



Ústavný súd Slovenskej republiky

LIST AMICUS CURIAE
pre ústavný súd
k práve štátu na regresnú náhradu škody
voči sudcom
(CDL-AD(2016)015 – Moldavsko)

prijatý Európskou komisiou pre demokraciu
prostredníctvom práva (Benátska komisia) na jej 107.
plenárnom zasadnutí (Benátky 10. – 11. júna 2016)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

REPUBLIC OF MOLDOVA – AMICUS CURIAE BRIEF FOR THE CONSTITUTIONAL COURT ON THE
RIGHT OF RECOURSE BY THE STATE AGAINST JUDGES

Preklad a korektúra:

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

OBSAH

I. Úvod.....	3
II. Európske štandardy a prax.....	4
III. Analýza relevantnej moldavskej legislatívy.....	7
A. Všeobecné poznámky	7
1. Kontext.....	7
2. Najnovší vývoj	8
3. Ústavnosť sudcovskej zodpovednosti.....	11
4. Legislatívny kontext.....	12
B. Posúdenie čl. 27 zákona č. 151/2015 z hľadiska európskych štandardov.....	14
IV. Záver.....	15

I. Úvod

1. Listom z 25. marca 2015 požiadal predseda Ústavného súdu Moldavskej republiky Alexandru Tănase Benátsku komisiu o list amicus curiae k čl. 27 zákona č. 151 z 30. júla 2015 o zástupcovi vlády [CDL-REF(2016)029, (ďalej len „zákon č. 151/2015“)].

2. Táto žiadosť bola podaná v kontexte návrhu podaného na Ústavnom súde Moldavskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) sudcom prvostupňového súdu v mene účastníkov konania (celkom sedem sudcov) iniciovaného ministerstvom spravodlivosti podľa čl. 27 zákona č. 151/2015, ktorý hovorí o práve štátu na regresnú náhradu škody v dôsledku rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) vydaného proti Moldavsku v apríli 2014.¹

3. Návrh podaný na ústavnom súde sa týka posúdenia ústavnosti čl. 27 zákona č. 151/2015, ktorý zavádza osobnú zodpovednosť (vrátane zodpovednosti sudcov) za konanie alebo opomenutie, ktoré spôsobilo alebo výraznou mierou prispelo k porušeniu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dohovor“) vyslovenému v rozsudku ESLP alebo ktoré bolo obsahom zmiernu v konaní pred ESLP alebo vyslovené v jednostrannom vyhlásení moldavskej vlády.² Okrem toho sa v návrhu uvádza, že podľa princípu nezávislosti sudcov garantovaného v čl. 19 ods. 3 zákona o postavení sudcov ak chýba súdne rozhodnutie uznávajúce sudcu za vinného, ide o neprípustný zásah do ich procesných záruk.

4. Otázka položená Benátskej komisii znie:

- či sudca môže byť osobne zodpovedný za rozsudky vydané na vnútroštátnej úrovni, ktoré sú neskôr napadnuté pred ESLP a v prípade ktorých dôjde následne k zisteniu porušenia, či už formou rozsudku ESLP, zmiernom alebo jednostranným vyhlásením, bez toho, aby bolo o sudcovej vine súdne rozhodnuté na vnútroštátnej úrovni, alebo
- či ide o neprípustný zásah do procesných záruk sudcu v rozpore s princípom nezávislosti sudcov.

Ústavný súd formuloval tieto otázky v kontexte súčasnej aj minulej moldavskej právnej úpravy zodpovednosti sudcov.

5. Moldavské ministerstvo spravodlivosti z dôvodu, aby pomohlo Benátskej komisii, podalo vysvetlenie, ktoré obsahovalo aj odkazy na relevantnú vnútroštátnu legislatívu.

6. Návrh zákona č. 151/2015 bol na návrh ministra spravodlivosti posudzovaný Radou

¹ Pozri vec Radu proti Moldavskej republike, rozsudok z 15. apríla 2015, sťažnosť č. 50073/07, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142398>>.

² Konkrétnejšie podľa čl. 27 ods. 3:

Článok 27

Práva na regresnú náhradu škody

(1) Štát má právo na regresnú náhradu škody voči osobám, ktorých konanie alebo opomenutie spôsobilo alebo významne prispelo k porušeniu Dohovoru zistenému rozsudkom alebo deklarovanom v zmierni v konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva alebo v jednostrannom vyhlásení.

(2) Suma priznaná Európskym súdom v rozsudku alebo rozhodnutí, zmiernom vo veci prejednávanej pred Európskym súdom alebo jednostranným vyhlásením sa vráti súdnym rozhodnutím primerane miere zavinenia.

(3) Ministerstvo spravodlivosti je povinné iniciovať konanie o regresnej náhrade, ak sú splnené zákonné podmienky, do troch rokov odo dňa zaplatenia sumy priznanej Európskym súdom v rozsudku alebo rozhodnutí alebo zmiernom vo veci prejednávanej pred Európskym súdom.

Európy v júli 2014 z hľadiska súladu so štandardmi dohovoru a európskymi najlepšimi zvyklosťami.³ Hodnotenie Rady Európy v tom čase hovorilo o nejasnosti týkajúcej sa obsahu a rozsahu čl. 27 zákona č. 151/2015: *«Zo všeobecného hľadiska sa zdá, že toto ustanovenie ... by malo byť radšej súčasťou zákona o zodpovednosti štátu za škodu, keďže primárne upravuje iné otázky ako postavenie zástupcu vlády, jeho právomoci a úlohy. Nie je tiež úplne jasné, akých „osôb“ iných ako „štátnych zamestnancov“ sa toto ustanovenie môže týkať, keďže jeho osobná pôsobnosť nie je definovaná a je teda potenciálne neobmedzená.»*⁴

7. Páni Bartole, Hirschfeldt, Holmøyvik, Kūtris a pani McMorrovo boli pre tento list amicus curiae spravodajcovia.

8. Tento list amicus curiae vychádza z neoficiálneho anglického prekladu zákona č. 151/2015. V dôsledku nesprávneho alebo nepresného prekladu môžu byť v liste chyby.

9. Tento list bol vypracovaný na základe poznámok spravodajcov a prijatý Benátskou komisiou na jej 107. plenárnom zasadnutí (Benátky 10. – 11. júna 2016).

II. Európske štandardy a prax

10. Členské štáty Rady Európy majú implementovať dohovor na vnútroštátnej úrovni. ESLP koná o merite veci iba v prípade, ak sú splnené kritériá prípustnosti sťažnosti podľa čl. 35 dohovoru a sťažnosť nie je zjavne neopodstatnená. Pri implementovaní dohovoru si členské štáty môžu ponechať svoje právne tradície za predpokladu, že sú v súlade s minimálnymi právami ustanovenými v dohovore, ako ich interpretuje ESLP, pričom tam existuje určitá miera uváženia. Ak rozsudok vykazuje systémové nedostatky, ESLP môže prikázať dotknutému členskému štátu, aby prijal, zmenil alebo zrušil zákon a vo výnimočných prípadoch aby prijal konkrétne opatrenia.⁵

11. Je preto dôležité, aby sa členské štáty zaoberali problémami a nedostatkami v ich vnútroštátnom súdnom systéme, ktoré bránia riadnej aplikácii a implementácii štandardov dohovoru, a aby napravili porušenia ustanovení dohovoru.

12. Na ten účel je mimoriadne dôležité, aby členské štáty mali fungujúce súdnictvo, čo prispieva k jeho riadnemu výkonu. Sudcovia v tomto hrajú kľúčovú rolu, a je preto nevyhnutné, aby boli kompetentní a vykonávali svoju sudcovskú funkciu spravodlivo, nestranne a nezávisle a aby sa dodržiaval právny štát.

³ Pozri Akčný plán Rady Európy na podporu demokratických reforiem v Moldavskej republike na roky 2013 – 2016, Správa o hodnotení pokroku, s. 17.

<<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2884852&SecMode=1& DocId=2344730&Usage=2>>.

⁴ Článok 27 ods. 1 v tom čase znel: „Štát má právo na regresnú náhradu škody voči osobám alebo štátnym zamestnancom, ktorých konanie alebo nekonanie, či už v dôsledku úmyslu alebo nedbanlivosti na ich strane, spôsobili alebo významne prispeli k porušeniu zistenému Európskym súdom v rozsudku, určenému v zmysle alebo v znení jednostranného vyhlásenia.“

Pozri Kapitola V: Regresná náhrada (s. 23 – 24)

<http://www.coe.md/images/stories/Articles/Expertises_and_reports/opinion_draft_organic_law_on_government_al_agent_en.pdf>.

⁵ ESLP Otázky a odpovede pre právnikov:

<http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_ECHR_lawyers_ENG.pdf and>

<http://www.echr.coe.int/Documents/Anni_Book_Chapter05_ENG.pdf>.

13. Sudcovská nezávislosť je kľúčová pri ochrane práv a slobôd jednotlivcov v súlade s zákonom, a nie je preto samoučelná. Jej účelom je zabezpečenie spravodlivého procesu podľa čl. 6 dohovoru, podľa ktorého sudy majú byť nezávislé. Jasne to bolo tiež vyjadrené v čl. 3 odporúčania Výboru ministrov členským štátom vo veci sudcov: nezávislosť, výkonnosť a povinnosti [CM/Rec(2010)12]: „*Účelom nezávislosti v zmysle čl. 6 dohovoru je garancia základného práva každého na rozhodovanie o svojej veci v spravodlivom procese, iba na základe zákona a bez akýchkoľvek nežiaducich vplyvov.*“

14. Sudcovská nezávislosť vyžaduje, aby sudcovia boli chránení pred vonkajšími vplyvmi zo strany ostatných štátnych orgánov a aby sudcovia mohli slobodne interpretovať zákony, zisťovať skutkový stav a hodnotiť dôkazy v konkrétnych prípadoch. Taktiež chybné rozhodnutia by mali byť napádané opravnými prostriedkami, a nie tým, že sudcovia budú za ne osobne zodpovední.⁶

15. V tomto ohľade však treba poznamenať, že „... táto obmedzená zodpovednosť sudcov a štátu za škodu spôsobenú v súdnom konaní a následná imunita voči civilným žalobám môžu v prípadoch, kde existuje preukázateľný nárok podľa hmotnoprávných ustanovení dohovoru, byť v rozpore s dohovorom...“⁷

16. Sudcovia nestoja nad zákonom. Disciplinárne opatrenia proti sudcom možno preto nájsť vo väčšine európskych právnych poriadkov a európske štandardy uznávajú potrebu disciplinárnej, občianskoprávnej a dokonca trestnej zodpovednosti sudcov.

17. Európske štáty, ktoré pripúšťajú osobnú zodpovednosť sudcov – okrem iných napr. Bulharsko⁸, Česko⁹, Nemecko¹⁰, Taliansko¹¹, Nórsko¹², Srbsko¹³, Španielsko (do októbra 2015)¹⁴ alebo Švédsko¹⁵ – vyžadujú, aby sudcovo zavinenie bolo preukázané.¹⁶

18. Nezávislosť sudcov pri aplikovaní práva možno chrániť tak, že sudcovia budú mať

⁶ CM/Rec(2010)12, čl. 70.

⁷ Vec Gryaznov proti Rusku, sťažnosť č. 19673/03, 12. júna 2012.

⁸ Bulharská ústava z roku 2003 v čl. 132 ustanovuje, že sudcovia, prokurátori a vyšetrovatelia nie sú trestne ani občianskoprávne zodpovední za svoje konanie a akty vydané pri výkone svojej funkcie okrem prípadov, kedy týmto konaním alebo aktom spáchali trestný čin; pozri tiež § 9 ods. 1 (z roku 2008) zákona o zodpovednosti štátu a územnej samosprávy za škodu z roku 1988.

⁹ Pozri zákon č. 82/1998 Sb. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom, § 16 – § 18, najmä § 17 ods. 2 (sudcovia). Aplikuje sa veľmi zriedkavo.

¹⁰ Pokiaľ ide o sudcov, čl. 34 (o zodpovednosti za zanedbanie povinnosti) Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko sa spolu s § 839 ods. II nemeckého občianskeho zákonníka vzťahuje na zodpovednosť za porušenie úradnej povinnosti.

¹¹ Podľa zákona č. 243/2012 má štát právo na peňažnú náhradu voči regiónom, provinciám a iným orgánom verejnej moci zodpovedným podľa vnútroštátneho ústavného práva za porušenie práva Európskej únie <<http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/italy-civil-liability-of-judges/>>. Avšak čl. 43 ods. 10 tohto zákona rozširuje právo na náhradu aj na porušenia dohovoru, hoci toto ustanovenie sa aplikuje iba zriedka.

¹² Pozri zákon o súdoch z roku 1915 (naposledy novelizovaný v roku 2007), čl. 200 o zodpovednosti za nedbanlivé alebo inak nevhodné konanie počas, okrem iného, súdneho konania.

¹³ Pozri zákon, ktorým sa mení zákon o sudcoch (nadobudol účinnosť 21. 11. 2013), čl. 6.

¹⁴ V októbri 2015 Španielsko zrušilo zákon, ktorý upravoval osobnú zodpovednosť sudcov, pozri SG/Inf(2016)3rev Výzvy pre sudcovskú nezávislosť a nestrannosť v členských štátoch Rady Európy. <[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/textes/SGInf\(2016\)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/textes/SGInf(2016)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.asp)>.

¹⁵ Pozri zákon o zodpovednosti za občianskoprávne delikty z roku 1972, ktorý obsahuje všeobecné ustanovenia o zodpovednosti a regresnej náhrade (kap. 4 ods. 1).

¹⁶ Pozri tiež stanovisko č. 3 Poradnej rady európskych sudcov, § 56.

funkčnú imunitu za konanie pri výkone ich sudcovskej funkcie.¹⁷ Sudcovia by nemali niesť osobnú zodpovednosť za výkon svojej funkcie, okrem prípadov úmyselného konania alebo minimálne hrubej nedbanlivosti.

19. Treba poznamenať, že pokiaľ ide o zodpovednosť sudcov v dôsledku rozsudku ESLP, môže byť náročné riadiť sa jeho judikatúrou. ESLP vždy považoval dohovor za živý nástroj, ktorý treba vykladať vo svetle súčasných podmienok.¹⁸ Táto doktrína živého nástroja znamená, že niekedy môže byť pre vnútroštátne sudy ťažké predpovedať, ako by ESLP rozhodol, ak by daný prípad posudzoval. Predmetná právna otázka môže byť úplne nová alebo špecifická pre konkrétnu krajinu, a teda existujúca judikatúra ESLP nedáva vnútroštátnemu sudcovi spoľahlivý návod na interpretáciu. Judikatúra ESLP môže byť viacmenej ustálená alebo sa môže iba vyvíjať v závislosti od predmetného práva alebo otázky.

20. Centrálnou otázkou je v tomto prípade to, ako sa postaviť k požiadavkám väčšej zodpovednosti sudcov za súčasného zachovania princípu sudcovskej nezávislosti.

21. Článok 66 spomínaného odporúčania CM/Rec(2010)12 nachádza rovnováhu medzi sudcovskou nezávislosťou a zodpovednosťou takto: „*Interpretácia práva, zisťovanie skutkového stavu a hodnotenie dôkazov vykonávané sudcami pre účely rozhodnutia vo veci by nemali mať za následok občianskoprávnu či trestnú zodpovednosť, okrem prípadov úmyselného konania a hrubej nedbanlivosti.*“

22. Poradná rada európskych sudcov vo svojom stanovisku č. 18 k postaveniu súdництва a jeho vzťahu k iným zložkám štátnej moci v modernej demokracii sa drží názoru, že: „*Interpretácia práva, zisťovanie skutkového stavu a hodnotenie dôkazov vykonávané sudcami pre účely rozhodnutia vo veci by nemali mať za následok občianskoprávnu či trestnú zodpovednosť, okrem prípadov úmyselného poškodenia, úmyselného nekonania a pravdepodobne aj hrubej nedbanlivosti.*“ Poradná rada zaujala v tejto súvislosti opatrný prístup už v stanovisku č. 3 (2002), v ktorom sa vyjadrila na podporu právnej úpravy, ktoré na jednej strane upravuje právo štátu na regresnú náhradu škody voči sudcom v prípadoch, kde sudcovo pochybenie bolo ustálené v trestnom alebo disciplinárnom konaní, ale na druhej strane iba v prípadoch úmyselného klamstva alebo hrubej nedbanlivosti.¹⁹

23. Benátska komisia zastáva rovnaký názor vo svojej Správe o nezávislosti súdництва I: Nezávislosť sudcov²⁰, ako aj v jej jednotlivých stanoviskách, napr. v Stanovisku o návrhu novely zákona o súdnictve (Srbsko) z roku 2013 Benátska komisia pozitívne hodnotila novelizácie zákonov o súdnictve, ktoré zaviedli zodpovednosť sudcov (povinnosť nahradiť škodu), ale dodala požiadavku, aby predmetná škoda „*bola spôsobená úmyselne alebo hrubou nedbanlivosťou*“.²¹ V odseku 22 stanoviska sa píše: „*Bolo by možné argumentovať, že tam, kde je medzinárodná judikatúra riadne ustálená, by sudca mal byť povinný ju dodržiavať. Avšak skutočnosť, že sudca sa vedome rozhodol nerešpektovať zaužívané*

¹⁷ Pozri Správu o nezávislosti súdництва, prvá časť: Nezávislosť sudcov, § 61.

¹⁸ Pozri tiež Tyrer proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 5856/72, 25. apríla 1978, § 31, séria A, č. 26.

¹⁹ Pozri stanovisko č. 3 Poradnej rady európskych sudcov z roku 2002 pre Výbor ministrov Rady Európy k princípom a pravidlám profesijného správania sudcov, najmä pokiaľ ide o etiku, nezlučiteľné správanie a nestrannosť, § 56.

²⁰ Správa Benátskej komisie o nezávislosti súdництва, prvá časť: Nezávislosť sudcov, CDL-AD(2010)004, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e)>, § 59 – § 61>.

²¹ Stanovisko Benátskej komisie k návrhu novely zákonov o súdnictve (Srbsko), CDL-AD(2013)005, § 20, ale tiež ods. 17 – 23,

<[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)005-e)>.

štandardy, by sama osebe nemala byť dôvodom osobnej zodpovednosti. ... Je tiež mimoriadne dôležité, aby o otázkach týkajúcich sa osobnej zodpovednosti sudcov rozhodovali vnútroštátne súdy, ale malo by to byť možné iba na základe jasne stanovených kritérií a jasne stanoveným postupom upraveným v zákone.“

24. Vo svojom Stanovisku k zákonom o disciplinárnej zodpovednosti a profesijnom hodnotení sudcov (Macedónsko 2015) Benátska komisia uviedla, že za „*zjavný nedostatok profesionality*“ možno považovať iba prípady „*tvrdohlavého odporovania ustálenej praxi, ktoré vedie k opakovanému rušeniu rozhodnutí odvolacím súdom, ak existuje ustálená a jasná judikatúra.*“²²

25. Všeobecný trend je teda v prospech prípustnosti zodpovednosti sudcov, ale iba v prípade zavinenia sudcu (úmysel alebo hrubá nedbanlivosť). Z toho vyplýva, že pokiaľ ide o zodpovednosť sudcu v dôsledku negatívneho rozsudku ESLP, je potrebné preukázať buď sudcov úmysel alebo hrubú nedbanlivosť. Sudcovská zodpovednosť nemôže nastať iba v dôsledku skutočnosti, ktorou je rozsudok ESLP.

III. Analýza relevantnej moldavskej legislatívy

A. Všeobecné poznámky

1. Kontext

26. Právo štátu na regresnú náhradu škody existovalo v Moldavsku aj pred prijatím zákona č. 151/2015, v zmysle čl. 17 zákona č. 383 z 18. októbra 2004 o zástupcovi vlády. Článok 17 upravoval uplatňovanie regresnej náhrady štátom v prípadoch, kedy osoba svojím konaním úmyselne alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti zapríčinila negatívny rozsudok ESLP alebo uzavretie zmieru (nie tam zmienky o jednostranných vyhláseniach),²³ a toto vyplývalo z rozsudku vnútroštátneho súdu.²⁴ Podľa vtedajšej úpravy to zástupca vlády oznamoval generálnemu prokurátorovi a najvyššej súdnej rade. Tento druh uplatňovania regresnej náhrady vykonával generálny prokurátor (nie ministerstvo spravodlivosti, ako to je teraz podľa zákona č. 151/2015), a mohol tak učiniť iba so súhlasom najvyššej súdnej rady. Tá celý

²² Stanovisko Benátskej komisie k zákonom o disciplinárnej zodpovednosti a profesijnom hodnotení sudcov (Macedónsko) (CDL-AD(2015)042), § 47,

<[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)042-e)>.

²³ Hoci pred prijatím zákona č. 151/2015 moldavský právny poriadok neupravoval žalobu štátu o regresnú náhradu škody v prípade jednostranného vyhlásenia vlády pred ESLP, túto jednostrannú deklaráciu mu bolo možné predložiť, ak sa nepodarilo uzavrieť zmier a žalovaný štát uznal, že došlo k porušeniu dohovoru a zaviazal sa odškodniť sťažovateľa. Na vnútroštátnej úrovni mala teda jednostranná deklarácia žalovaného štátu vo veci prejednávanej pred ESLP obdobné dôsledky ako zmier. Treba poznamenať, že aj keď ESLP akceptoval jednostranné deklarácie žalovaného štátu, ktoré viedli k zastaveniu konania pred ESLP podľa čl. 37 ods. 1 dohovoru, jednostranné deklarácie boli zavedené do Rokovacieho poriadku ESLP iba 2. apríla 2012 (pravidlo 62A).

²⁴ Článok 17 zákona č. 353 z 18. októbra 2004 o zástupcovi vlády, ktorý bol zrušený, ustanovoval:
Článok 17

(1) Štát môže žalobou vymáhať svoje právo na regresnú náhradu škody voči osobám, ktoré svojím konaním úmyselne alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti zapríčinili vydanie rozsudku o povinnej platbe sumy, o ktorej rozsudkom rozhodol Európsky súd alebo na ktorú bol uzavretý zmier.

(2) Suma priznaná rozsudkom Európskeho súdu alebo dohodnutá zmiernom bude na základe rozsudku nahradená vcelku osobami, ktoré úmyselne alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti spôsobili povinnú platbu tejto sumy Moldavskou republikou“.

proces silne kritizovala, pretože zasahoval do nezávislosti sudcov.

27. Zdá sa teda, že predchádzajúci zákon o zástupcovi vlády vyžadoval, aby o zavinení sudcu rozhodol súd. Benátska komisia nevie, prečo bola táto požiadavka z čl. 27 zákona č. 151/2015 vypustená.

28. Zákon o postavení sudcov z roku 1995 definuje v čl. 22 pochybenie sudcu, že k nemu dochádza vtedy, ak sudca úmyselne alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti nerovnako aplikuje právo. Napríklad čl. 15 ods. 3 tohto zákona ustanovuje, že „*ak si sudca neplní povinnosti, zodpovedá podľa tohto zákona za následky*“. Článok 19 ods. 3 tohto zákona takisto jasne ustanovuje, že „*sudca nenesie zodpovednosť za jeho názory vyjadrené pri výkone funkcie a za prijaté rozhodnutia, ak nebol právoplatným rozsudkom uznaný vinným zo zneužitia právomoci*“. Tento zákon nebol zákonom č. 151/2015 zrušený. Podľa čl. 19 ods. 3 zákona o postavení sudcov disponujú sudcovia funkčnou imunitou, ktorá obmedzuje ich zodpovednosť na prípady spáchania trestného činu zneužitia právomoci a vyžaduje, aby o zavinení sudcu bolo rozhodnuté právoplatným súdnym rozhodnutím. Toto obmedzenie sudcovej zodpovednosti je podobné obmedzeniu v spomínaných európskych štandardoch, a teda čl. 19 ods. 3 zákona o postavení sudcov je v súlade s týmito štandardmi.

29. V širšom kontexte je relevantným aj moldavský civilný kódex z roku 2002, ktorý obsahuje všeobecné ustanovenia o konaní o regresnej náhrade. Článok 1415 ods. 2 ustanovuje: „*Pri nahrádzaní škody podľa čl. 1405 je štát oprávnený začať konanie o regresnej náhrade škody proti príslušníkom Policajného zboru, orgánov činných v trestnom konaní a súdov, ak o ich zavinení rozhodol súd.*“ Aj v tomto prípade má o individuálnom zavinení rozhodnúť súd. Ide síce o civilné konanie, ale to zjavne závisí od prechádzajúceho odsúdenia sudcu pre niektoré ilegálne akty uvedené v čl. 1405 civilného kódexu.

30. Avšak formulácia čl. 1415 civilného kódexu je mierne problematická a nejasná, keďže „*rozhodnutia*“ nevychádzajú nevyhnutne z určenia zavinenia, a nenapovedá, aký druh „*rozhodnutia*“ má byť spôsobilý privodiť regresné konanie, ak teda toto slovo „*rozhodnutie*“ nie je nesprávny preklad, ktorý by mohol byť vhodnejšie preložený ako súdne „*určenie*“.

2. Najnovší vývoj

31. Od marca 2014 Rada Európy sústredila svoju činnosť v Moldavsku na riešenie hlavných problémov a nedostatkov moldavského súdneho systému, ktoré bránia správnej aplikácii a implementácii štandardov dohovoru.²⁵

32. Začiatkom roka 2015 nová moldavská vláda vyhlásila, že vykoná rozsiahle reformy a že jeden z aspektov, na ktorý sa bude sústrediť, bude vyhnúť sa tomu, aby proti nej ESLP vydával rozsudky. Zdá sa, že toto bolo impulzom pre zavedenie čl. 27 do zákona č. 151/2015,²⁶ ktorý bol moldavským parlamentom prijatý 30. júla 2015 a nadobudol účinnosť

²⁵ GR-DEM(2015)27 final (3. februára 2016), Akčný plán Rady Európy na podporu demokratických reforiem v Moldavskej republike pre roky 2013 – 2016, Správa o vývoji pripravená Kanceláriou Generálneho direktoriátu pre programy, s. 17.

<<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2884852&SecMode=1&DocId=2344730&Usage=2>>.

²⁶ Ako optimalizovať činnosť stáleho zástupcu moldavskej vlády (9. apríla 2015), <<http://www.gov.md/en/content/moldovan-governmental-agents-activity-be-optimised>>.

21. augusta 2015.

33. Ustanovenie o regresnej náhrade v čl. 27 zákona č. 151/2015 rozširuje sudcovskú zodpovednosť v porovnaní s obmedzeniami v čl. 19 ods. 3 zákona o postavení sudcov z roku 1995. Konanie o regresnej náhrade môže byť začaté proti akejkolvek „osobe“, čo by teda zahŕňalo aj sudcov, ktorých „konanie alebo opomenutie viedlo alebo výrazne prispelo“ k porušeniu dohovoru (čl. 27 ods. 1). Tieto kritériá zodpovednosti sa zdajú byť iba čisto formálnou požiadavkou na začatie konania o regresnej náhrade, keďže nevyžadujú, aby individuálne zavinenie bolo preukázané. Okrem toho podľa čl. 27 ods. 3 ministerstvo spravodlivosti začne konanie o regresnej náhrade, ak sú tieto podmienky splnené. Požiadavka „súdneho rozhodnutia primerane miere zavinenia“ sa týka čiastky, ktorú má osoba vrátiť, a nie dôvodov osobnej zodpovednosti.

34. Je však zjavné, že čl. 27 sa neobmedzuje iba na túto čiastku, keďže hovorí aj o existencii zavinenia, ktoré nastavuje meradlo pre čiastku, ktorá má byť proporčne k zistenej miere zavinenia vrátená. To znamená, že je potrebné skutočne vyhodnotiť mieru sudcovho zavinenia, čo nás privádza k záveru, že regresnú náhradu by bolo možné vyžadovať jedine na základe osobitného súdneho konštatovania väzby medzi rozsudkom ESLP (resp. zmierom alebo jednostranným vyhlásením štátu) a konaním dotknutých „osôb“.

35. Článok 27 zákona č. 151/2015 je však neúplný, keďže sa priamo nezaobera otázkou úmyslu alebo nedbanlivosti. Možno sa však má čl. 27 aplikovať v spojení s čl. 25.2 o implementácii osobnej zodpovednosti, ktorý vyžaduje, aby bolo „zavinenie a zodpovednosť jednotlivcov“, a teda zrejme aj sudcov, v každom prípade preukázané a aby o nich rozhodol orgán príslušný rozhodovať o trestnej, administratívno-právnej, disciplinárnej a občianskoprávnej zodpovednosti. Chýba však vysvetlenie, ktorého orgánu sa toto ustanovenie týka; čl. 25 ods. 2 hovorí iba o „orgánoch podľa zákona na to príslušných“ – bez konkretizovania, o ktorý zákon ide.

36. Nie je tiež jasné, aký je vzťah čl. 25 k vymáhaniu regresnej náhrady podľa čl. 27, keďže toto v zákone vysvetlené nie je. Podľa vyjadrení, ktoré spravodajcovia tohto amicus curiae dostali od ministerstva spravodlivosti, žaloba o regresnú náhradu podaná proti spomínaným siedmim sudcom sa odvoláva iba na podmienky uvedené v čl. 27 ods. 3 zákona č. 151/2015.

37. Ak by sme mali urobiť záver, že čl. 27 môže byť použitý samostatne a priamo umožňuje štátu viesť konanie o regresnej náhrade škody spôsobenej konaním sudcu, skutočnosť, že toto ustanovenie je neúplne, je vážnym problémom. Chýba v ňom určenie zavinenia, z čoho zjavne vyplýva, že proti sudcovi možno viesť konanie o regresnú náhradu iba na základe rozsudku ESLP, ktorým ESLP zistí porušenie dohovoru. Avšak podľa európskych štandardov týkajúcich sa tejto otázky, zodpovednosť sudcu nemožno legitímne vyvodzovať výlučne z rozsudku ESLP, aj keby ESLP zistil porušenie dohovoru.

38. Benátska komisia a Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe jasne v stanovisku z roku 2014 uviedli, že „je nevyhnutné zabezpečiť, aby sudcovia mohli riadne vykonávať svoju funkciu bez toho, aby bolo zasahované do ich nezávislosti prostredníctvom strachu z toho, že poškodená strana, vrátane štátnych orgánov, bude iniciovať ich trestné stíhanie alebo podať civilnú žalobu“.²⁷ Toto stanovisko vidí ochranu sudcov pred zodpovednosťou za ich rozhodnutia ako „nevyhnutný

²⁷ Spoločné stanovisko k návrhu novely právnej úpravy disciplinárnej zodpovednosti sudcov (Kirgizsko) [CDL-AD(2014)018], § 37, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)018-e)

*dôsledok sudcovskej nezávislosti, ktorý je vyjadrený vo forme funkčnej imunity“.*²⁸

39. Ako sa uvádza v Zozname kritérií právneho štátu z roku 2016, zákon musí jasne definovať previnenia spôsobilé privodiť disciplinárne sankcie, ako aj ich právne následky. Disciplinárny systém by mal spĺňať požiadavky spravodlivého procesu prostredníctvom spravodlivého pojednávania a možnosti odvolať sa.²⁹

40. Ak zákonodarca zamýšľa zaviesť zodpovednosť sudcov za ich rozhodnutia, nemôže vyvodzovať ich povinnosť nahradiť škodu spôsobenú ich konaním iba z toho, že ESLP zistil porušenie dohovoru. Zákonodarca musí zaviesť aj osobitné konanie, ktorého účelom bude zistiť zavinenie dotknutého sudcu.

41. Dohovor zavádza jedine zodpovednosť žalovaného štátu. Nemožno rozumne tvrdiť alebo predpokladať, že primárnou úlohou ESLP pri posudzovaní sťažnosti konkrétneho sťažovateľa by bolo zistiť, kvantifikovať a posúdiť povahu alebo mieru zavinenia (zneužívanie právomoci, úmyselné trestné konanie alebo hrubá nedbanlivosť) u každého jedného sudcu, ktorého rozhodnutia boli pred ESLP napadnuté. Toto musí byť predmetom iného vnútroštátneho súdnej konania.

42. Treba mať na pamäti, že úlohou ESLP nie je stíhať sudcov, ktorí rozhodovali vo veci na vnútroštátnej úrovni. Z tohto dôvodu ani odvolávanie sa na akékoľvek zistenie ESLP, ktoré je v prospech sťažovateľa (vrátane zistenia porušenia dohovoru), by samo osebe nespĺňalo štandard požadovaný pre určenie trestnej zodpovednosti jednotlivca, keďže konanie pred ESLP nie je procesne konštruované ako stíhanie konkrétneho sudcu alebo jednotlivca pre jeho pochybenia.

43. Žalobu o regresnú náhradu môže podľa čl. 27 zákona č. 151/2015 podať štát, konkrétne ministerstvo spravodlivosti. Avšak táto samostatná žaloba o regresnú náhradu škody a konanie, ktoré po nej nasleduje, majú význam iba v prípade, že sa v tomto procese posudzuje konanie dotknutého sudcu, a nie iba skutočnosť, či ESLP zistil porušenie dohovoru.

44. Zdá sa, akoby čl. 27 v skutočnosti zavádzal prísnu zodpovednosť vnútroštátnych sudcov za to, že ich rozhodnutia sú v súlade s dohovorom. Zodpovednosť závisí od budúceho rozhodnutia ESLP, zmiernu vo veci, o ktorej koná ESLP, či dokonca od jednostranného vyhlásenia štátu v takejto veci. Zrejme neexistuje žiadna požiadavka individuálneho zavinenia v súvislosti s aplikovaním zákona sudcom v súlade s profesijnými štandardmi upravenými v čl. 15 zákona o postavení sudcov.

45. Dňa 27. januára 2016 ministerstvo spravodlivosti na svojej oficiálnej webovej stránke vyhlásilo, že iniciovalo konanie o regresnej náhrade podľa zákona č. 151/2015 proti 37 osobám (sudcom, prokurátorom a iným verejným činiteľom). Tieto osoby budú musieť odškodniť moldavský štát za materiálnu a nemateriálnu ujmu a napraviť porušenie práv dotknutých občanov a obchodných spoločností.³⁰

46. Došlo tiež k ďalšiemu vývoju v súvislosti s moldavským súdnictvom. Okrem iného ide

²⁸ Ibidem>.

²⁹ Pozri Benátska komisia, Zoznam kritérií právneho štátu [CDL-AD(2016)007], § 78 <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)>.

³⁰ <<http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=2883>>; <<http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=2995>>.

o dva návrhy zákona novelizujúce ústavu, ktoré majú zvýšiť nezávislosť, nestrannosť a transparentnosť súdnictva a ktoré vláda 6. apríla 2016 schválila. Došlo nimi k zmene predošlého stavu, kedy boli sudcovia menovaní na päťročné funkčné obdobie, a tiež k zmene spôsobu, akým sú sudcovia najvyššieho súdu vyberaní. Odteraz budú sudcovia najvyššieho súdu menovaní hlavou štátu na návrh vrchnej súdnej rady. V dôsledku týchto zmien budú mať sudcovia iba funkčnú imunitu. Tieto zmeny boli zavedené na základe Národného akčného plánu implementácie Asociačnej dohody medzi Moldavskom a Európskou úniou a Stratégie pre reformu súdnictva na roky 2011 – 2016.³¹

3. Ústavnosť sudcovskej zodpovednosti

47. V právnom štáte sa na princíp nezávislosti súdnictva viaže niekoľko záruk, ktoré sú nevyhnutné pre inštitucionálnu a individuálnu nezávislosť súdnictva a bez ktorých by súdy nemohli fungovať efektívne a nestranne.

48. Pokiaľ ide o postavenie sudcov, moldavská ústava má diery, t. j. nedefinuje obsah záruk sudcovskej nezávislosti. V ústavách európskych štátov sa nachádzajú príklady podobné tomu moldavskému.³² V niektorých štátoch ústava priamo deleguje úpravu postavenia sudcov na zákonodarcu,³³ kým v iných štátoch ústava podrobne a presne definuje garancie sudcovskej nezávislosti a jej rozsah.

49. Hoci medzinárodné dokumenty (vrátane Správy Benátskej komisie o nezávislosti súdnictva) hovoria, že „základné princípy garancie nezávislosti súdnictva by mali byť definované v ústave alebo v ekvivalentných textoch“,³⁴ ani jedna z týchto metód nie je považovaná za neprijateľnú.

50. Keďže je napadnutý čl. 27 zákona č. 151/2015 v otázke jeho súladu s čl. 116 moldavskej ústavy, toto ustanovenie treba preskúmať. Článok 116 ods. 1 moldavskej ústavy ustanovuje, že sudcovia pôsobiaci na súdoch sú „nezávislí“, a tiež v čl. 116 ods. 6 ustanovuje, že „ukladať sudcom sankcie“ možno iba „na základe zákona“. Postihovanie sudcov vrátane ich zodpovednosti za regresnú náhradu môže byť teda v súlade s ústavným princípom sudcovskej nezávislosti, avšak iba ak sa tak deje na základe zákona.

51. Avšak vyvodzovanie zodpovednosti voči sudcom za aplikáciu dohovoru bez posúdenia ich individuálneho zavinenia môže mať negatívny vplyv na ich ústavnú povinnosť nestrannosti (čl. 116 ods. 1 ústavy). Mohlo by to viesť k situácii, kedy by moldavskí sudcovia zo strachu z regresnej náhrady škody spôsobenej porušením dohovoru pravidelne vykladali právne normy v prospech účastníka konania, ktorý je súkromnou osobou, aj keby objektívne posúdenie právnej otázky mohlo či dokonca malo viesť k inému výsledku.

52. Keďže ústava podľa princípu *lex superior* stojí nad všetkými ostatnými zákonmi, čl. 116 je nadradeným ustanovením.

³¹ <<http://www.gov.md/en/content/moldovan-government-approves-constitutional-amendments-enforce-justice-reform>>.

³² Ústava Českej republiky, Ústava Litovskej republiky, Ústava Lotyšskej republiky, Ústava Španielskeho kráľovstva.

³³ Ústava Talianskej republiky, Ústava Chorvátskej republiky (čo sa týka imunity).

³⁴ Benátska komisia, Správa o nezávislosti súdnictva, prvá časť: Nezávislosť sudcov, CDL-AD(2010)004.

53. Žiadne ustanovenie nemožno vykladať samostatne bez toho, aby sa bral do úvahy legislatívny systém, ktorého je súčasťou. Čo sa na prvý pohľad zdá byť dierami alebo nezrovnalosťami v zákone, možno napraviť použitím iných zákonov alebo v niektorých právnych poriadkoch judikatúrou. Pre účely riadneho preskúmania čl. 27 zákona č. 151/2015 v súlade s európskymi štandardmi nezávislosti sudcov je potrebné sa na toto ustanovenie najprv pozrieť v jeho širšom legislatívnom kontexte.

54. Teraz sa pozrieme na vzťah zákona č. 151/2015 s inými relevantnými zákonmi. Benátska komisia uznáva, že je nad rámec tohto listu amicus curiae vyjadrovať sa k ústavnosti alebo aplikovateľnosti čl. 27 zákona č. 151/2015. Okrem toho Benátska komisia nemá kompetenciu ani prehľad o moldavskom právnom poriadku, aby mohla poskytnúť podrobnú analýzu tohto problému. Benátska komisia toto ponecháva na Ústavný súd Moldavskej republiky, ktorý má vo veci záväznej interpretácie moldavskej ústavy a ústavnosti moldavských zákonov posledné slovo. Tento amicus curiae sa teraz zameria na legislatívny kontext čl. 27 zákona č. 151/2015.

4. Legislatívny kontext

55. Všetky články, a to čl. 15 ods. 3, čl. 19 ods. 3, čl. 21 až čl. 23 zákona o postavení sudcov z roku 1995, ako aj čl. 27 zákona č. 151/2015 a čl. 1415 civilného kódexu z roku 2002 zjavne upravujú zodpovednosť sudcov. Aký je medzi nimi vzťah?

56. Tieto tri zákony možno všetky označiť za organické zákony v zmysle čl. 72 ústavy a možno ich analyzovať podľa všeobecných európskych princípov *lex generalis*, *lex specialis* a *lex posterior*.

57. Článok 1415 ods. 2 civilného kódexu sa týka „verejných činiteľov vykonávajúcich zákon na súdoch“, čo môže zahŕňať aj sudcov, avšak čl. 15 ods. 3 zákona o postavení sudcov ustanovuje, že ak si sudca neplní svoje povinnosti, bude voči nemu vyodená zodpovednosť podľa tohto zákona. Táto formulácia pravdepodobne zahŕňa aj občianskoprávnu zodpovednosť a žaloba o regresnú náhradu je civilnou žalobou.

58. Zákon o postavení sudcov z roku 1995 nebol novelizovaný, keď nadobudol účinnosť civilný kódex z roku 2002. Možno argumentovať, že podľa princípu *lex posterior* má prednosť ustanovenie civilného kódexu, avšak podľa princípu *lex specialis* má prednosť ustanovenie zákona o postavení sudcov.

59. Článok 27 zákona č. 151/2015 používa pojem „osoby“, čo môže zahŕňať sudcov. Úmyslom zákonodarcu bolo okrem zodpovednosti pôvodného autora porušenia zahrnúť tu aj zodpovednosť všetkých osôb, ktoré následne nevykonali nápravu, hoci boli v tej pozícii a boli ju povinní vykonať (alebo to je len reťaz príčin, kde zodpovedá posledná osoba, ktorá sa dopustila konania alebo opomenutia)? Ani toto nie je úplne jasné.

60. Hoci zákon č. 151/2015 je zrejme v zásade súčasťou správneho práva, toto ustanovenie má občianskoprávne prvky, ktoré pravdepodobne umožňujú jeho aplikáciu podľa alebo paralelne s ustanovením civilného kódexu.

61. Vzťah zákona č. 151/2015 a zákona o postavení sudcov z roku 1995 je zaujímavý. Podľa princípu *lex posterior* má prednosť ustanovenie zákona č. 151/2015. Možno však argumentovať, že podľa princípu *lex specialis* majú prednosť ustanovenia zákona o postavení sudcov (čl. 15 ods. 3 v spojení s čl. 19 ods. 3) – čl. 19 ods. 3 obmedzuje zodpovednosť

na prípady, kedy bol sudca právoplatným rozsudkom uznaný vinným zo spáchania trestného činu zneužitia právomoci. Svojím rozsahom a formuláciou sa tento zákon zdá byť osobitným zákonom pre sudcov upravujúcim výkon ich funkcie.

62. Okrem toho čl. 15 ods. 3 zákona o sudcoch jasne predpokladá, že zodpovednosť sudcov má byť upravená týmto zákonom: „*Ak si sudca neplní povinnosti, bude voči nemu vyvodená zodpovednosť podľa tohto zákona.*“ Z tejto formulácie jasne vyplýva, že zákon o postavení sudcov má špeciálne upravovať sudcovskú zodpovednosť. Okrem toho je medzi povinnosťami uvedenými v čl. 15 ods. 1 aj povinnosť „*zabezpečiť jednotný výklad a aplikáciu zákonov*“. Táto formulácia naznačuje, že účelom tohto zákona bolo regulovať všetky situácie nesprávnej aplikácie práva, v tomto prípade dohovoru. Dôvody a obmedzenia disciplinárnej zodpovednosti, ako aj disciplinárne konanie sú definované a upravené v čl. 21 – 23. Podľa prekladu tohto zákona existovalo v čl. 21 ustanovenie o hmotnej zodpovednosti, ale bolo zrušené v roku 2012.

63. V záverečných a prechodných ustanoveniach zákona č. 151/2015 nie je nič, čo by naznačovalo, že by mal mať prednosť pred osobitnou právnou úpravou v zákone o postavení sudcov. Naopak, čl. 30 ods. 3 pravdepodobne predpokladá, že rozporná právna úprava musí byť formálne zmenená zákonom č. 151/2015, aby mala prednosť.

64. Nie je problémom, ak je sudcovská zodpovednosť upravená v rôznych právnych predpisoch, či už všeobecných alebo osobitných. Problém vzniká vtedy, ak si rôzne právne úpravy tej istej veci protirečia, v tomto prípade v tom, že obsahujú rozdielnu definíciu zodpovednosti. Skutočnosť, že zákon č. 151/2015 zjavne umožňuje konať o regresnej náhrade bez toho, aby bolo o individuálnom zavinení rozhodnuté právoplatným súdnym rozhodnutím, môže podlomiť funkčnú imunitu sudcov, ako je definovaná v zákone o postavení sudcov.

65. Táto formálna analýza môže poukazovať na to, čo vyzerá ako slabiny a nejasnosti v rôznych častiach moldavskej právnej úpravy tejto otázky.

66. Keďže ústavný princíp nezávislosti sudcov je hmotnoprávnym ustanovením, musia byť ustanovenia o zodpovednosti sudcov (vrátane žaloby o regresnú náhradu) pri výkone súdnej moci jednoznačne vymedzené a podrobne upravené, či už sú vyjadrené v osobitnom zákone o súdnictve alebo upravené vo všeobecnom zákone. Ak takýto osobitný zákon existuje a obsahuje ustanovenia o sudcovskej zodpovednosti, potom tieto ustanovenia majú byť považované za taxatívne a majú mať prednosť podľa princípu *lex specialis*. To by vylúčilo možnosť aplikovať v tejto veci iné zákony všeobecnejšej povahy alebo týkajúce sa iných verejných činiteľov ako sudcov. Zákon o postavení sudcov by mohol byť považovaný za osobitný zákon, t. j. zákon, podľa ktorého sudca musí byť právoplatne uznaný vinným zo zneužitia právomoci, aby bol zodpovedný za svoje rozhodnutia.

67. To by znamenalo, že zákon č. 151/2015 je v rozpore s obmedzeniami sudcovskej zodpovednosti upravenými v zákone o postavení sudcov. Ak je sudcovská zodpovednosť vymedzená starostlivo a reštriktívne, môže byť táto zodpovednosť (vrátane regresného konania) plne v súlade s princípom nezávislosti sudcov. Avšak zákon o postavení sudcov občianskoprávnou zodpovednosťou sudcov ani konanie o regresnej náhrade neupravuje. Ak keby bolo namiesto toho ústavne akceptovateľné upraviť tieto povinnosti v inom zákone ako v osobitnom organickom zákone o súdnictve, je otázne, či zákon č. 151/2015 by sa mohol vzťahovať na sudcov mimo rámca zákona o postavení sudcov.

68. Možno argumentovať, že právna úprava sudcovskej zodpovednosti v iných zákonoch

by mala byť v súlade s obmedzeniami v čl. 19 ods. 3 zákona o postavení sudcov. Striktná sudcovská zodpovednosť zavedená zákonom č. 151/2015 nie je úplne v súlade s ústavnou a všeobecnou právnou úpravou sudcov. Ak má byť dodržaný ústavný princíp nezávislosti sudcov, a tiež berúc do úvahy, že čl. 116 ods. 6 ústavy výslovne vyžaduje, aby postihovanie sudcov bolo upravené v zákone, sudcovská zodpovednosť by mala byť definovaná a v zákone vymedzená jasne a koherentne. Takáto právna úprava sa nachádza iba v zákone o postavení sudcov.

B. Posúdenie čl. 27 zákona č. 151/2015 z hľadiska európskych štandardov

69. Nájst' tú správnu rovnováhu medzi sudcovskou zodpovednosťou a ochranou sudcovskej nezávislosti je neľahká úloha. Benátska komisia sa vždy stavala kladne k funkčnej imunite sudcov,³⁵ ktorá by im umožnila vykonávať ich funkciu v súlade s profesijnými štandardmi bez toho, aby boli vystavení osobnej zodpovednosti, s výnimkou prípadov úmyselného konania alebo hrubej nedbanlivosti. Profesijné štandardy, podľa ktorých majú sudcovia vykonávať svoju funkciu, musia byť jasne definované v zákone.

70. Žalobu o regresnú náhradu podľa čl. 27 zákona č. 151/2015 možno podať, ak ESLP rozsudkom zistil porušenie dohovoru, ak došlo v konaní pred ESLP k zmieru alebo v prípade jednostranného vyhlásenia. Pokiaľ ide o rozsudok, už sme videli, že podľa európskych štandardov v tejto veci sa sudcovská zodpovednosť nemôže legitímne zakladať iba na rozsudku ESLP, aj keď by ten zistil porušenie dohovoru. Vyžaduje sa rozhodnutie vnútroštátneho súdu o zavinení.

71. Pokiaľ ide o zmier a jednostranné vyhlásenie, situácia je ešte komplikovanejšia. Zmier v konaní pred ESLP v súlade s požiadavkami ustanovenými v čl. 39 dohovoru alebo jednostranné vyhlásenie uznávajúce porušenie dohovoru môžu byť zo strany vlády motivované skôr politickými dôvodmi než právnymi. Ak je voči vnútroštátnym sudcom následne vyvodzovaná zodpovednosť pre vládne rozhodnutia bez toho, aby bolo rozhodnuté o ich individuálnom zavinení pri výkone sudcovskej funkcie, sú sudcovia nielen zraniteľní voči vonkajšiemu vplyvu vlády, ale môžu tiež niesť zodpovednosť z dôvodov, ktoré stoja mimo výkonu sudcovskej funkcie.

72. Okrem toho ak ESLP zistí porušenie dohovoru, ešte z toho nevyhnutne nevyplýva, že primárne sú za to zodpovední sudcovia na vnútroštátnej úrovni, resp. že by mali byť iba oni kritizovaní za to, ako interpretovali a aplikovali zákon, a teda že by porušenie dohovoru malo byť dávané za vinu práve im. Porušenia dohovoru môžu byť totiž v dôsledku systémových nedostatkov v danom členskom štáte, napr. prípady prierahov, kde nie je ľahké prisúdiť osobnú zodpovednosť.

73. Ak si spomenieme na už uvádzanú doktrínu živého nástroja, podľa ktorej ESLP reaguje na spoločenský vývoj, môže sa zdať pre vnútroštátne súdy o to náročnejšie predvídať, ako by ESLP rozhodol.

74. Z týchto dôvodov konanie o regresnej náhrade podľa čl. 27 zákona č. 151/2015 môže viesť k arbitrárnym výsledkom, kde sudcovská zodpovednosť je iba dôsledkom rozsudku ESLP deklarujúceho porušenie dohovoru.

³⁵ Pozri Benátska komisia, Správa o nezávislosti súdnictva, CDL-AD(2010)004, § 61; List amicus curiae k imunite sudcov pre Ústavný súd Moldavskej republiky (CDL-AD(2013)008), § 18.

75. Zodpovednosť bez súdneho rozhodnutia o individuálnom zavinení, pokiaľ ide o interpretáciu zákona, zistenie skutkového stavu a hodnotenie dôkazov v individuálnych prípadoch, zasahuje do profesijnej slobody sudcov uznávanej európskymi štandardmi. Podľa týchto štandardov by chybné rozhodnutia mali byť napádané opravnými prostriedkami, a nie tým, že voči sudcom bude vyvodzovaná individuálna zodpovednosť, okrem prípadov, kedy k chybe došlo úmyselne alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti na strane sudcu.

IV. Záver

76. Toto je list amicus curiae pre Ústavný súd Moldavskej republiky. Uznáva teda, že sa nemôže s konečnou platnosťou vyjadriť k ústavnosti čl. 27 zákona č. 151/2015, ale iba poskytnúť ústavnému súdu podklady o súlade tohto ustanovenia s európskymi štandardmi a ústavnoprávnu komparáciu, aby sa tým ústavnému súdu uľahčilo rozhodovanie o súlade tohto ustanovenia s Ústavnou Moldavskej republiky. Je však na moldavskom ústavnom súde, aby rozhodol s konečnou platnosťou o výklade moldavskej ústavy a o ústavnosti moldavských zákonov.

77. Otázku položenú ústavným súdom Benátskej komisii:

- „či sudca môže byť individuálne zodpovedný za rozsudky vydané na vnútroštátnej úrovni, ktoré sú neskôr napadnuté pred ESĽP a v prípade ktorých dôjde následne k zisteniu porušenia, či už formou rozsudku ESĽP, zmiernom alebo jednostranným vyhlásením, bez toho, aby bolo o sudcovej vine súdne rozhodnuté na vnútroštátnej úrovni, alebo či ide o nepripustný zásah do procesných záruk sudcu v rozpore s princípom nezávislosti sudcov“

možno zodpovedať takto:

- a) Sudcovská zodpovednosť je určite prípustná, ale iba tam, kde existuje zavinenie (úmysel alebo hrubá nedbanlivosť) na strane sudcu.
- b) Sudcovská zodpovednosť v dôsledku negatívneho rozsudku ESĽP by sa teda mala zakladať na rozhodnutí vnútroštátneho súdu, že je tu buď úmysel, alebo hrubá nedbanlivosť na strane sudcu. Rozsudok ESĽP by nemal byť jediným dôvodom sudcovskej zodpovednosti.
- c) Zodpovednosť sudcov v dôsledku zmieri v konaní pred ESĽP alebo jednostrannej deklarácie uznávajúcej porušenie dohovoru sa musí o to viac zakladať na rozhodnutí vnútroštátneho súdu, že je tu buď úmysel, alebo hrubá nedbanlivosť na strane sudcu.
- d) Vo všeobecnosti by sudcovia nemali zodpovedať za regresnú náhradu, ak vykonávajú svoju sudcovskú funkciu v súlade so zákonom definovanými profesijnými štandardmi (funkčná imunita).
- e) To, že ESĽP zistí porušenie dohovoru, ešte automaticky neznamená, že sudcov na vnútroštátnej úrovni možno kritizovať za spôsob, akým interpretovali a aplikovali zákon (t. j. porušenie môže byť dôsledkom systémových nedostatkov v danom členskom štáte, akými sú napr. priesťahy, za ktoré nemožno vyvodzovať osobnú zodpovednosť).
- f) Taktiež pôsobenie doktríny živého nástroja, podľa ktorej ESĽP reaguje

na spoločenský vývoj, môže urobiť ťažším pre vnútroštátne súdy predvídať, ako by ESĽP rozhodol.

78. Z týchto dôvodov môže konanie o regresnej náhrade viesť k arbitrárnym výsledkom, kde zodpovednosť vnútroštátnych sudcov vychádza iba z rozsudku ESĽP deklarájúceho porušenie dohovoru (alebo zmieru či jednostranného vyhlásenia).

79. Okrem toho vyvodzovanie zodpovednosti voči sudcom za ich aplikovanie dohovoru bez posúdenia individuálneho zavinenia môže mať dopad na ich nezávislosť, ktorej súčasťou je to, že majú slobodu v spôsobe, akým interpretujú zákon, ako zisťujú skutkový stav a ako hodnotia dôkazy v jednotlivých prípadoch. Chybné rozhodnutie sa má napádať opravnými prostriedkami, a nie vyvodzovaním osobnej zodpovednosti voči sudcom, okrem prípadov, kedy k tejto chybe došlo v dôsledku úmyslu alebo hrubej nedbanlivosti na strane sudcu.

80. Sudcovská zodpovednosť môže byť v súlade s princípom sudcovskej nezávislosti, ale iba ak je v medziach zákona. Daný zákon však nemôže odporovať nadradenému princípu nezávislosti sudcov.

81. Napokon, vyvodzovanie zodpovednosti voči sudcom za aplikáciu dohovoru bez posúdenia individuálneho zavinenia môže mať tiež dopad na ich nestrannosť a mohlo by to mať „odstrašujúci účinok“ na moldavských sudcov, ktorí by sa mohli obávať žaloby o regresnú náhradu škody spôsobenej porušením dohovoru.

82. Benátska komisia ostáva k dispozícii ústavnému súdu a iným moldavským orgánom, ak by potrebovali jej pomoc.