalily] tempo pokroku směrem k cílům MSO“

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokroku Rumunska v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování ze dne 13. listopadu 2018, bod 3.1 „Referenční cíl 1: Nezávislost soudnictví a reforma soudnictví“ v rámci kapitoly 3 „POSOUZENÍ POKROKU PŘI PLNĚNÍ DOPORUČENÍ STANOVENÝCH VE ZPRÁVĚ Z LEDNA 2017“ a kapitoly 4 „ZÁVĚR“

Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), body 42-44

Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky soudního systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), bod 48

Rozsudek ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448).

Uplatněná ustanovení vnitrostátního práva

Články 175 a 297 Codul penal (trestní zákoník) a články 339, 340 a 341 Codul de procedură penală (trestní řád), ustanovení, jejichž obsah je uveden v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-195/19.

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (zákon č. 78/2000 o prevenci, vyšetřování a trestání v oblasti korupce), článek 13², podle něhož se v případě trestných činů spočívajících ve zneužití funkce, pokud veřejný zaměstnanec získal pro sebe nebo jinou osobu neoprávněně zvýhodnění, konkrétní horní hranice trestu zvyšuje o jednu třetinu.

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (zákon č. 304/2004 o organizaci soudního systému), články 88¹-88⁹, ustanovení, jejichž obsah je uveden v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-195/19, a články 88¹⁰ a 88¹¹ týkající se toho, jak se v rámci Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (oddělení pro vyšetřování trestných činů spáchaných v rámci soudního systému, dále jen „SIIJ“) prostřednictvím přidělení vykonávají funkce zaměstnanců a příslušníků justiční policie pod přímým velením a přímou kontrolou státního zástupce oddělení, a konkrétně zahrnutí odborníků v oblasti zpracování a vyhodnocování informací, a v hospodářské, finanční, celní, infromatické, jakož i v jiných oblastech, do oddělení; dva posledně uvedené články byly zavedeny Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/2019 (mimořádné nařízení vlády č. 12/2019).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 (mimořádné nařízení vlády č. 7/2019), které mimo jiné mění a doplňuje Legea nr. 304/2004. Tímto nařízením se do článku 88¹ vkládá nový odstavec, odstavec 6, na jehož základě se v případě kompetenčních sporů SIIJ „hierarchicky nadřazeným státním zástupcem“ rozumí vedoucí státní zástupce oddělení, a to i v případě řešení přijatých předtím, než se posledně uvedené oddělení stalo provozuschopným. Toto nařízení mění článek 88⁷, který v odst. 1 písm. d) stanoví novou pravomoc SIIJ, která spočívá v tom, že vykonává a vzdává se opravných prostředků v kompetenčních sporech oddělení, a to i ve věcech projednávaných před soudními orgány nebo o nichž bylo s konečnou platností rozhodnuto předtím, že se toto oddělení stalo provozuschopným.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea SIIJ (mimořádné nařízení vlády č. 90/2018 o opatřeních týkající se podmínek fungování SIIJ), články I a II, ustanovení, jejichž obsah je uveden v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-195/19.

Rozhodnutí Înaltei Curții de Casație și Justiție č. 3 ze dne 26. února 2009, vydané v řízení týkajícím se vyřešení právních otázek, na základě něhož při výkladu ustanovení čl. 88⁸ odst. 2 Legea nr. 304/2004 je účast na jednání v kompetenčních sporech SIIJ, v rámci nichž trestní stíhání provádí DNA, zajišťována státními zástupci v rámci soudního útvaru státního zastupitelství u Înalta Curte de Casație și Justiție nebo státními zástupci v rámci státního zastupitelství u soudního orgánu pověřeného vyřízením věci.

Rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 1519/2011 a č. 2/2012, jejichž relevantní obsah je uveden v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-195/19, a rozhodnutí Curtea Constituțională č. 104/2018, jehož relevantní obsah, konkrétně body 88 a 90 rozhodnutí, je uveden v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-195/19.

Stručný popis skutkového stavu a věci v původním řízení

- 1 Ve čtyřech trestních oznámeních podaných v prosinci 2015 a v únoru 2016 SO uvedl, že se čtyři státní zástupci dopustili trestního činu zneužití funkce podle

článku 13² Legea nr. 78/2000 ve spojení s čl. 297 odst. 1 Codul penal, jakož i to, že se advokát se sídlem v Braşov dopustil trestného činu úplatkářství podle čl. 291 odst. 1 Codul penal. SO uvedl, že uvedení státní zástupci porušili různé služební povinnosti, a to buď tím, že neodůvodněně odmítli přezkoumat takové jeho návrhy, poskytnout mu informace či mu dát k dispozici kopie některých aktů obsažených v trestním spise, nebo tím, že překročili zákonné pravomoci, jakož i tím, že přijali akty za podmínek protiprávnosti a neopodstatněnosti.

- 2 Následně podal SO trestní oznámení proti dvěma soudcům Judecătoria Braşov (soud prvního stupně v Braşov) a Tribunalul Braşov (Vyšší soud v Braşov), přičemž uvedl, že tvoří součást zločinecké skupiny a že v různých řízeních vůči němu vydali rozhodnutí, která jsou pro něj nepříznivá.
- 3 Po provedení vyšetřování v dotčené věci Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție - Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție (státní zastupitelství u Nejvyššího kasačního a soudního dvora - Národní ředitelství pro boj proti korupci - oddělení pro boj proti trestným činům, které jsou pokládány za trestné činy korupce) na základě usnesení ze dne 8. září 2017 rozhodlo o odložení věci, přičemž uvedlo, že se na skutky nevztahuje trestní zákon a nebyly spáchány úmyslně ve smyslu trestního zákona, a pokud jde o trestný čin založení zločinecké skupiny, tento skutek neexistuje.
- 4 Proti takovému rozhodnutí státního zastupitelství pověřeného věcí podal SO stížnost k hierarchicky nadřazenému státnímu zastupitelství, a to vedoucímu státnímu zástupci oddělení pro boj proti trestným činům, které jsou pokládány za trestné činy korupce v rámci DNA, který ji usnesením ze dne 20. října 2017 zamítl jako neopodstatněnou.
- 5 Za těchto okolností se SO obrátil na soudní orgán, přičemž u něj podal stížnost proti rozhodnutí o odložení věci, která byla v návaznosti na rozhodnutí o prohlášení nepříslušnosti zapsána do rejstříku u předkládajícího soudu, a sice Curtea de Apel Braşov (odvolací soud Braşov) dne 11. září 2018.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 6 Předkládající soud uvádí, že vzhledem k tomu, že řízení před soudním orgánem zahrnuje povinnou účast státního zástupce, se jednání původně účastnil státní zástupce DNA, a následně po vstupu v platnost změn Legea nr. 304/2004 a poté, co Înalta Curte de Casație și Justiție vydal rozhodnutí č. 3 ze dne 26. února 2019, se jednání účastnil státní zástupce státního zastupitelství u Curtea de Apel Braşov. Pokud se dospěje k závěru, že stížnost navrhovatele SO je opodstatněná, bude muset předkládající soud věc postoupit SIIJ za účelem trestního stíhání.
- 7 Předkládající soud tedy uvádí, že vzhledem k tomu, že další průběh hlavního řízení zahrnuje účast státních zástupců SIIJ, je nezbytné stanovit, zda unijní právo

brání, či nikoli vnitrostátní právní úpravě, která zřizuje uvedené zvláštní oddělení státního zastupitelství.

- 8 Pokud jde o první otázku, která se týká povahy MSO, předkládající soud uvádí, že tento mechanismus byl zřízen rozhodnutím 2006/928/ES ve smyslu článků 37 a 38 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.
- 9 S ohledem na tato ustanovení, zprávu Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 25. ledna 2017, možnost uložit sankce v případě nedodržení přijatých závazků a s odkazem na rozsudek Soudního dvora ze dne 13. června 2017, Florescu a další, v němž Soudní dvůr rozhodl, že je třeba memorandum o porozumění mezi Evropským společenstvím a Rumunskem, uzavřené v Bukurešti a v Bruselu dne 23. června 2009, považovat za akt přijatý orgánem Unie ve smyslu článku 267 SFEU, který může podléhat výkladu Soudního dvora, předkládající soud uvádí, že je třeba objasnit, zda MSO představuje akt, který může podléhat výkladu Soudního dvora.
- 10 Pokud jde o druhou otázku, předkládající soud, který odkazuje na zprávu Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 13. listopadu 2018, v jejímž závěru je uvedeno, že „[K] nápravě situace se doporučují tato opatření: (...) [o]kamžitě pozastavit provádění justičních zákonů a následných mimořádných nařízení [a] [z]revidovat justiční zákony, aby v plném rozsahu zohledňovaly doporučení v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování a doporučení vydaná Benátskou komisí a skupinou GRECO“, žádá Soudní dvůr, aby stanovil, zda opatření výslovně doporučená ve zprávách vypracovaných v rámci mechanismu mají závaznou povahu, což by předkládajícímu soudu umožnilo, aby prohlásil, že platnost ustanovení vnitrostátního práva, která zřizují SIIJ, se pozastavuje nebo musí být pozastavena a zda je taková závazná povaha omezena striktně na závěr zprávy, nebo zda mají uvedenou povahu rovněž i jiné příslušné poznámky takové zprávy, konkrétně poznámky, na základě nichž je uvedeno, že vnitrostátní opatření jsou v rozporu s doporučeními Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva Rady Evropy (Benátská komise) a skupiny států proti korupci (GRECO).
- 11 V tomto smyslu předkládající soud uvádí, že zpráva Komise ze dne 13. listopadu 2018 výslovně uvádí, že jedním z opatření, jež negativně ovlivnilo nezávislost soudnictví a oslabilo důvěru v soudnictví, je zřízení zvláštního oddělení pro vyšetřování trestných činů spáchaných v rámci soudního systému.
- 12 V této souvislosti je ve stanovisku Benátské komise č. 924 ze dne 20. října 2018 výslovně uvedeno, že „zvláštní obava existuje rovněž v souvislosti (...) s novým SIIJ“, a ve zprávě *ad hoc* o Rumunsku, přijaté skupinou GRECO ve dnech 19.-23. března 2018, se v bodech 33 a 34 mimo jiné uvádí, že „jednou z kontroverznějších změn je zřízení (...) nového oddělení pro vyšetřování trestných činů v soudním systému, [které] je mnohými považováno za anomálii v současném institucionálním uspořádání, zejména i) z toho důvodu, že neexistují konkrétní

údaje nebo hodnocení prokazující existenci strukturálních problémů v soudním systému, které by uvedenou iniciativu odůvodnily; ii) vzhledem ke způsobu, jakým je určeno vedení takového oddělení a iii) vzhledem k tomu, že takové oddělení nemá k dispozici příslušné vyšetřovatele a vyšetřovací nástroje, na rozdíl od jiných specializovaných orgánů provádějících trestní stíhání. Je podobně zdůrazňováno, že takový orgán bude okamžitě přetížen v důsledku ustanovení (...), která stanoví okamžité převedení mnoha případů přidělených jiným státním zastupitelstvím, zatímco předpokládaný počet pracovních míst (15 v návrhu zákona) je poddimenzován vzhledem k předpokládanému objemu práce“ a že „tím spíše existují obdobně obavy, že by tato struktura mohla být snadno použita k odebrání případů, které řeší specializovaná státní zastupitelství nebo by mohla zasáhnout v citlivých případech širokého zájmu, kdy existují oznámení vůči soudci či státnímu zástupci, což je situace, v níž by došlo automaticky k tomu, že je příslušná nová struktura.“ Toto stanovisko doporučuje upustit od zřízení SIIJ.

- 13 Na základě třetí a čtvrté předběžné otázky předkládající soud žádá, aby bylo určeno, bez ohledu na odpověď poskytnutou na první dvě otázky, zda zásady, na nichž je založen evropský právní řád, které jsou zakotveny ve Smlouvě o Evropské unii, musí být vykládány v tom smyslu, že brání výše uvedené vnitrostátní právní úpravě vzhledem k nebezpečí, které tato úprava představuje pro právní stát a pro nezávislost soudního systému, a to s ohledem na její obsah a analýzy provedené v rámci MSO, jakož i v rámci Benátské komise a skupiny GRECO.
- 14 V tomto ohledu předkládající soud poté, co připomněl ustanovení čl. 19 odst. 1 SEU a rozsudky Soudního dvora ve věcech Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16), body 42-44, a Minister for Justice and Equality (Nedostatky soudního systému) (C-216/18), bod 48, uvádí část kritik Benátské komise a skupiny GRECO v souvislosti se změnami Legea nr. 304/2004, které vedly ke zřízení SIIJ.
- 15 První kritika se týká struktury SIIJ, kterou tvoří 15 státních zástupců, kteří každý rok budou muset vyřídit tisíce věcí. Tyto věci byly předtím vyřizovány více než 150 státními zástupci náležejícími do 19 útvarů státního zastupitelství a je zřejmá skutečnost, že 15 státních zástupců oddělení bude pravděpodobně zaveleno činností, což bude mít vliv na kvalitu trestního stíhání.
- 16 Další kritika se týká skutečnosti, že SIIJ je koncipováno jako jediná struktura se sídlem v Bukurešti, což znamená, že soudci nebo státní zástupci, vůči nimž probíhá vyšetřování, budou muset vyvinout značné úsilí s vysokými náklady, aby se dostavili na jednání, což může ovlivnit jejich práva na obhajobu.
- 17 Kromě toho je kritizován rovněž postup jmenování vedoucího státního zástupce a dalších 14 státních zástupců, u nichž má zkouška spočívající v pohovoru důležitost rovnající se 60 %, což neposkytuje dostatečné záruky pro výběrové řízení probíhající nestranným způsobem.

- 18 Navíc nejsou jasné způsoby, kdy samotní státní zástupci SIIJ mohou být předmětem skutečného vyšetřování v souvislosti s případnými spáchanými trestnými činy, zvláště trestnými činy [spáchanými] v souvislosti s jejich funkcemi.
- 19 Jsou kritizovány rovněž změny na základě Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019, k nimž došlo bez stanoviska Consiliu Superior al Magistraturii (Vrchní rada soudců a státních zástupců). Vložení odst. 6 do článku 88¹ Legea nr. 304/2004 bylo tudíž vnímáno tak, že jde o první krok k tomu, aby bylo oddělení umístěno mimo působnost nejvyššího státního zástupce, aby bylo *de facto* přeměněno na oddělené státní zastupitelství.
- 20 Vzhledem k tomu, že trestní stíhání vůči soudci nebo státnímu zástupci může vést k pozastavení výkonu jeho funkce, mohlo by být SIIJ vnímáno v souvislosti s analyzovanými aspekty týkajícími se jeho organizace a fungování jako faktor nátlaku, kterým může být dotčena nezávislost soudnictví.
- 21 Pokud jde o pátou otázku, předkládající soud zmiňuje sérii okolností, které jej vedou k tomu, aby uvedl, že existují dostatečné pochybnosti, co se týče možnosti, že se v rámci SIIJ vykonají úkony v rámci trestního stíhání, které spolu s úkony, které budou provedeny ve fázi rozhodování, zajistí projednání věci v přiměřené lhůtě.
- 22 Skutečnost, že ke dni 5. března 2019 bylo obsazeno pouze 6 z 15 míst státních zástupců, což představuje míru obsazenosti 40 %, která je mnohem nižší, než u jiných státních zastupitelství, skutečnost, že následně po dni, kdy se SIIJ stalo provozuschopným, bylo u něj zaregistrováno 1 422 případů – s ohledem na to, že toto oddělení musí kromě toho vyřídit i 795 věcí obecné povahy (oznámení, žádosti, vyjádření, různá podání, atd.) – a skutečnost, že se konkretizovala možnost, že se SIIJ bude zabývat i jinými věcmi v rámci trestního řízení v rozsahu, v němž jsou podávána trestní oznámení vůči soudcům a státním zástupcům v souvislosti s těmito věcmi, zvláště citlivými věcmi a věcmi s mediálním dopadem, jsou tudíž prvky, které vedou k tomu, že předkládající soud má pochybnosti, co se týče možnosti provádět účinné vyšetřování a zajistit projednání věci v přiměřené lhůtě, což zpochybňuje slučitelnost analyzovaných vnitrostátních právních předpisů s požadavky čl. 47 druhého pododstavce Listiny základních práv Evropské unie.
- 23 Předkládající soud odkazuje na tři další žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věcech C-83/19, C-127/19 a C-195/19, které obsahují otázky, jež jsou zčásti podobné otázkám položeným v této věci.