Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 27. lipnja 2019.[1]

Spojeni predmeti C-585/18, C-624/18 i C-625/18

A. K. (C-585/18)
protiv
Krajowa Rada Sądownictwa
i
CP (C-624/18)
DO (C-625/18)
protiv
Sąd Najwyższy (C-624/18 i C-625/18)
uz sudjelovanje:
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Vladavina prava – Članak 2. UEU-a – Članak 19. stavak 1. UEU-a – Načelo djelotvorne sudske zaštite – Načelo neovisnosti sudstva – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 47. i 51. – Nacionalne mjere kojima je osnovano Disciplinsko vijeće Vrhovnog suda – Nacionalne mjere kojima je izmijenjen način imenovanja sudačkih članova Državnog sudbenog vijeća – Nadređenost prava Unije – Ovlast odbijanja primjene nacionalnog zakonodavstva koje se protivi pravu Unije”

1 Izvorni jezik: engleski

I. Uvod

1. Ovi predmeti, kao i problemi koje sam razmatrao u svojim mišljenjima u predmetima Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18) i Komisija/Poljska (neovisnost redovnih sudova) (C-192/18)[2], smješteni su u kontekst reforme poljskog pravosudnog sustava pokrenute mjerama koje su usvojene 2017. te koje su bile predmet Komisijina obrazloženog prijedloga u pogledu vladavine prava u Poljskoj u smislu članka 7. stavka 1. UEU-a[3], kao i brojnih međunarodnih kritika[4].

2. Oni se odnose na postupke, djelomično utemeljene na pravu Unije, koji su pred vijećem za radno pravo i socijalnu sigurnost pri Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska) pokrenuli suci zahvaćeni poljskim mjerama kojima je snižena dob za umirovljenje sudaca. Sud je za te mjere u presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18)[5], utvrdio da nisu u skladu s obvezama koje Poljska ima na temelju drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a jer se protive načelima nesmjenjivosti i neovisnosti sudaca, koja su oba zaštićena pravom Unije.

3. Iako je vođenje predmetnih postupaka nacionalnim pravom dodijeljeno novoosnovanom Disciplinskom vijeću Vrhovnog suda, sud koji je uputio zahtjev pita pruža li Disciplinsko vijeće dovoljna jamstva neovisnosti za potrebe prava Unije da bi vodilo te postupke. Razlog tomu je činjenica da skupinu sudaca koje predsjednik Republike može postaviti u Disciplinsko vijeće odabire Krajowa Rada Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, u daljnjem tekstu: DSV), a to tijelo je nadležno za zaštitu neovisnosti sudstva u Poljskoj. Međutim, neovisnost samog DSV-a dovedena je u pitanje jer je u poljskom zakonodavstvu izmijenjen način imenovanja njegovih sudačkih članova. Njegov sastav sada prije svega određuje zakonodavna i izvršna vlast.

4. Postoje i konkretnije zabrinutosti u pogledu postupka odabira sudaca Disciplinskog vijeća koji DSV primjenjuje.

5. Stoga ključno pitanje koje Sud u ovim predmetima mora riješiti jest zadovoljava li Disciplinsko vijeće Vrhovnog suda zahtjeve neovisnosti predviđene pravom Unije, s obzirom na način imenovanja članova DSV-a i način odabira sudaca u Disciplinsko vijeće.

2 Osim ovih, pred Sudom je u tijeku još nekoliko predmeta koji se odnose na reformu poljskog sudstva, uključujući zahtjeve za prethodnu odluku koje su uputili poljski Vrhovni sud (C-522/18, C-537/18 i C-668/18), poljski Vrhovni upravni sud (C-824/18) i niži poljski sudovi (C-558/18, C-563/18 i C-623/18), kao i dva postupka zbog povrede koje je Komisija pokrenula protiv Poljske (C-619/18 i C-192/18). Radi jasnoće ističem da su se problemi u pogledu reforme poljskog pravosudnog sustava koje je Sud do sada razmatrao odnosili na sljedeće: (1) snižavanje dobi za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda i ovlašćivanje predsjednika Republike da produlji aktivni mandat sudaca Vrhovnog suda (vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, i mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva, EU:C:2019:325); (2) navodnu diskriminaciju na temelju spola zbog činjenice da je dob za umirovljenje sudaca redovnih sudova, sudaca Vrhovnog suda i državnih odvjetnika određena u različitoj visini za muškarce odnosno za žene i ovlašćivanje ministra pravosuđa da produlji aktivni mandat redovnih sudaca (vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu Komisija/Poljska (neovisnost redovnih sudova), C-192/18, EU:C:2019:529), i (3) disciplinski režim za suce (vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu Miasto Łowicz i dr., C-558/18 i C-563/18, koje će se iznijeti 24. rujna 2019.).

3 COM(2017) 835 *final*, 20. prosinca 2017. (u daljnjem tekstu: Komisijin obrazloženi prijedlog). Komisija je u tom obrazloženom prijedlogu osobito prigovorila na sljedeće mjere: (1) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjeni Zakona o Nacionalnoj školi za suce i državne odvjetnike, Zakona o ustroju redovnih sudova i određenih drugih zakona) od 11. svibnja 2017. (Dz. U. iz 2017., pozicija 1139., kako je izmijenjen); (2) Ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjeni Zakona o ustroju redovnih sudova i određenih drugih zakona) od 12. srpnja 2017. (Dz. U. iz 2017., pozicija 1452., kako je izmijenjen); (3) Ustawa o Sądzie Najwyższym (Zakon o Vrhovnom sudu) od 8. prosinca 2017. (Dz. U. iz 2018., pozicija 5., kako je izmijenjen); i (4) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona) od 8. prosinca 2017. (Dz. U. iz 2018., pozicija 3., kako je izmijenjen). U ovim se predmetima razmatraju potonje dvije mjere.

4 Vidjeti, primjerice, mišljenje Europske komisije Vijeća Europe za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), br. 904/2017 od 11. prosinca 2017. o nacrtu Zakona o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću, o nacrtu Zakona o izmjeni Zakona o Vrhovnom sudu, koje je predložio predsjednik Poljske, te o Zakonu o ustroju redovnih sudova, CDL-AD(2017)031 (u daljnjem tekstu: mišljenje Venecijanske komisije br. 904/2017); Vijeće Ujedinjenih naroda za ljudska prava, Izvješće posebnog izvjestitelja o neovisnosti sudaca i odvjetnika povodom misije u Poljskoj, 5. travnja 2018.; A/HRC/38/38/Add.1 (u daljnjem tekstu: Izvješće UN-a o Poljskoj iz 2018.); Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS), Ured za demokratske institucije i ljudska prava, Konačno izvješće o nacrtu izmjena Zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih poljskih zakona, 5. svibnja 2017., JUD-POL/305/2017-Final (u daljnjem tekstu: Konačno izvješće OESS-a o Poljskoj iz 2017.) i Mišljenje o određenim odredbama nacrta Zakona o Vrhovnom sudu Poljske (26. rujna 2017.), 13. studenoga 2017., JUD-POL/315/2017.

5 EU:C:2019:531

6. Za slučaj da Sud utvrdi da Disciplinsko vijeće Vrhovnog suda ne zadovoljava te zahtjeve, sud koji je uputio zahtjev ujedno želi doznati može li na temelju prava Unije odbiti primjenu nacionalnih odredbi za koje se može smatrati da onemogućuju sud koji je uputio zahtjev da preuzme nadležnost u glavnim postupcima.

7. Posljedično, sud koji je uputio zahtjev u biti poziva Sud da razvije svoju sudsku praksu u pogledu obveza država članica na temelju drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) da osiguraju neovisnost sudstva, koje su namijenjene zaštiti vladavine prava u pravnom poretku Unije.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

8. Drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a glasi:

„Države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije."

9. Prvi i drugi stavak članka 47. Povelje glase:

„Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. […]"

B. Poljsko pravo

1. Odredbe o snižavanju dobi za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda

10. Člankom 30. stavkom 1. Ustawe o Sądzie Najwyższym (Zakon o Vrhovnom sudu) od 23. studenoga 2002. (Dz. U. br. 240 iz 2002., pozicija 2052., kako je izmijenjen) (u daljnjem tekstu: Zakon o Vrhovnom sudu iz 2002.) dob za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda utvrđena je na 70 godina, uz mogućnost suca da najkasnije šest mjeseci prije nego što navrši tu dob podnese izjavu prvom predsjedniku Vrhovnog suda da želi nastaviti obavljati svoju dužnost i predoči potvrdu o svojem zdravstvenom stanju. Ako bi tako postupio, sudac je mogao, na temelju članka 30. stavka 5. tog zakona, automatski nastaviti obavljati svoje dužnosti do 72. godine.

11. Predsjednik Republike Poljske 20. prosinca 2017. potpisao je Ustawu o Sądzie Najwyższym (Zakon o Vrhovnom sudu) od 8. prosinca 2017. (Dz. U. iz 2018., pozicija 5., kako je izmijenjen) (u daljnjem tekstu: Zakon o Vrhovnom sudu iz 2017.), koji je na snagu stupio 3. travnja 2018.

12. U skladu sa stavcima 1. do 4. članka 37. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017., suci Vrhovnog suda načelno se moraju umiroviti kada navrše 65 godina, osim ako u predviđenom roku podnesu izjavu da žele nastaviti raditi kao suci i predoče potvrdu o zdravstvenoj sposobnosti i ako predsjednik Republike dâ suglasnost da nastave raditi kao suci. Prema postupku utvrđenom u tim odredbama, predsjednik Republike se prije davanja suglasnosti mora savjetovati s Državnim sudbenim vijećem, koje mu

dostavlja mišljenje. U skladu s člankom 111. stavkom 1. tog zakona, suci Vrhovnog suda koji su 65 godina navršili do 3. srpnja 2018. morali su se umiroviti 4. srpnja 2018., osim ako su u predviđenom roku podnijeli navedene dokumente te ako je predsjednik Republike dao suglasnost u skladu s postupkom iz članka 73. tog zakona.

2. Odredbe o Disciplinskom vijeću

13. Zakonom o Vrhovnom sudu iz 2017. uvedeno je, među ostalim, novo vijeće Vrhovnog suda naziva Disciplinsko vijeće, koje je, u skladu s člankom 133. tog zakona, uspostavljeno 3. travnja 2018.

14. Članak 20. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. glasi:

„Kada je riječ o Disciplinskom vijeću i sucima koji ga sačinjavaju, ovlasti prvog predsjednika Vrhovnog suda definirane u:

1. članku 14. stavku 1. točkama 1., 4. i 7., članku 31. stavku 1., članku 35. stavku 2., članku 36. stavku 6., članku 40. stavcima 1. i 4. i članku 51. stavcima 7. i 14. izvršava predsjednik Vrhovnog suda koji usmjerava rad Disciplinskog vijeća;

2. članku 14. stavku 1. točki 2. i članku 55. stavku 3. drugoj rečenici izvršava prvi predsjednik Vrhovnog suda u dogovoru s predsjednikom Vrhovnog suda koji usmjerava rad Disciplinskog vijeća."

15. Članak 27. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. predviđa:

„1. Sljedeći predmeti u nadležnosti su Disciplinskog vijeća:

(1) disciplinski postupci;

(a) postupci koji se odnose na suce Vrhovnog suda;

[…]

(2) postupci u području radnog prava i socijalne sigurnosti koji se odnose na suce Vrhovnog suda;

(3) postupci koji se odnose na obvezno umirovljenje suca Vrhovnog suda."

16. Članak 29. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. glasi:

„Suce Vrhovnog suda imenuje predsjednik Republike Poljske na prijedlog Državnog sudbenog vijeća."

17. Članak 79. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. predviđa:

„Predmete u području radnog prava i socijalnog osiguranja koji se odnose na suce Vrhovnog suda i predmete koji se tiču umirovljenja suca Vrhovnog suda razmatra:

(1) u prvom stupnju – jedan sudac Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda;

(2) u drugom stupnju – troje sudaca Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda."

18. Članak 131. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017., kako je izmijenjen člankom 1. točkom 14. Ustawe o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Zakon o izmjeni Zakona o Vrhovnom sudu) od 12. travnja 2018. (Dz. U. iz 2018., pozicija 847.) (u daljnjem tekstu: Prvi revizijski zakon od 12. travnja 2018.)[6], koji je na snagu stupio 9. svibnja 2018., predviđa:

„Suci koji na datum stupanja na snagu ovog Zakona drže funkcije u drugim vijećima Vrhovnog suda mogu se premjestiti na funkcije u Disciplinskom vijeću. Najkasnije na dan prvog imenovanja svih sudaca Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda, sudac koji obavlja funkciju u nekom drugom vijeću Vrhovnog suda podnosi Državnom sudbenom vijeću zahtjev za premještaj na funkciju u Disciplinskom vijeću, nakon što dobije suglasnost prvog predsjednika Vrhovnog suda i predsjednika Vrhovnog suda koji usmjerava rad Disciplinskog vijeća i rad vijeća u kojem sudac koji podnosi zahtjev za premještaj obavlja funkciju. Dok se sve funkcije u Disciplinskom vijeću po prvi put ne popune, suca Vrhovnog suda u Disciplinsko vijeće postavlja predsjednik Republike Poljske na prijedlog Državnog sudbenog vijeća."

3. Odredbe o Državnom sudbenom vijeću

19. U skladu s člankom 186. stavkom 1. poljskog ustava:

„Državno sudbeno vijeće štiti neovisnost sudova i sudaca."

20. Članak 187. poljskog ustava predviđa:

„1. Državno sudbeno vijeće sačinjavaju:

(1) prvi predsjednik Vrhovnog suda, ministar pravosuđa, predsjednik Vrhovnog upravnog suda i pojedinac kojeg imenuje predsjednik Republike;

(2) 15 članova odabranih među sucima Vrhovnog suda, redovnih sudova, upravnih sudova i vojnih sudova;

(3) četiri člana koje Sejm odabire među svojim zastupnicima i dva člana koje Senat odabire među svojim zastupnicima.

2. Državno sudbeno vijeće među svojim članovima odabire predsjednika i dva zamjenika predsjednika.

3. Mandat članova Državnog sudbenog vijeća traje četiri godine.

4. Organizacijska struktura, opseg djelatnosti i postupci djelovanja Državnog sudbenog vijeća, kao i način biranja njegovih članova, utvrđuju se zakonom."

21. DSV je uređen Ustawom o Krajowej Radzie Sądownictwa (Zakon o Državnom sudbenom vijeću) od 12. svibnja 2011. (Dz. U. br. 126 iz 2011., pozicija 714., kako je izmijenjen i pročišćen, Dz. U. iz 2019., pozicija 84.) (u daljnjem tekstu: Zakon o DSV-u). Taj je zakon izmijenjen, među ostalim, Ustawom o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjeni Zakona o DSV-u i određenih drugih zakona) od 8. prosinca 2017. (Dz. U. iz 2018., pozicija 3., kako je izmijenjen) (u daljnjem tekstu: Zakon o izmjeni Zakona o DSV-u iz 2017.), koji je na snagu stupio 17. siječnja 2018.[7].

6 Nekadašnja verzija članka 131. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. predviđala je: „Sudac iz drugog vijeća ne premješta se na funkciju u Disciplinskom vijeću Vrhovnog suda dok se ne popune sve sudačke funkcije u tom vijeću."

7 U skladu s člankom 10. Zakona o izmjeni Zakona o DSV-u iz 2017., određene odredbe, uključujući članak 11.a Zakona o DSV-u, stupile su na snagu 3. siječnja 2018.

22. Člankom 1. točkom 1. Zakona o izmjeni Zakona o DSV-u iz 2017. umetnut je članak 9.a u Zakon o DSV-u:

„1. Sejm među sucima Vrhovnog suda, redovnih sudova, upravnih sudova i vojnih sudova odabire 15 članova Vijeća na zajednički mandat u trajanju od četiri godine.

2. Kada provodi odabir iz stavka 1., Sejm, koliko je to moguće, u obzir uzima potrebu da u Vijeću budu zastupljeni suci sudova različitih vrsta i stupnjeva.

3. Zajednički mandat novih članova Vijeća odabranih među sucima počinje jedan dan nakon što su odabrani. Članovi Vijeća koji su prethodno imenovani na taj položaj svoje dužnosti obavljaju do dana na koji počinje zajednički mandat novih članova Vijeća."

23. Člankom 1. točkama 2. i 3. Zakona o izmjeni Zakona o DSV-u iz 2017. izvan snage je stavljen članak 11. Zakona DSV-u[8] te su u taj zakon umetnuti članci 11.a do 11.e, koji se odnose na postupak odabira 15 sudačkih članova DSV-a.

24. U skladu s člankom 11.a stavkom 2. Zakona o DSV-u:

„Subjekti koji mogu predložiti kandidate za članstvo u Vijeću uključuju skupinu od najmanje: (1) 2000 građana Republike Poljske koji imaju najmanje 18 godina, punu poslovnu sposobnost i uživaju puna javna prava; (2) 25 sudaca, ne uključujući umirovljene suce."

25. Članak 11.d Zakona o DSV-u dalje predviđa:

„1. Maršal Sejma od klubova zastupnika zahtijeva da u roku od sedam dana odrede kandidate za članstvo u Vijeću.

2. Klub zastupnika određuje najviše devet kandidata za članstvo u Vijeću među sucima koji su predloženi u skladu s postupkom predviđenim u članku 11.a.

3. Ako je ukupan broj kandidata koje klubovi zastupnika odrede manji od 15, predsjedništvo Sejma kandidate određuje među sucima koji su predloženi u skladu s postupkom predviđenim u članku 11.a, tako da ukupan broj kandidata bude 15.

4. Nadležni odbor Sejma popis kandidata sastavlja tako da među kandidatima određenima u skladu sa stavcima 2. i 3. odabire 15 kandidata za članstvo u Vijeću, uz uvjet da popis sadržava barem jednog kandidata kojeg su odredili pojedinačni klubovi zastupnika osnovani u roku od 60 dana od otvaranja prvog zasjedanja Sejma tijekom parlamentarnog ciklusa u kojem se odabir provodi, pod uvjetom da je klub zastupnika kandidata odredio u skladu s postupkom iz stavka 2.

5. Sejm članove Vijeća bira, s popisa kandidata navedenog u stavku 4., na zajednički mandat od četiri godine na sljedećem zasjedanju Sejma većinom od tri petine glasova uz zakonski kvorum od najmanje polovice zastupnika.

6. Ako se članovi Vijeća ne odaberu u skladu s postupkom iz stavka 5., Sejm članove Vijeća bira, s popisa kandidata navedenog u stavku 4., apsolutnom većinom uz zakonski kvorum od najmanje polovice zastupnika. […]"

8 U skladu s nekadašnjim člankom 11. Zakona o DSV-u, 15 sudačkih članova birali su suci među sucima Vrhovnog suda (dva člana), upravnih sudova (dva člana), žalbenih sudova (dva člana), regionalnih i okružnih sudova (osam članova) i vojnih sudova (jedan član).

26. U skladu s člankom 6. Zakona o izmjeni Zakona o DSV-u iz 2017.:

„Mandat članova [DSV-a] navedenih u članku 187. stavku 1. točki 2. Ustava Republike Poljske koji su odabrani na temelju trenutno važećih odredbi traje do dana početka mandata novih članova [DSV-a], ali ne smije trajati dulje od 90 dana, računajući od stupanja na snagu ovog Zakona, osim ako je završio ranije zbog isteka mandata."

27. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjeni Zakona o ustroju redovnih sudova i određenih drugih zakona) od 20. srpnja 2018. (Dz. U. iz 2018., pozicija 1443.) (u daljnjem tekstu: Zakon od 20. srpnja 2018.) dodala je stavak 3. članku 35. Zakona DSV-u, koji predviđa:

„1. Ako se za položaj suca ili sudačkog vježbenika prijavi više od jednog kandidata, tim sastavlja popis preporučenih kandidata.

2. Pri određivanju redoslijeda kandidata na popisu tim prvo u obzir uzima ocjenu kvalifikacija kandidata i:

(1) profesionalno iskustvo, uključujući iskustvo u primjeni pravnih odredbi, akademski rad, mišljenja nadređenih, preporuke, publikacije i druge dokumente priložene obrascu za prijavu;

(2) mišljenje kolegija nadležnog suda i ocjenu od strane nadležne glavne skupštine sudaca.

3. Nepostojanje dokumenata iz stavka 2. ne sprječava izradu popisa preporučenih kandidata."

28. Zakonom o izmjeni Zakona o DSV-u iz 2017. dodan je stavak 1.a članku 44. Zakona o DSV-u, dok mu je Zakonom od 20. srpnja 2018. dodan stavak 1.b pa taj članak sada predviđa:

„1. Sudionik postupka, osim ako je zasebnim odredbama drukčije predviđeno, može Vrhovnom sudu podnijeti žalbu ako smatra da je rezolucija Vijeća nezakonita. […]

1.a. U pojedinačnim slučajevima koji se tiču imenovanja sudaca Vrhovnog suda moguće je podnijeti žalbu Vrhovnom upravnom sudu. U tom slučaju nije moguće podnijeti žalbu Vrhovnom sudu. Žalba Vrhovnom upravnom sudu ne smije se temeljiti na navodu da kandidati ne udovoljavaju kriterijima koji su uzeti u obzir prilikom donošenja odluke o predstavljanju prijedloga o imenovanju sudaca Vrhovnog suda.

1.b. Ako rezoluciju iz članka 37. stavka 1. nisu osporili svi sudionici postupka, rezolucija, u pojedinačnim slučajevima koji se tiču imenovanja sudaca Vrhovnog suda, postaje konačna u dijelu u kojem je njome odlučeno da se podnese prijedlog o imenovanju pojedinih sudaca Vrhovnog suda, odnosno u dijelu u kojem je njome odlučeno da se neće podnijeti prijedlog o imenovanju pojedinih sudaca Vrhovnog suda, a oni ne podnesu žalbu. […]"

4. Zakon od 21. studenoga 2018.

29. Predsjednik Republike Poljske 17. prosinca 2018. potpisao je Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Zakon o izmjeni Zakona o Vrhovnom sudu) od 21. studenoga 2018. (Dz. U. iz 2018., pozicija 2507.) (u daljnjem tekstu: Zakon od 21. studenoga 2018.), koji je na snagu stupio 1. siječnja 2019. U skladu s člankom 1. tog zakona, stavci 1.a do 4. članka 37. i stavak 1. članka 111. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. stavljaju se izvan snage te se članak 37. stavak 1. tog zakona mijenja na način da se sa 65 godina umirovljuju samo suci Vrhovnog suda koji su kao suci tog suda počeli raditi nakon stupanja na snagu Zakona od 21. studenoga 2018., dok se na suce Vrhovnog suda koji su na tu funkciju stupili prije tog datuma primjenjuju odredbe članka 30. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2002.

30. Članak 2. stavak 1. Zakona od 21. studenoga 2018. predviđa:

„Od datuma stupanja na snagu ovog Zakona svi suci Vrhovnog suda ili suci Vrhovnog suda koji su se umirovili na temelju stavaka 1. do 4. članka 37. ili stavaka 1. ili 1.a članka 111. [Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017.] ponovno se imenuju na funkciju koju su obavljali na datum stupanja na snagu [Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017.]. Smatra se da u obavljanju njihovih dužnosti nije bilo prekida."

31. Članak 4. Zakona od 21. studenoga 2018. dalje predviđa:

„1. Okončavaju se postupci pokrenuti na temelju stavka 1. članka 37. i stavaka 1. do 1.b članka 111. [Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017.] i žalbeni postupci u tim predmetima koji su u tijeku na datum stupanja ovog Zakona na snagu.

2. Okončavaju se postupci pokrenuti kako bi se utvrdilo da su suci iz članka 2. stavka 1. u aktivnom radnom odnosu kao suci Vrhovnog suda ili suci Vrhovnog upravnog suda koji su u tijeku na datum stupanja ovog Zakona na snagu. […]"

III. Činjenično stanje, glavni postupci i prethodna pitanja

32. Predmet C-585/18 odnosi se na žalbu koju je A. K., sudac Vrhovnog upravnog suda, podnio protiv DSV-a. U skladu s odlukom kojom je upućeno prethodno pitanje, A. K. je 65 godina navršio do 3. srpnja 2018. te je u skladu s člankom 37. i člankom 111. stavkom 1. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. podnio izjavu da želi nastaviti obavljati svoju funkciju. Sud je u presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda)[9], za navedene mjere utvrdio da se protive pravu Unije.

33. U skladu s postupkom iz članka 37. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017., DSV je usvojio rezoluciju u kojoj je dao negativno mišljenje. A. K. protiv te je rezolucije podnio žalbu, zajedno sa zahtjevom za suspenziju njezina izvršenja, vijeću Vrhovnog suda za radno pravo i socijalnu sigurnost. A. K. u prilog toj žalbi navodi, među ostalim, povredu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, drugog stavka članka 47. Povelje i članka 9. stavka 1. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja[10]. A. K. u potonjem kontekstu tvrdi da je bio izložen diskriminaciji na temelju dobi.

34. Predmeti C-624/18 i C-625/18 odnose se na postupke koje su CP i DO, suci Vrhovnog suda, pokrenuli protiv Vrhovnog suda. U skladu s odlukama kojima je upućeno prethodno pitanje, ti su suci 65 godina navršili do 3. srpnja 2018., ali nisu u skladu s člankom 37. i člankom 111. stavkom 1. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. podnijeli izjave da želi nastaviti obavljati svoje funkcije.

9 EU:C:2019:531

10 SL 2000., L 303, str. 16. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.). Članak 9. stavak 1. Direktive 2000/78 predviđa: „Države članice osiguravaju da su svim osobama koje smatraju da im je učinjena nepravda, zbog toga što nije bilo primijenjeno načelo jednakog postupanja, čak i kad je odnos u kojem je navodno došlo do diskriminacije prestao, dostupni sudski i/ili upravni postupci te, ako se smatraju primjerenima, postupci mirenja, radi provođenja obveza iz ove Direktive."

35. Nakon što su obaviješteni da ih je predsjednik Republike proglasio umirovljenima na dan 4. srpnja 2018., CP i DO pokrenuli su postupke pred vijećem Vrhovnog suda za radno pravo i socijalnu sigurnost zahtijevajući da se utvrdi da njihov aktivni radni odnos kao sudaca nije prestao tog dana te da nisu postali umirovljeni suci. Ujedno su zatražili izricanje privremenih mjera. U prilog svojim zahtjevima, CP i DO među ostalim navode povredu zabrane diskriminacije na temelju dobi predviđene člankom 2. stavkom 1. Direktive 2000/78[11]. CP i DO također pobijaju mjere za koje je Sud u presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda)[12], utvrdio da se protive pravu Unije.

36. Vijeće Vrhovnog suda za radno pravo i socijalnu sigurnost (u daljnjem tekstu: vijeće za radno pravo i socijalnu sigurnost), pred kojim su A. K., CP i DO (u daljnjem tekstu zajedno: žalitelji) pokrenuli svoje postupke, među ostalim navodi sljedeće.

37. Prije stupanja na snagu Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. vijeće za radno pravo i socijalnu sigurnost[13] bilo je nadležno za razmatranje žalbi protiv rezolucija DSV-a, dok su o sporovima povezanima s radnim odnosom sudaca Vrhovnog suda odlučivali radni sudovi. U skladu s podstavcima 2. i 3. stavka 1. članka 27. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017., nadležnost za te predmete prebačena je Disciplinskom vijeću Vrhovnog suda (u daljnjem tekstu: Disciplinsko vijeće)[14]. Međutim, u Disciplinsko vijeće na datum upućivanja odluka kojima su upućena prethodna pitanja još nije bio imenovan nijedan sudac, tako da ono zapravo nije postojalo.

38. Stoga, sud koji je uputio zahtjev u pogledu predmeta C-624/18 i C-625/18 pita može li, s obzirom na to da u Disciplinsko vijeće nije imenovan nijedan sudac, odbiti primjenu nacionalnih odredbi koje nadležnost dodjeljuju Disciplinskom vijeću te sâm preuzeti nadležnost zbog potrebe za osiguravanjem djelotvorne zaštite prava stranaka koja one prema pravu Unije uživaju u pogledu diskriminacije na temelju dobi[15]. Sud koji je uputio zahtjev ističe, s obzirom na to da ne postoji sud koji bi mogao osigurati pravnu zaštitu u glavnom postupku, da te odredbe, u dijelu u kojem isključuju nadležnost vijeća za radno pravo i socijalnu sigurnost, treba smatrati protivnima članku 47. Povelje i članku 9. stavku 1. Direktive 2000/78. Također ističe da bi to pitanje moglo postati nevažno jer se novoosnovana vijeća Vrhovnog suda popunjavaju dok glavni postupak traje.

39. U svakom slučaju, sud koji je uputio zahtjev dvoji oko toga pruža li postupak odabira sudaca Disciplinskog vijeća dovoljna jamstva neovisnosti, kakva zahtijeva pravo Unije, s obzirom na to da suce mora imenovati predsjednik Republike na prijedlog DSV-a[16]. Ističe da je Zakonom o izmjeni Zakona o DSV-u iz 2017. uveden mehanizam biranja sudačkih članova DSV-a prema kojem te članove više ne biraju suci nego Sejm (donji dom poljskog parlamenta). Posljedično, suce Vrhovnog suda u Poljskoj bira tijelo čiji sastav prije svega određuje zakonodavna i izvršna vlast.

11 Članak 2. stavak 1. Direktive 2000/78 predviđa: „Za potrebe ove Direktive ‚načelo jednakog postupanja' znači nepostojanje bilo kakve izravne ili neizravne diskriminacije na temelju bilo kojeg od razloga iz članka 1." U članku 1. te direktive spominje se, među ostalim, diskriminacija na temelju dobi.

12 EU:C:2019:531

13 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se to vijeće prije stupanja na snagu Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. zvalo vijeće za radno pravo, socijalnu sigurnost i javna pitanja.

14 U pogledu predmeta C-585/18, sud koji je uputio zahtjev ističe da se to odnosi na suce Vrhovnog upravnog suda.

15 Sud koji je uputio zahtjev upućuje na presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49; od 19. lipnja 1990., Factortame i dr., C-213/89, EU:C:1990:257; i od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163.

16 Sud koji je uputio zahtjev osobito spominje presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, i od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

40. Sud koji je uputio zahtjev dalje navodi da trenutačni način biranja članova DSV-a nije transparentan, da sudački članovi DSV-a ne predstavljaju čitavu sudačku zajednicu, da aktivnosti DSV-a pokazuju nepostojanje stajališta koja idu u prilog neovisnosti Vrhovnog suda i njegovih sudaca te, kako pokazuje postupak u predmetu C-585/18, da se DSV-ova praksa prilikom odlučivanja o zahtjevima sudaca Vrhovnog suda koji su navršili 65 godina te žele nastaviti obavljati svoje funkcije sastoji u izdavanju negativnih mišljenja koja nisu dovoljno obrazložena da predsjedniku Republike omoguće oblikovanje mišljenja o dotičnom kandidatu.

41. Što se tiče postupka biranja sudaca koji se imenuju u Disciplinsko vijeće, sud koji je uputio zahtjev navodi da Vrhovni sud ne smije sudjelovati u tom postupku te da u tom vijeću do dana kada se sve funkcije u njemu po prvi put popune mogu sjediti samo suci Vrhovnog suda koje imenuje predsjednik Republike. Ujedno spominje, među ostalim, da je uređenje postupka promijenjeno. Člankom 35. odnosno člankom 44. Zakona DSV-u ukinut je zahtjev prema kojem kandidati u okviru postupka sastavljanja popisa preporučenih kandidata moraju podnijeti određene dokumente u pogledu svojih kvalifikacija te je uvedeno pravilo prema kojem rezolucija, u pojedinačnom slučaju imenovanja suca Vrhovnog suda, postaje valjana u dijelu u kojem je njome odlučeno da se predloži imenovanje pojedinog suca ako protiv nje žalbu ne podnesu svi sudionici postupka. Sud koji je uputio zahtjev ističe da to zato onemogućuje djelotvoran sudski nadzor. Osim toga, smatra da kandidati koje DSV preporuči za Disciplinsko vijeće uključuju osobe koje su pod utjecajem političkih vlasti.

42. Za slučaj da Sud utvrdi da Disciplinsko vijeće ne ispunjava zahtjeve neovisnosti predviđene pravom Unije, sud koji je uputio zahtjev želi doznati može li odbiti primjenu nacionalnih odredbi koje isključuju njegovu nadležnost u predmetnim sporovima [17]. Što se tiče predmeta C-624/18 i C-625/18, sud koji je uputio zahtjev smatra da ga, u svrhu osiguravanja djelotvornosti prava Unije, opća nadležnost vijeća za radno pravo i socijalnu sigurnost u pogledu radnopravnih sporova koji se tiču diskriminacije ovlašćuje da u glavnom postupku razmotri žalbe koje se odnose na diskriminaciju na temelju dobi u smislu Direktive 2000/78 [18].

43. U tim okolnostima Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) odlučio je prekinuti postupak u predmetu C-585/18 i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 267. treći stavak UFEU-a u vezi s člankom 19. stavkom 1. i člankom 2. UEU-a i člankom 47. Povelje tumačiti na način da je iz temelja uspostavljeno vijeće suda u posljednjem stupnju države članice nadležno za odlučivanje u predmetu suca nacionalnog suda koji podnosi žalbu, u kojem trebaju odlučivati samo suci koje je izabralo nacionalno tijelo koje treba čuvati neovisnost sudova (Državno sudbeno vijeće), a koje s obzirom na organizacijski model prema kojem je uspostavljeno ne jamči neovisnost o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, neovisan sud u smislu prava Europske unije?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 267. treći stavak UFEU-a u vezi s člankom 19. stavkom 1. i člankom 2. UEU-a i člankom 47. Povelje tumačiti na način da nenadležno vijeće suda u posljednjem stupnju države članice koje ispunjava zahtjeve prava Unije za sudove i kojem je podnesena žalba u predmetu Unije treba zanemariti odredbe nacionalnog prava kojima se isključuje njegova nadležnost u tom predmetu?”

17 Sud koji je uputio zahtjev upućuje na presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, i od 17. travnja 2018., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257.

18 Sud koji je uputio zahtjev upućuje na presude od 22. svibnja 2003., Connect Austria, C-462/99, EU:C:2003:297, i od 2. lipnja 2005., Koppensteiner, C-15/04, EU:C:2005:345.

44. Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) odlučio je prekinuti postupak i u predmetima C-624/18 i C-625/18 te Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 47. Povelje o temeljnim pravima u vezi s člankom 9. stavkom 1. [Direktive 2000/78] tumačiti na način da je, u slučaju kada se pred sudom posljednjeg stupnja države članice podnese žalba koja se temelji na povredi načela nediskriminacije na temelju dobi u odnosu na suca tog suda, zajedno sa zahtjevom za suspenziju primjene pobijanog akta, taj sud – s ciljem osiguranja, određivanjem privremene mjere predviđene nacionalnim pravom, zaštite prava koja proizlaze iz prava Unije – dužan odbiti primjenu nacionalnih propisa kojima se u predmetu u kojem je podnesena žalba određuje nadležnost organizacijske jedinice tog suda koja ne djeluje zbog neimenovanja sudaca koji u njoj trebaju odlučivati?

2. U slučaju imenovanja sudaca na mjesta u organizacijskoj jedinici koja je u skladu s nacionalnim pravom nadležna za odlučivanje o podnesenom pravnom sredstvu, treba li članak 267. treći stavak UFEU-a u vezi s člankom 19. stavkom 1. i člankom 2. UEU-a i člankom 47. Povelje tumačiti na način da je iz temelja uspostavljeno vijeće suda u posljednjem stupnju države članice nadležno za odlučivanje u predmetu suca nacionalnog suda koji podnosi žalbu, u kojem trebaju odlučivati samo suci koje je izabralo nacionalno tijelo koje treba čuvati neovisnost sudova ([DSV]), a koje s obzirom na organizacijski model prema kojem je uspostavljeno ne jamči neovisnost o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, neovisan sud u smislu prava Europske unije?

3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 267. treći stavak UFEU-a u vezi s člankom 19. stavkom 1. i člankom 2. UEU-a i člankom 47. Povelje tumačiti na način da nenadležno vijeće suda u posljednjem stupnju države članice koje ispunjava zahtjeve prava Unije za sudove i kojem je podnesena žalba u predmetu Unije treba zanemariti odredbe nacionalnog prava kojima se isključuje njegova nadležnost u tom predmetu?”

IV. Postupak pred Sudom

45. Predmeti na koje se odnosi ovo mišljenje odlukom su Suda spojeni za potrebe provođenja pisanog i usmenog postupka i donošenja presude.

46. Predsjednik Suda je rješenjem od 26. studenoga 2018. prihvatio zahtjev suda koji je uputio zahtjev da ove predmete riješi ubrzanim postupkom na temelju članka 23.a Statuta Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Statut Suda) i članka 105. stavka 1. Poslovnika Suda [19].

47. Pisana očitovanja o prethodnim pitanjima u ovim predmetima podnijeli su Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (glavni državni odvjetnik, kojeg zastupa Ured vrhovnog državnog odvjetnika, Poljska, u daljnjem tekstu: glavni državni odvjetnik), Republika Latvija, Republika Poljska, Nadzorno tijelo EFTA-e i Europska komisija.

48. Uz iznimku Republike Latvije, te su stranke, kao i žalitelji, iznijeli usmena očitovanja na raspravi održanoj 19. ožujka 2019. (u daljnjem tekstu: prvi dio rasprave).

49. U prvom dijelu rasprave glavni državni odvjetnik zatražio je izuzeće predsjednika Suda, suca Koena Lenaertsa, iz ovih predmeta. Sud, kojim je predsjedao njegov potpredsjednik, odbio je taj zahtjev odlukom od 29. ožujka 2019.

50. DSV, koji nije sudjelovao u prvom dijelu rasprave, je dopisom od 28. ožujka 2019. zatražio održavanje još jedne rasprave. Sud je 10. travnja 2019. odlučio nastaviti raspravu u ovim predmetima, osobito kako bi DSV-u omogućio iznošenje usmenih očitovanja.

19 A. K. i dr., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2018:977

51. DSV i Sąd Najwyższy (Vrhovni sud), kao stranke postupka, zajedno sa žaliteljima, glavnim državnim odvjetnikom, Republikom Poljskom, Nadzornim tijelom EFTA-e i Europskom komisijom, izložili su usmena očitovanja na raspravi održanoj 14. svibnja 2019. (u daljnjem tekstu: drugi dio rasprave) [20].

V. Sažetak očitovanja stranaka

A. Postupovni prigovori

52. Glavni državni odvjetnik i Poljska tvrde da prethodna pitanja nisu dopuštena jer su postala bespredmetna zbog Zakona od 21. studenoga 2018. Odredbe zakona koje su predmet sporova iz glavnih postupaka tim su zakonom stavljene izvan snage te ti sporovi više ne postoje [21]. Poljska ujedno naglašava da su predmetni postupci ništavi prema poljskom pravu jer potpadaju pod nadležnost Disciplinskog vijeća u skladu s člancima 27. i 79. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017.

53. Poljska i Komisija dalje ističu da nije potrebno da Sud odgovori na prvo pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18 jer je Disciplinsko vijeće popunjeno sucima te ono sada izvršava svoje sudačke dužnosti.

54. Glavni državni odvjetnik i Poljska ujedno tvrde da prethodna pitanja nisu dopuštena jer se situacije iz glavnih postupaka ne tiču prava Unije. Osobito, glavni državni odvjetnik naglašava da članak 19. stavak 1. UEU-a ne daje Uniji nadležnost u pogledu djelovanja sudbenih vijeća te da se predmetni slučajevi razlikuju od onog koji se razmatrao u presudi Suda u predmetu Associação Sindical dos Juízes Portugueses [22]. Prema mišljenju glavnog državnog odvjetnika, članak 47. Povelje ne može činiti osnovu za standarde koji obvezuju Poljsku jer se spornim poljskim propisima o Vrhovnom sudu i DSV-u ne provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Glavni državni odvjetnik ističe da ujedno postoji sukob s člankom 1. stavkom 1. Protokola br. 30 o primjeni Povelje Europske unije o temeljnim pravima na Poljsku i Ujedinjenu Kraljevinu [23].

55. Žalitelji i Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) tvrde da su odgovori na prethodna pitanja i dalje potrebni jer Zakonom od 21. studenoga 2018. nisu riješena sporna pitanja. Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) navodi da članak 4. ne rezultira automatski okončanjem tih sporova te je sud koji je uputio zahtjev vijeće koje je u materijalnom smislu nadležno u glavnim postupcima.

56. Komisija tvrdi da su odgovori na prethodna pitanja, osim prvog pitanja u predmetima C-624/18 i C-625/18, potrebni sudu koji je uputio zahtjev da bi odlučio o preliminarnom pitanju (*quaestio in limine litis*) povezanom s određivanjem vijeća Vrhovnog suda koje je nadležno riješiti predmetne sporove. Prema njezinu mišljenju, Zakon od 21. studenoga 2018. ne utječe na odgovor na prethodna pitanja, sudska praksa na koju se Poljska poziva odnosi se na slučajeve različite od predmetnih te nacionalni zakonodavac ne smije zadirati u mehanizam prethodnog odlučivanja.

20 Predsjednik Suda je u drugom dijelu rasprave naveo da je Sud, iako Disciplinsko vijeće ne može sudjelovati u predmetnom postupku u skladu s Poslovnikom Suda jer, kako proizlazi iz odluka kojima su upućena prethodna pitanja, nije jedna od stranaka glavnog postupka, odlučio prihvatiti dokumente Disciplinskog vijeća koje je DSV dostavio 14. svibnja 2019., uključujući osobito Rezoluciju br. 6 skupštine sudaca Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda od 13. svibnja 2019., koja sadržava stajalište Disciplinskog vijeća o ovim predmetima, a koju razmatram u svojoj analizi u nastavku (vidjeti točke 140. i 141. ovog mišljenja).

21 Poljska osobito upućuje na presude od 9. prosinca 2010., Fluxys, C-241/09, EU:C:2010:753, i od 27. lipnja 2013., Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428; i na rješenje od 3. ožujka 2016., Euro Bank, C-537/15, EU:C:2016:143.

22 Presuda od 27. veljače 2018., C-64/16, EU:C:2018:117

23 SL 2016., C 202, str. 312. (u daljnjem tekstu: Protokol br. 30)

57. Komisija dalje ističe da predmetni slučajevi, u kojima se žalitelji pozivaju na prava u vezi s diskriminacijom na temelju dobi u skladu s Direktivom 2000/78, spadaju u područja na koja se pravo Unije primjenjuje u skladu s drugim podstavkom stavka 1. članka 19. UEU-a te je na temelju toga primjenjiv i članak 47. Povelje.

B. Meritum

1. Prvo pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18 i de facto *nedjelovanje Disciplinskog vijeća*

58. Poljska smatra da na to pitanje treba odgovoriti negativno. Prema njezinu mišljenju, prava žalitelja nisu povrijeđena te odbijanje suda koji je uputio zahtjev da primijeni nacionalne odredbe koje nadležnost dodjeljuju Disciplinskom vijeću dovodi do situacije u kojoj nijedno vijeće Vrhovnog suda nije nadležno za rješavanje predmetnih sporova. Ona ujedno navodi, među ostalim, da članak 47. Povelje i članak 9. stavak 1. Direktive 2000/78 ne pomažu žaliteljima u zagovaranju djelovanja koje bi se protivilo poljskom ustavnom pravu.

59. Latvija i Nadzorno tijelo EFTA-e predlažu da Sud pozitivno odgovori na ovo pitanje. Prema mišljenju Nadzornog tijela EFTA-e, ako sud koji je isključivo nadležan za neki predmet obuhvaćen područjem primjene prava Unije ili EGP-a još ne djeluje, *de facto* ne postoji nijedan sud za razmatranje tog predmeta; time se uskraćuje pristup pravosuđu te sud koji je uputio zahtjev na temelju prava Unije mora zanemariti sporne nacionalne odredbe i preuzeti nadležnost kako bi osigurao ispitivanje zahtjeva utemeljenih na pravu Unije [24].

2. Prvo pitanje u predmetu C-585/18, drugo pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18 i neovisnost Disciplinskog vijeća

60. Žalitelji ističu da Disciplinsko vijeće ne ispunjava kriterije potrebne za osiguravanje djelotvorne sudske zaštite u smislu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a i poštovanja prava na neovisan i nepristran sud u smislu članka 47. Povelje jer se sastav DSV-a određuje na način koji ga čini ovisnim o političkim vlastima. Prema njihovu mišljenju, odabir sudaca od strane DSV-a otvara ozbiljne sumnje u neovisnost tih sudaca, što oslabljuje povjerenje građana u sudstvo. Oni ujedno smatraju da pojam neovisnosti treba tumačiti s obzirom na njegov kontekst; sudska praksa Suda u pogledu neovisnosti „suda" oblikovana na temelju članka 267. UFEU-a zato nije od presudne važnosti.

61. Osobito, žalitelji ističu tri elementa koji ostavljaju dojam da je DSV ovisan o političkim vlastima. Kao prvo, DSV je suce koje predsjednik Republike može imenovati u Disciplinsko vijeće odabrao nakon prijevremenog završetka mandata prethodnih članova DSV-a, za što tvrde da se protivi članku 187. stavku 3. poljskog ustava, koji predviđa četverogodišnji mandat [25]. Kao drugo, ističu da 15 sudačkih članova imenuje Sejm, a ne suci, što se protivi europskim smjernicama [26] te za posljedicu ima to da 23 od 25 članova DSV-a određuje zakonodavna i izvršna vlast. Kao treće, naglašavaju da je reforma DSV-a pokrenuta usporedno s ostalim reformama poljskog sudstva, koje su među ostalim

24 Nadzorno tijelo EFTA-e upućuje na presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, i od 19. lipnja 1990., Factortame i dr., C-213/89, EU:C:1990:257.

25 Žalitelji u tom pogledu upućuju na presudu ESLJP-a od 12. ožujka 2019., Ástráðsson protiv Islanda, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418.

26 Žalitelji osobito upućuju na Preporuku Odbora ministara Vijeća Europe CM/Rec(2010)12 od 17. studenoga 2010. o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti (u daljnjem tekstu: Preporuka iz 2010.).

dovele do toga da je protiv Poljske pokrenut mehanizam iz članka 7. stavka 1. UEU-a [27] te do DSV-ove suspenzije iz Europske mreže sudbenih vijeća [28]. Žalitelji ujedno kritiziraju argumente koji se temelje na rješenjima upotrijebljenima u drugim državama članicama, jer je situacija u Poljskoj drukčija zbog triju navedenih elemenata.

62. DSV tvrdi da se Sud mora voditi činjenicama, ne dojmovima, a Disciplinsko vijeće ispunjava kriterije, uključujući kriterije neovisnosti, koji su u utvrđeni u sudskoj praksi Suda oblikovanoj na temelju članka 267. UFEU-a. DSV navodi da ne utječe na Disciplinsko vijeće jer eventualna veza između tih dvaju tijela prestaje nakon što DSV predloži konkretne kandidate. Također tvrdi da poljski propisi o DSV-u poboljšavaju reprezentativnost sudačkih članova te omogućuju skupinama sudaca da istaknu svoje kandidature.

63. Glavni državni odvjetnik ističe da promjene u načinu imenovanja članova DSV-a i biranja sudaca Disciplinskog vijeća ne ugrožavaju neovisnost poljskog sudstva. Glavni državni odvjetnik naglašava, među ostalim, da imenovanje sudačkih članova DSV-a od strane Sejma osnažuje nekoliko ustavnih načela, kao i demokratski legitimitet. On navodi da DSV nije sudsko tijelo u smislu članka 173. poljskog ustava, što znači da poljski propisi o DSV-u ne povrjeđuju neovisnost sudstva te da, osim toga, jamče nepristranost DSV-ovih aktivnosti. Osobito, glavni državni odvjetnik je na prvom dijelu rasprave tvrdio da članak 44. stavak 1.b Zakona DSV-u uspostavlja djelotvoran sustav koji odbijenim kandidatima za suce omogućuje podnošenje žalbe, a pritom ne blokira postupak odabira za slobodna mjesta.

64. Glavni državni odvjetnik dalje ističe da su rješenja usvojena u Poljskoj slična onima u drugim državama članicama, a među državama članicama ne smiju postojati dvostruki standardi. Glavni državni odvjetnik naglašava da Disciplinsko vijeće ima široku potporu u poljskom društvu te da u poljskom pravu postoje jamstva koja osiguravaju njegovu neovisnost. Glavni državni odvjetnik u prvom je dijelu rasprave ujedno tvrdio, u pogledu članka 131. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017., da predsjednik Republike nove suce imenuje kako bi se po prvi put popunila mjesta u Disciplinskom vijeću Vrhovnog suda jer je imenovanje suca Vrhovnog suda povezano s mjestom u konkretnom vijeću te stoga nije moguće imenovati suca koji je član drugog vijeća tog suda, osim ako taj sudac da ostavku.

65. Latvija smatra da Sud treba negativno odgovoriti na ovo pitanje. Naglašava da neovisnost sudova i sudaca nije sama po sebi cilj, nego sredstvo za osiguravanje i jačanje demokracije i vladavine prava, kao i nužan preduvjet prava na pošteno suđenje, kako je priznato, među ostalim, u latvijskom pravu [29].

66. Poljska tvrdi da treći stavak članka 267. UFEU-a, članak 19. stavak 1. UEU-a, članak 2. UEU-a i članak 47. Povelje treba tumačiti na način da na neovisnost suca nacionalnog suda ni na koji način ne utječe činjenica da ga se imenuje u kontekstu nacionalnog postupka u kojem sudjeluje sudbeno vijeće, čija je uspostava u isključivoj nadležnosti dotične države članice. Prema njezinu mišljenju, postupak odabira sudaca Vrhovnog suda u Poljskoj, uključujući Disciplinsko vijeće, u skladu je sa sudskom praksom Suda koja se tiče neovisnosti oblikovanoj na temelju članka 267. UFEU-a [30]. Kako je naglasila na prvom i drugom dijelu rasprave, standardi neovisnosti za potrebe članka 267. UFEU-a ne bi se trebali tumačiti drukčije od onih iz članka 19. stavka 1. UEU-a i članka 47. Povelje, a s obzirom na to da DSV nije sud, zahtjevi u pogledu sudačke neovisnosti na njega se ne primjenjuju.

27 Vidjeti bilješku 3 ovog mišljenja.

28 Europska mreža sudbenih vijeća (ENCJ), Stajalište odbora ENCJ-a o članstvu poljskog KRS-a, usvojeno 16. kolovoza 2018. te dostupno na http://www.encj.eu/(u daljnjem tekstu: Stajalište ENCJ-a). Vidjeti bilješku 93. ovog mišljenja.

29 Latvija osobito upućuje na presudu Satversmes tiesa (Ustavni sud) od 18. siječnja 2010., br. 2009-11-01.

30 Poljska osobito upućuje na presude od 17. rujna 1997., Dorsch Consult, C-54/96, EU:C:1997:413; od 21. ožujka 2000., Gabalfrisa i dr., C-110/98 do C-147/98, EU:C:2000:145; od 13. prosinca 2012., Forposta i ABC Direct Contact, C-465/11, EU:C:2012:801; i od 31. siječnja 2013., D i A, C-175/11, EU:C:2013:45.

67. Poljska navodi da suce u Poljskoj, uključujući suce Disciplinskog vijeća, imenuje predsjednik Republike, na prijedlog DSV-a, na neodređeno razdoblje; kada izvršava svoju ustavnu ovlast imenovanja sudaca, predsjednik Republike nije vezan mišljenjem DSV-a te djeluje u skladu s poljskim ustavom [31]. Prema njezinu mišljenju, taj postupak ne razlikuje se od onih u drugim državama članicama, kao ni od onih koje primjenjuju sudovi Unije, kod kojih je sudjelovanje predstavnika sudaca ograničeno, a činjenica da suce odabire DSV koji je sastavljen od sudaca i političara ne utječe na neovisnost sudaca koje imenuje predsjednik Republike. Dalje navodi da neovisnost sudaca Disciplinskog vijeća proizlazi iz složenog sustava jamstava, koja su osobito povezana s njihovim imenovanjem na neograničeno vrijeme, nesmjenjivošću, imunitetom, obvezama da budu apolitični te ne obavljaju profesionalne djelatnosti i naknadom.

68. Poljska dalje tvrdi, među ostalim, da biranje 15 sudačkih članova DSV-a od strane Sejma osnažuje i demokratski legitimitet i reprezentativnost DSV-a, a presuda Trybunał Konstytucyjny (Ustavni sud) od 25. ožujka 2019. (K12/18) otklonila je dvojbe u pogledu sukladnosti toga s poljskim ustavom. Poljska je ujedno istaknula, na prvom dijelu rasprave, da su mandati prethodnih članova DSV-a skraćeni zbog nove metode odabira sudačkih članova te potrebe za usklađivanjem njihovih mandata, a u praksi je većina mandata ionako skraćena tek za kratko razdoblje.

69. Nadzorno tijelo EFTA-e ističe da Disciplinsko vijeće nije neovisan sud u smislu članka 267. UFEU-a. Osobito, tvrdi da države svoje sudske sustave moraju organizirati u skladu s pravom Unije i EGP-a te da u obzir treba uzeti načelo neumanjivanja neovisnosti sudstva, kako je odraženo u pravu Unije i europskim smjernicama [32]. Prema njegovu mišljenju, mijenjanje sastava tijela zaduženog za biranje sudaca tako da većinu njegovih članova imenuje zakonodavna i izvršna vlast stvara vezu s tom vlasti koja će vjerojatno ugroziti neovisnost sudaca imenovanih na temelju tog postupka. To osobito vrijedi, prema navodu Nadzornog tijela EFTA-e, kada je promjena u članstvu dio širih promjena koje umanjuju neovisnost sudstva te sâm dojam podložnosti vanjskim utjecajima kao posljedica tih okolnosti slabi povjerenje javnosti u sudove [33].

70. Komisija tvrdi da zahtjeve neovisnosti i nepristranosti iz drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a i članka 47. Povelje treba tumačiti na način da sudsko tijelo kao što je Disciplinsko vijeće, koje je osnovano u okolnostima iz glavnih postupaka te je nadležno odlučivati u sporovima koji se tiču statusa sudaca, ne zadovoljava te zahtjeve [34]. Prema njezinu mišljenju, članak 267. UFEU-a nije relevantan jer se u ovim predmetima ne razmatra je li tijelo koje je uputilo zahtjev „sud”.

71. Komisija prihvaća da načelno ne postoji vjerojatnost da će sudjelovanje političke vlasti u imenovanju sudaca samo po sebi utjecati na neovisnost ili nepristranost imenovanih sudaca [35]. Ipak, ističe da dojam neovisnosti i nepristranosti čini jednu od komponenata neovisnosti sudstva [36]. Ističe da u ovim predmetima nekoliko elemenata zajedno stvaraju „strukturnu povredu”, to jest strukturni diskontinuitet koji je posljedica raznih zakonodavnih promjena koje je Poljska istovremeno uvela, zbog čega nije moguće otkloniti svaku razumnu dvojbu u pogledu neovisnosti Disciplinskog vijeća o vanjskim čimbenicima i njegove neutralnosti u odnosu na suprotstavljene interese.

31 Poljska osobito upućuje na članak 179. u vezi s člankom 144. stavkom 3. točkom 17. poljskog ustava.

32 Nadzorno tijelo EFTA-e upućuje na članke 2., 7. i 49. UEU-a, članak 53. Povelje i Europsku povelju Vijeća Europe o zakonima za suce, 8.-10. srpnja 1998., DAJ/DOC(98)23 (u daljnjem tekstu: Europska povelja iz 1998.), t. 1.1.

33 Nadzorno tijelo EFTA-e osobito upućuje na odluku Suda EFTA-e od 14. veljače 2017., Pascal Nobile/DAS Rechtsschutz-Versicherungs, E-21/16, t. 16.

34 Komisija upućuje na presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, i od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

35 Komisija upućuje na presudu ESLJP-a od 25. ožujka 1992., Campbell i Fell protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:1992:0325JUD001359088.

36 Komisija osobito upućuje na presudu ESLJP-a od 22. listopada 1984., Sramek protiv Austrije, CE:ECHR:1984:1022JUD000879079; Popis mjerila za vladavinu prava koji je sastavila Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), Studija br. 711/2013, 18. ožujka 2016., CDL-AD(2016)007 (u daljnjem tekstu: Popis mjerila za vladavinu prava iz 2016.), t. 75.; i na Preporuku iz 2010., bilješku 26, točke 46. i 47.

72. Komisija navodi da ti elementi uključuju sljedeće: kao prvo, Disciplinsko vijeće stvoreno je iz temelja sa statusom odvojenim od drugih vijeća Vrhovnog suda; kao drugo, dok se sva mjesta u Disciplinskom vijeću po prvi put ne popune, samo suci koje je imenovao predsjednik Republike mogu činiti Disciplinsko vijeće; kao treće, ono je dio zakonodavnog paketa namijenjenog reformi poljskog pravosudnog sustava i, kao četvrto, to vijeće je nadležno odlučivati u sporovima koji se odnose na status sudaca, uključujući njihovo umirovljenje i disciplinske odluke protiv sudaca, što su aspekti koji su znatno izmijenjeni tim paketom. Prema Komisijinu mišljenju, promjene u sastavu DSV-a doprinose toj strukturnoj povredi, a presuda Trybunała Konstytucyjny od 25. ožujka 2019. (K 12/18) (Ustavni sud) nije relevantna za ocjenu neovisnosti Disciplinskog vijeća u smislu prava Unije.

3. Drugo pitanje u predmetu C-585/18, treće pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18 i preuzimanje nadležnosti jer Disciplinsko vijeće nije neovisan sud

73. Žalitelji ističu da sud koji je uputio zahtjev treba nacionalno pravo tumačiti na način koji bi žaliteljima dao priliku da njihove zahtjeve ispita nadležan sud.

74. Nadzorno tijelo EFTA-e tvrdi da je protivno pravu Unije i EGP-a prepustiti odlučivanje o pitanju koje se tiče tog prava sudu koji ne zadovoljava zahtjeve neovisnosti koje su utvrdili europski sudovi. Stoga, prema njegovu mišljenju, čak i pod pretpostavkom da preuzimanje nadležnosti u situaciji u kojoj nadležni sud nije neovisan sud u smislu prava Unije i EGP-a čini više od pukog popunjavanja postupovne praznine, to se može opravdati kao privremeno rješenje ako je nužno za zaštitu prava koja dodjeljuju pravo Unije i EGP-a [37].

75. Komisija tvrdi da nadređenost prava Unije zahtijeva da se ne primijene nacionalne odredbe koje nadležnost za predmete koji se tiču prava Unije dodjeljuju sudu koji ne zadovoljava zahtjeve neovisnosti i nepristranosti iz članka 19. stavka 1. UEU-a i članka 47. Povelje. Ona smatra da sud koji je uputio zahtjev, s obzirom na važnost načela neovisnosti sudstva, mora zanemariti nacionalne odredbe koje smatra protivnima tom načelu [38].

VI. Analiza

A. Pregled pristupa

76. Došao sam do zaključka da zahtjeve neovisnosti sudstva predviđene u članku 47. Povelje treba tumačiti na način da vijeće nacionalnog suda posljednjeg stupnja, osnovano u okolnostima poput onih u glavnim postupcima, ne zadovoljava te zahtjeve. Pristup koji ću upotrijebiti da bih došao do tog zaključka jest sljedeći.

77. Kako je objašnjeno u točki 84. ovog mišljenja, stajališta sam da situacija iz glavnih postupaka čini situaciju u kojoj država članica provodi članak 47. Povelje u smislu njezina članka 51. stavka 1. Stoga, strogo govoreći, nije potrebno da Sud odluči je li riječ ujedno o povredi drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a. Ipak, u odjeljku D.4 ovog mišljenja provest ću analizu u pogledu povrede drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, imajući na umu da ta odredba i jamstvo neovisnosti sudstva koje iz nje proizlazi konkretiziraju vladavinu prava koja čini temeljnu vrijednost u smislu članka 2. UEU-a [39].

37 Nadzorno tijelo EFTA-e upućuje na presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, i od 19. lipnja 1990., Factortame i dr., C-213/89, EU:C:1990:257.

38 Komisija upućuje na presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, i od 19. siječnja 2010., Kücükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21.

39 Vidjeti osobito presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 32., i od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 47.

78. Analizu provodim na taj način jer se načelno, kako sam istaknuo u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Poljska (neovisnost redovnih sudova) (C-192/18), „strukturna slabost koja ujedno uključuje provedbu prava Unije od strane države članice mora […] razmotriti u svjetlu obiju odredbi”[40].

79. Naposljetku, analiza zaštite koju pruža drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a potrebna je i zbog širokog materijalnog područja primjene koje je Sud pripisao toj odredbi (vidjeti točku 87. ovog mišljenja).

80. Svoje ću zaključke detaljno iznijeti u odjeljcima C, D i E ovog mišljenja, ali ću prvo, u odjeljku B, razmotriti postupovne prigovore koje su stranke istaknule u ovim predmetima.

B. Nadležnost Suda

81. Ističem da su u ovim predmetima istaknuta dva postupovna prigovora, pri čemu se prvim u biti navodi da situacije iz glavnih postupaka nisu obuhvaćene područjem primjene prava Unije, a drugim da su prethodna pitanja postala bespredmetna. Čini se da se oba odnose na nadležnost Suda, iako su istaknuti kao da se odnose na dopuštenost zahtjevâ za prethodnu odluku[41].

1. Situacije iz glavnih postupaka spadaju u područje primjene prava Unije

82. Prema mojemu mišljenju, situacije iz glavnih postupaka jasno spadaju u područje primjene prava Unije.

83. Žalitelji iz glavnih postupaka navode povredu zabrane diskriminacije na temelju spola predviđene Direktivom 2000/78. Da bi utužili taj navod, imaju pravo na pristup neovisnom sudu u skladu s člankom 47. Povelje[42].

84. Ovi su predmeti školski primjer situacija „uređenih” pravom Unije u smislu sudske prakse Suda[43]. Između situacija koje proizlaze iz nacionalnog prava i istaknute mjere prava Unije postoji sadržajna veza[44]. Budući da se pristup neovisnom sudu traži radi provedbe Direktive 2000/78 i, konkretnije, zaštite prava da se ne bude izložen diskriminaciji na temelju dobi koju ta direktiva pruža, glavni postupci odnose se na situaciju u kojoj država članica provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje[45]. Glavni postupci stoga spadaju u područje primjene članka 47. Povelje.

40 EU:C:2019:529, t. 116.

41 U tom pogledu, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Gullotta i Farmaci di Gullotta Davide & C., C-497/12, EU:C:2015:168, t. 16. do 25., i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Rendón Marín i CS, C-165/14 i C-304/14, EU:C:2016:75, t. 48. Za opću raspravu, vidjeti Nils Wahl i Luca Prete, „The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings” (2018.) 55 *Common Market Law Review* 511.

42 U tom pogledu, vidjeti presudu od 6. studenoga 2012., Komisija/Mađarska, C-286/12, EU:C:2012:687.

43 Vidjeti, primjerice, presude od 7. ožujka 2017., X i X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, t. 45., i od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu), C-235/17, EU:C:2019:432, t. 63. i navedenu sudsku praksu. Za pregled pravnih pravila o tome kada države članice provode pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, vidjeti rješenje od 7. rujna 2017., Demarchi Gino, C-177/17 i C-178/17, EU:C:2017:656, t. 19. do 21. i navedenu sudsku praksu.

44 Vidjeti presudu od 19. travnja 2018., Consorzio Italian Management e Catani Multiservizi, C-152/17, EU:C:2018:264, t. 34. i navedenu sudsku praksu. Za opću raspravu, vidjeti Angela Ward, „Article 51 – Field of Application”, u Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner i Angela Ward (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Hart, 2014.) str. 1413. do 1454.

45 U tom pogledu, vidjeti presudu od 22. prosinca 2010., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811.

85. Glavni dio svoje analize stoga ću provesti na temelju članka 47. Povelje. Međutim, kako je objašnjeno u točkama 93. do 101. mojeg mišljenja u predmetu Komisija/Poljska (neovisnost redovnih sudova) (C-192/18) [46], budući da članak 47. Povelje i drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a imaju zajedničke izvore prava te čine dio šire matrice općih načela prava Unije, između tih dviju odredbi postoji „ustavna veza" te se sudska praksa koja se na njih odnosi neizbježno preklapa [47]. U svojoj ću se analizi pozivati upravo na tu preklapajuću sudsku praksu.

86. Osim toga, situacije iz glavnih postupaka spadaju u materijalno područje primjene drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a.

87. Sud je u presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18) [48], potvrdio, kada je riječ o materijalnom području primjene drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, da se u toj odredbi govori o „područjima obuhvaćenima pravom Unije", neovisno o tome provode li države članice pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Stoga, ako se tijelo kao što je Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) pozove da odluči o pitanjima koja se tiču primjene ili tumačenja prava Unije te kao „sud" u smislu prava Unije čini dio sudskog sustava države članice u područjima obuhvaćenima pravom Unije, odnosna država članica je na temelju drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a obvezna osigurati da takvo tijelo zadovoljava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, uključujući zahtjev neovisnosti sudstva, koji je svojstven zadaći odlučivanja te je dio „biti" prava na djelotvornu sudsku zaštitu.

88. Naposljetku, kako je utvrđeno presudom Suda u predmetu N. S. i dr. [49], Protokol br. 30 ne dovodi u pitanje primjenjivost Povelje u Poljskoj, što znači da je članak 47. primjenjiv u glavnim postupcima. Nadalje, Protokol br. 30 odnosi se na Povelju, ne i na članak 19. stavak 1. UEU-a u dijelu u kojem je primjenjiv [50]. Zato ga isključujem iz svoje analize drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, koja se nalazi u odjeljku D.4 ovog mišljenja.

89. S obzirom na navedeno, postupovni prigovor kojim se navodi da situacije iz glavnih postupaka ne spadaju u područje primjene prava Unije treba odbiti.

2. Potreba za prethodnom odlukom

90. Prema mojemu mišljenju, osim prvog pitanja u predmetima C-624/18 i C-625/18 i *de facto* nedjelovanja Disciplinskog vijeća, prethodna pitanja nisu postala bespredmetna.

91. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, iz teksta i strukture članka 267. UFEU-a proizlazi da prethodni postupak podrazumijeva da se pred nacionalnim sudom uistinu vodi sudski postupak, u okviru kojeg je od njega zatraženo donošenje odluke u kojoj se može uzeti u obzir presuda Suda donesena u prethodnom postupku [51]. Smisao zahtjeva za prethodnu odluku nije oblikovanje

46 EU:C:2019:529

47 To je jasno vidljivo u presudi Suda od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, osobito u njezinim točkama 43., 46., 47., 55. i 57. Sud je u toj presudi, u prilog istim pravnim načelima, uputio na presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, u kojoj se radilo o tumačenju drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, i od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, koja se odnosila na spor povezan s provedbom prava Unije i člankom 47. Povelje.

48 EU:C:2019:531, osobito točke 50., 51., 55. do 59. i navedena sudska praksa. Ističem da je jedan nezavisni odvjetnik zauzeo stajalište da su „sve takve opće, horizontalne mjere koje će po definiciji utjecati na sve dužnosti nacionalnih sudova pitanje […] prava Unije". Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:339, t. 55.

49 Presuda od 21. prosinca 2011., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 119. i 120. Također vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:611, t. 167. do 171., i mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Bonda, C-489/10, EU:C:2011:845, t. 21. do 23.

50 Vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 53.

51 Vidjeti presudu od 5. lipnja 2018., Kolev i dr., C-612/15, EU:C:2018:392, t. 46. i navedenu sudsku praksu.

savjetodavnih mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima, nego njegova nužnost za učinkovito rješenje spora [52]. Iako se Sud maksimalno oslanja na ocjenu nacionalnog suda u pogledu mjere u kojoj su prethodna pitanja potrebna, on mora biti u mogućnosti provesti bilo koju ocjenu koja je nužna za izvršavanje njegovih dužnosti, posebno s ciljem utvrđivanja je li nadležan [53].

92. Stoga, načelno, Sud u kontekstu članka 267. UFEU-a za prethodno pitanje utvrđuje da je postalo bespredmetno te da zato ne mora više odgovoriti na njega [54] ako se tijekom postupka promijeni pravni i/ili činjenični okvir povezan s meritumom prethodnog pitanja, primjerice ako se nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ prestalo primjenjivati ili je o zahtjevima stranaka odlučeno, rezultat čega je to da odgovor na prethodno pitanje više nije potreban sudu koji je uputio zahtjev da donese presudu u glavnom postupku [55].

93. Iz toga proizlazi da se u ovim predmetima slažem s Poljskom i Komisijom da je prvo pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18 postalo bespredmetno zbog promijenjenog činjeničnog okvira koji čini temelj tog pitanja. Nesporno je, kako proizlazi iz odluka kojom je upućeno prethodno pitanje, da je predsjednik Republike suce Disciplinskog vijeća imenovao 20. rujna 2018. te da Disciplinsko vijeće sada djeluje i izvršava svoje sudačke dužnosti. Također ističem da je sud koji je uputio zahtjev istaknuo da bi to pitanje moglo postati nevažno zbog takvih razloga (vidjeti točku 38. ovog mišljenja).

94. S obzirom na to, Sud treba utvrditi da više nije potrebno odgovoriti na prvo pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18 jer je njegov odgovor na to pitanje suvišan. Međutim, ističem da to ni na koji način ne dovodi u pitanje ovlast suda koji je uputio zahtjev da preuzme nadležnost u glavnim postupcima na temelju mojeg odgovora na drugo pitanje u predmetu C-585/18 i treće pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18 i preuzimanje nadležnosti od strane suda koji je uputio zahtjev koje nužno proizlazi iz mojeg zaključka da Disciplinsko vijeće nije neovisan sud (vidjeti odjeljak E ovog mišljenja).

95. Međutim, ostala pitanja suda koji je uputio zahtjev – prvo i drugo pitanje u predmetu C-585/18 te drugo i treće pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18 – nisu postala bespredmetna.

96. U tom pogledu je sudu koji je uputio zahtjev odlukom Suda poslan upit smatra li, s obzirom na stupanje na snagu Zakona od 21. studenoga 2018. i navode Poljske da zbog tog zakona više nije potrebna prethodna odluka Suda u ovim predmetima, da je odgovor na pitanja koja su Sudu postavljena u ovim predmetima i dalje potreban da bi mogao donijeti presude u glavnim postupcima.

97. Sud koji je uputio zahtjev u svojem je odgovoru od 25. siječnja 2019. na taj upit potvrdio da mu je odgovor na prethodna pitanja i dalje potreban da bi mogao donijeti presudu. Osobito je naveo, kao prvo, da se ta pitanja odnose na probleme koji Zakonom od 21. studenoga 2018. nisu riješeni; kao drugo, da tim zakonom sporne nacionalne odredbe i njihovi pravni učinci nisu stavljeni izvan snage *ex tunc*; i, kao treće, da članak 4. tog zakona ograničava mogućnost dobivanja odgovora na prethodna pitanja te da ga se ne može upotrijebiti kao pravnu osnovu za okončanje postupka.

52 Vidjeti rješenje od 10. siječnja 2019., Mahmood i dr., C-169/18, EU:C:2019:5, t. 23. i navedenu sudsku praksu.

53 Vidjeti presudu od 24. listopada 2013., Stoilov i Ko, C-180/12, EU:C:2013:693, t. 37. i 38.

54 U tom pogledu, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu García Blanco, C-225/02, EU:C:2004:669, t. 35. do 39.

55 Vidjeti, primjerice, rješenja od 10. lipnja 2011., Imran, C-155/11 PPU, EU:C:2011:387, i od 10. siječnja 2019., Mahmood i dr., C-169/18, EU:C:2019:5.

98. S obzirom na te okolnosti, nije očito da tumačenje prava Unije koje sud koji je uputio zahtjev traži nije potrebno za rješavanje sporova koji se pred njim vode. Kako je potvrđeno u odgovoru suda koji je uputio zahtjev, pred njime se doista vode sporovi, što stranke glavnih postupaka ne mogu osporavati [56], te će odgovor Suda pomoći sudu koji je uputio zahtjev da odredi sud nadležan za rješavanje tih sporova [57].

99. Osim toga, ističem da sudska praksa na koju se Poljska poziva (vidjeti točku 52. ovog mišljenja) nije relevantna za ove predmete. U situacijama na koje se ta sudska praksa odnosi, relevantne promjene utjecale su na sadržaj prethodnih pitanja [58]. Pitanja koja je sud koji je uputio zahtjev postavio u ovim predmetima nisu riješena Zakonom od 21. studenoga 2018. jer se taj zakon ne odnosi na pravila koja uređuju Disciplinsko vijeće ili sastav DSV-a. Drugim riječima, ta su pravila još uvijek na snazi.

100. Što se tiče navodnog utjecaja članaka 2. i 4. Zakona od 21. studenoga 2018. na sporove u glavnim postupcima, na umu treba imati i to da, u kontekstu članka 267. UFEU-a, Sud nije nadležan odlučivati o pitanjima nacionalnog prava niti provjeravati je li zahtjev za prethodnu odluku upućen u skladu s nacionalnim pravilima o ustroju sudova i o sudskom postupku [59]. Nacionalni sudovi posljednjeg stupnja, kakav je i sud koji je uputio zahtjev, načelno moraju, na temelju trećeg stavka članka 267. UFEU-a, Sudu uputiti pitanja o tumačenju prava Unije, a nacionalne odredbe ne smiju dovoditi u pitanje tu obvezu [60].

101. Zbog navedenih je razloga potrebno da Sud odluči o prvom i drugom pitanju u predmetu C-585/18 i drugom i trećem pitanju u predmetima C-624/18 i C-625/18, a postupovni prigovor kojim se navodi da su ta pitanja postala bespredmetna treba odbiti.

C. Prvo pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18 i de facto nedjelovanje Disciplinskog vijeća

102. Za slučaj da Sud ne prihvati moj zaključak da je to pitanje postalo bespredmetno, sljedećim zapažanjima dajem kratak podredni odgovor na to pitanje.

103. To se pitanje u biti odnosi na to daje li pravo Unije sudu koji je uputio zahtjev nadležnost za glavne postupke u situacijama u kojima, kada su žalitelji podnijeli zahtjeve za ostvarenje svojih prava u pogledu diskriminacije na temelju dobi u skladu s Direktivom 2000/78, sud nadležan za ostvarivanje tih prava još nije djelovao u praksi.

104. Na to pitanje treba potvrdno odgovoriti zbog sljedećih razloga.

105. Kao prvo, Sud je u presudi Unibet [61] utvrdio da države članice nove pravne lijekove kojima pojedinci mogu ostvarivati prava predviđena pravom Unije moraju u svojim nacionalnim pravima stvoriti samo ako nikakvi ne postoje. Čini se da nije sporno da je u glavnim postupcima riječ o takvim situacijama s obzirom na to da Disciplinsko vijeće nije djelovalo zbog činjenice da suci još nisu bili imenovani. Sud koji je uputio zahtjev taj je problem prikazao s obzirom na obvezu nacionalnih sudova na temelju sudske prakse da odbiju primjenu nacionalnih odredbi koje se protive pravu Unije kako bi osigurali njegov puni učinak [62]. Dovoljno je reći da ta obveza potvrđuje presudu Suda u predmetu Unibet.

56 Vidjeti presudu od 27. veljače 2014., Pohotovosť, C-470/12, EU:C:2014:101, t. 30.

57 U tom pogledu, vidjeti presudu od 18. listopada 2011., Boxus i dr., C-128/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, t. 28.

58 Vidjeti presude od 9. prosinca 2010., Fluxys, C-241/09, EU:C:2010:753, t. 32. do 34., i od 27. lipnja 2013., Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, t. 27. do 32.; i rješenje od 3. ožujka 2016., Euro Bank, C-537/15, EU:C:2016:143, t. 27. do 30., 34. do 36.

59 Vidjeti presudu od 7. srpnja 2016., Genentech, C-567/14, EU:C:2016:526, t. 22.

60 Vidjeti presudu od 5. travnja 2016., PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, t. 32. do 34.

61 Presuda od 13. ožujka 2007., C-432/05, EU:C:2007:163, osobito t. 40. i 41. Također vidjeti, primjerice, presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 103. i 104.

62 Presuda od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49

106. Nadalje, članak 47. Povelje, kako je potvrđeno člankom 9. stavkom 1. Direktive 2000/78[63], jamči pravo na pristup sudu[64]. Sud koji je uputio zahtjev taj pristup jamči razmatranjem zahtjeva žalitelja u glavnim postupcima.

D. Prvo pitanje u predmetu C-585/18, drugo pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18 i neovisnost Disciplinskog vijeća

1. Djelovanje članka 47. Povelje

107. Kako je gore objašnjeno, situacije iz glavnih postupaka odnose se na državu članicu koja provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje te će ih se stoga ispitati s obzirom na članak 47. Povelje. Međutim, sudska praksa u pogledu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a neizbježno se preklapa sa sudskom praksom u pogledu članka 47. Povelje (vidjeti točku 85. ovog mišljenja). Korisnu referentnu točku pružaju i smjernice koje su izdala europska i međunarodna tijela, a koje utjelovljuju načela koja države članice dijele u pogledu neovisnosti sudstva[65]. Tim ću se izvorima voditi pri odlučivanju ispunjava li uređenje o kojem je riječ u glavnim postupcima zahtjeve neovisnosti sudstva predviđene pravom Unije.

108. Budući da situacije iz glavnih postupaka treba ocijeniti s obzirom na članak 47. Povelje, važno je podsjetiti na odredbe Povelje koje su važne za njegovo djelovanje. Drugi stavak članka 47. Povelje odgovara članku 6. stavku 1. EKLJP-a, koji se odnosi na pravo na pošteno suđenje. U skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, značenje i opseg primjene te odredbe Povelje moraju biti jednaki značenju i opsegu primjene te odredbe EKLJP-a, kako su utvrđeni tekstom EKLJP-a i sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP)[66], ili širi. Zbog članka 52. stavka 3. Povelje i objašnjenja njezina članka 47. pravo Unije mora osigurati „minimalan prag zaštite" koji je člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a zajamčen u pogledu prava na neovisan i nepristran sud u smislu sudske prakse ESLJP-a[67].

109. Naposljetku, što se tiče argumenata Poljske, tumačenje članka 267. UFEU-a ne čini se potrebnim za ishod sporova u glavnim postupcima jer nije otvoreno nijedno pitanje koje zahtijeva da Sud utvrdi, osobito, je li odnosno tijelo „sud" za potrebe članka 267. UFEU-a ili ima li nacionalni sud na temelju te odredbe pravo ili obvezu uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

110. Iako je Sud u svojoj sudskoj praksi nedavno istaknuo da je „[n]eovisnost nacionalnih sudova osobito […] bitna za dobro funkcioniranje sustava pravosudne suradnje, koji se ostvaruje u mehanizmu zahtjeva za prethodnu odluku propisanom člankom 267. UFEU" te da taj mehanizam „može pokrenuti samo tijelo čija je zadaća primjena prava Unije, a koje ispunjava, među ostalim, taj kriterij neovisnosti"[68], on nipošto nije sugerirao da se izvori koji uređuju neovisnost nalaze isključivo u sudskoj praksi oblikovanoj na temelju članka 267. UFEU-a.

63 Vidjeti, primjerice, presudu od 8. svibnja 2019., Leitner, C-396/17, EU:C:2019:375, t. 61. i navedenu sudsku praksu.

64 Vidjeti, primjerice, presudu od 30. lipnja 2016., Toma, C-205/15, EU:C:2016:499, t. 42.

65 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:325, t. 72.

66 Vidjeti Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.), objašnjenja članka 47., str. 30., i članka 52., str. 34.

67 Vidjeti presudu od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu), C-235/17, EU:C:2019:432, t. 72. Usput ističem da je Sud, u presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), EU:C:2019:531, osobito u točkama 76. i 79., načelo nesmjenjivosti sudaca podvrgnuo testu proporcionalnosti. U tom pogledu ističem da pravo Unije, u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, štiti načelo nesmjenjivosti i neovisnosti sudaca do minimalnog praga zaštite koji proizlazi iz sudske prakse ESLJP-a.

68 Vidjeti osobito presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 43., i od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 54.

111. Osim toga, ocjena kriterija neovisnosti koju Sud provodi kada utvrđuje ispunjava li neko tijelo kriterije „suda" za potrebe upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a *kvalitativno je drukčija* od ocjene ispunjenosti zahtjeva neovisnosti sudstva predviđenih člankom 47. Povelje kao i drugim podstavkom stavka 1. članka 19. UEU-a [69].

112. U okviru mehanizma prethodnog odlučivanja na temelju članka 267. UFEU-a, Sud rješava pitanje povezano s postupkom koji se pred njim vodi, koje se odnosi na tijela ovlaštena uputiti zahtjeve za prethodnu odluku te se tiče ciljeva tog mehanizma, a to su uspostava dijaloga između Suda i nacionalnih sudova i dosljedno tumačenje prava Unije [70].

113. U okviru članka 47. Povelje, kao i drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, Sud meritorno ocjenjuje, osobito, narušava li mjera o kojoj je riječ neovisnost sudstva s obzirom na zahtjeve predviđene tim odredbama.

114. Najvažnije, i kako je gore navedeno, zbog članka 52. stavka 3. Povelje, pravo Unije neovisnost sudstva jamči minimalno prema standardu utvrđenom u članku 6. stavku 1. EKLJP-a (vidjeti točku 108. ovog mišljenja). S obzirom na to, ako sudska praksa koju je Sud na temelju članka 267. UFEU-a oblikovao u pogledu kriterija neovisnosti (u kontekstu utvrđivanja može li dano tijelo Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku) ne bi dosezala „minimalan prag zaštite" zajamčen člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a [71], moralo bi je se u svakom slučaju uskladiti s tim standardom.

2. Sadržaj jamstva neovisnosti sudstva u pravu Unije

115. Korisno je podsjetiti da članak 47. Povelje potvrđuje načelo djelotvorne sudske zaštite, koje je opće načelo prava Unije, koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama te je utvrđeno člancima 6. i 13. EKLJP-a [72], a putem njega se štiti vladavina prava kao vrijednost Unije na temelju članka 2. UEU-a [73]. Sadržaj jamstva neovisnosti sudstva u pravu Unije jest sljedeći.

116. Kao prvo, u skladu sa sudskom praksom Suda, „jamstva neovisnosti i nepristranosti pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u pogledu sastava tijela, *imenovanja*, trajanja funkcije kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i opoziv njegovih članova, koja omogućuju da se kod osoba otkloni bilo kakva legitimna sumnja u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedeno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese" [74].

117. Sud je ujedno utvrdio da zahtjev neovisnosti sudstva znači da *disciplinska pravila* koja se primjenjuju na osobe koje su zadužene za suđenje moraju sadržavati nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe takvih pravila kao sustava političkog nadzora nad sadržajem sudskih odluka. U tom pogledu pravila kojima se definiraju, među ostalim, ponašanja koja čine disciplinske

69 U tom pogledu, vidjeti presudu od 4. veljače 1999., Köllensperger i Atzwanger, C-103/97, EU:C:1999:52, t. 24.; mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Torresi, C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:265, t. 45. do 54., i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Pula Parking, C-551/15, EU:C:2016:825, t. 81. do 107.

70 Vidjeti, primjerice, presude od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B., C-42/17, EU:C:2017:936, t. 22. i 23., i od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 45. i navedenu sudsku praksu. Za opću raspravu, vidjeti Morten Broberg i Niels Fenger, *Preliminary References to the European Court of Justice*, 2. izd. (Oxford University Press, 2014.), str. 60. do 106.

71 Vidjeti presudu od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu), C-235/17, EU:C:2019:432, t. 72.

72 Vidjeti, primjerice, presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 49. i navedenu sudsku praksu.

73 Vidjeti osobito presude od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 48., i od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 58.

74 Vidjeti, primjerice, presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 66.; mišljenje 1/17 od 30. travnja 2019., Sveobuhvatni gospodarski i trgovinski sporazum (CETA) između EU-a i Kanade, EU:C:2019:341, t. 204. Moje isticanje. Ta jamstva neovisnosti i nepristranosti povezana su s vanjskim odnosno unutarnjim aspektima neovisnosti utvrđenima u sudskoj praksi: vidjeti, primjerice, presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 71. do 73. i navedenu sudsku praksu.

povrede i konkretno primjenjive sankcije, pravila kojima se propisuje postupanje *neovisnog tijela* u skladu s postupkom kojim se u potpunosti jamče prava sadržana u člancima 47. i 48. Povelje, osobito prava obrane, i pravila kojima se predviđa mogućnost osporavanja odluka disciplinskih tijela pred sudom čine skup jamstava koja su bitna za očuvanje neovisnosti sudstva [75].

118. S obzirom na to, mjere u pogledu imenovanja sudaca i disciplinska pravila koja vrijede za suce važni su aspekti jamstava neovisnosti sudstva u pravu Unije, a postojanje neovisnog tijela u kontekstu disciplinskih pravila dio je tih jamstava. Stoga treba smatrati, čak i ako tijelo zaduženo za odabir sudaca, kao što je DSV, samo nema ulogu suda, da je pravila o, među ostalim, njegovu sastavu i funkcioniranju u dijelu u kojem se tiču tih aspekata moguće uzeti u obzir pri utvrđivanju pruža li nacionalni sud, u odabiru čijih je članova ono imalo značajnu ulogu, dovoljna jamstva neovisnosti u skladu s člankom 47. Povelje.

119. ESLJP je više puta utvrdio da se pri utvrđivanju može li se sud smatrati „neovisnim" u smislu članka 6. stavka 1. EKLJP-a u obzir mora uzeti, među ostalim, način imenovanja njegovih članova i njihov mandat, postojanje zaštite od vanjskih pritisaka i pitanje ostavlja li odnosni sud dojam neovisnosti [76].

120. Kako sam istaknuo u svojim mišljenjima u predmetima Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18) i Komisija/Poljska (neovisnost redovnih sudova) (C-192/18) [77], neovisnost i nepristranost suca u smislu članka 6. stavka 1. EKLJP-a utvrđuje se i tako da se objektivno ocijeni osigurava li sâm sud dovoljna jamstva da se isključi svaka razumna sumnja u njegovu nepristranost. Dojam ima određenu važnost pa u tom smislu „nije dovoljno da pravda bude zadovoljena, mora se i vidjeti da je zadovoljena". U pitanju je povjerenje koje sudovi u demokratskom društvu moraju izazivati kod javnosti. Nadalje, kada je odlučivao postoji li legitiman razlog za bojazan da ne postoji dojam objektivne neovisnosti, ESLJP je utvrdio da je presudno je li ta bojazan objektivno opravdana [78].

121. ESLJP je u svojoj sudskoj praksi u pogledu članka 6. stavka 1. EKLJP-a, kada je ocjenjivao je li dano tijelo neovisno, u obzir uzimao način imenovanja članova u sudbena vijeća ili slična tijela. Primjerice, u presudi Denisov protiv Ukrajine [79] je naglasio, s obzirom na važnost smanjenja utjecaja političkih vlasti na sastav tijela, da je potrebno ocijeniti način imenovanja sudaca u to tijelo, uzimajući u obzir organe koji su ih imenovali i ulogu sudske zajednice u tom procesu. Na temelju toga je utvrdio da je sastav odnosnog tijela upućivao na nekoliko strukturnih manjkavosti koje su se protivile zahtjevima neovisnosti i nepristranosti iz članka 6. stavka 1. EKLJP-a. Osobito, uzeo je u obzir činjenicu da se većina tijela sastojala od nesudačkih članova koje je izravno imenovala zakonodavna i izvršna vlast, da je broj sudačkih članova koje su birali njihovi kolege bio ograničen i da je izvršna vlast imala članove po službenoj dužnosti.

75 Vidjeti, primjerice, presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 67.; i rješenje od 12. veljače 2019., RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, t. 47. Moje isticanje

76 Vidjeti, primjerice, presudu ESLJP-a od 6. studenoga 2018., Nunes De Carvalho protiv Portugala, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 144. i navedenu sudsku praksu.

77 EU:C:2019:325, t. 71.; EU:C:2019:529, t. 111. (gdje upućujem na presude ESLJP-a od 25. rujna 2018., Denisov protiv Ukrajine, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, t. 60. do 64., i od 6. studenoga 2018., Nunes De Carvalho protiv Portugala, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 144. do 150.). Također vidjeti Bangalorška načela ponašanja sudaca, 2002., osobito t. 1.3., 1.6. i 3.2.

78 Vidjeti presudu ESLJP-a od 6. svibnja 2003., Kleyn i dr. protiv Nizozemske, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, t. 194. i navedenu sudsku praksu.

79 Presuda ESLJP-a od 25. rujna 2018., ECLI:CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, t. 68. do 70. (gdje se citira presuda ESLJP-a od 9. siječnja 2013., Volkov protiv Ukrajine, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, t. 109. do 115.)

122. Osim toga, ESLJP je u presudi Ástráðsson protiv Islanda [80] utvrdio da je situacija u kojoj su ostale grane vlasti, osobito izvršne, imale neopravdanu diskrecijsku ovlast koja je narušavala integritet postupka imenovanja protivno članku 6. stavku 1. EKLJP-a činila tešku povredu primjenjivih nacionalnih pravila o imenovanju sudaca. U tom je pogledu naglasio da je domaći zakonodavni okvir bio namijenjen zaštiti neovisnosti sudstva od izvršne vlasti i minimiziranju opasnosti od toga da na taj proces utječu stranačko-politički interesi. Zaključio je da je taj proces narušavao povjerenje koje sudstvo u demokratskom društvu mora izazivati kod javnosti te da se protivio vladavini prava kao temeljnom načelu prema kojem sud mora biti uspostavljen zakonom.

123. Na temelju toga ističem da navedena sudska praksa ESLJP-a u pogledu članka 6. stavka 1. EKLJP-a, čak i ako se odnosila na situacije koje se razlikuju od predmetnih, u ocjeni neovisnosti na temelju te odredbe uzima u obzir dojam neovisnosti i sastav sudbenih vijeća i sličnih tijela.

124. Nadalje, kao što proizlazi iz novijih studija [81], sudbena vijeća i slična tijela imaju bitnu ulogu u jamčenju neovisnosti i autonomije u mnogim, premda ne svim, državama članicama. Iako ne postoji jedinstven model za sudbena vijeća, smatra se da ta vijeća imaju neka zajednička obilježja povezana s njihovom zadaćom zaštite neovisnosti sudstva i njihovim djelovanjem unutar sudskih sustava svojih država s ciljem očuvanja vladavine prava i temeljnih prava.

125. U skladu s europskim i međunarodnim smjernicama, ističem da ta zajednička obilježja uključuju sljedeće aspekte. Kao prvo, *zadaća* sudbenih vijeća je zaštita neovisnosti sudova i sudaca, što znači da moraju biti oslobođena od svih utjecaja zakonodavne i izvršne vlasti [82].

126. Kao drugo, ne postoji nijedan konkretan model koji država mora slijediti prilikom ustrojavanja sudbenog vijeća, pod uvjetom da njegov *sastav* jamči njegovu neovisnost te omogućuje da djelotvorno obavlja svoje aktivnosti [83]. Osobito, sudbena vijeća načelno moraju biti sastavljena tako da barem većinu njihovih sudaca biraju drugi suci kako bi se spriječile manipulacije ili neopravdani pritisci [84]. Postupak odabira treba provoditi objektivno i transparentno, na način da se zajamči zastupljenost sudova svih razina, a sudjelovanje zakonodavne i izvršne vlasti u postupku odabira nije poželjno [85].

127. Kao treće, kako bi se zajamčio kontinuitet funkcija, *mandate* članova sudbenih vijeća ne treba istovremeno mijenjati niti ih treba produljivati nakon parlamentarnih izbora [86].

80 Presuda ESLJP-a od 12. ožujka 2019., CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, osobito t. 103., 121. do 123.

81 Vijeće Ujedinjenih naroda za ljudska prava, Izvješće posebnog izvjestitelja o neovisnosti sudaca i odvjetnika, 2. svibnja 2018. (u daljnjem tekstu: Izvješće UN-a iz 2018.), t. 7. do 31. i tamo sadržana upućivanja. Također vidjeti, primjerice, mišljenje br. 10 (2007.) Savjetodavnog vijeća europskih sudaca (CCJE) o sudbenom vijeću u službi društva, 23. studenoga 2007. (u daljnjem tekstu: Mišljenje CCJE-a iz 2007.); Anja Seibert-Fohr (ur.), *Judicial Independence in Transition* (Springer, 2012.); David Kosař (gost ur.), posebno izdanje, „Judicial Self-Governance in Europe" (2018.) 19 *German Law Journal* 1567.

82 Vidjeti, primjerice, Preporuku iz 2010., bilj. 26, t. 26.; Europska mreža sudbenih vijeća (ENCJ), Izvješće o sudbenim vijećima 2010. - 2011., Preporuka u pogledu sudbenih vijeća, 2011. (u daljnjem tekstu: Izvješće ENCJ-a iz 2011.), t. 3.2.; Međunarodno udruženje sudaca, Opća povelja suca, ažurirana 14. studenoga 2017., članak 2-3; Izvješće UN-a iz 2018., bilj. 81, t. 32. i 37.

83 Vidjeti, primjerice, mišljenje Europske komisije za demokraciju putem prava Vijeća Europe (Venecijanska komisija), br. 403/2006 o imenovanju sudaca, 22. lipnja 2007., CDL-AD(2007)028, t. 28.; Mišljenje CCJE-a iz 2007., bilj. 81, t. 15.; Izvješće UN-a iz 2018., bilj. 81, t. 66.

84 Vidjeti, primjerice, Europsku povelju iz 1998., bilj. 32, Memorandum s objašnjenjima, t. 1.3.; Mišljenje CCJE-a iz 2007., bilj. 81, t. 17. do 19.; Preporuku iz 2010., bilj. 26, t. 27.; Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE), Magna Carta sudaca (temeljna načela), 17. studenoga 2010., CCJE(2010) 3 Final, t. 13.; Izvješće ENCJ-a iz 2011., bilj. 82, t. 2.1. do 2.3.

85 Vidjeti, primjerice, Europsku povelju iz 1998., bilj. 32, t. 1.3.; Mišljenje CCJE-a iz 2007., bilj. 81, t. 25. do 31.; Izvješće ENCJ-a iz 2011., bilj. 82, t. 2.3.; Izvješće UN-a iz 2018., bilj. 81, t. 75. i 76.

86 Vidjeti, primjerice, Mišljenje CCJE-a iz 2007., bilj. 81, t. 35.; Izvješće UN-a iz 2018., bilj. 81, t. 83. Također vidjeti Akcijski plan Vijeća Europe za jačanje neovisnosti i nepristranosti sudstva, 13. travnja 2016., CM(2016)36 final, napomena s objašnjenjem, plan 1.1., str. 20. („Promjene pravnog okvira za djelovanje sudbenih vijeća ne trebaju rezultirati prijevremenim okončanjem mandata osoba izabranih u skladu s ranijim okvirom, osim ako je promjena pravnog okvira namijenjena jačanju neovisnosti sastava vijeća").

128. Kao četvrto, biranje, imenovanje i/ili promicanje sudaca među najčešćim su *funkcijama* sudbenih vijeća, a te postupke moraju provoditi sudbena vijeća koja su neovisna o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti [87].

129. Posljedično, može se smatrati da se odredbe o sastavu, mandatima i funkcijama sudbenih vijeća vode s ključnim ciljem da se osigura njihova uloga zaštite neovisnosti sudstva i time izbjegne utjecaj zakonodavne i izvršne vlasti u vezi s, osobito, imenovanjem njihovih članova. Prema mojemu mišljenju, iako države članice same odlučuju hoće li osnovati sudbeno vijeće ili slično tijelo, ako to učine, neovisnost tih tijela mora biti dostatno osigurana, među ostalim, putem takvih odredbi.

3. Primjena na okolnosti iz glavnih postupaka

130. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da Disciplinsko vijeće koje je predmet glavnih postupaka ne zadovoljava zahtjeve neovisnosti iz članka 47. Povelje.

131. Ističem da je DSV tijelo čija je zadaća zaštita neovisnosti sudova i sudaca u skladu s poljskim ustavom, a njegove funkcije uključuju odabir sudaca Vrhovnog suda, uključujući Disciplinsko vijeće, koje predsjednik Republike mora imenovati (vidjeti točke 16. i 19. ovog mišljenja). DSV stoga mora biti oslobođen utjecaja zakonodavne i izvršne vlasti da bi mogao propisno obavljati svoje dužnosti.

132. Međutim, način imenovanja članova samog DSV-a obilježavaju nedostaci za koje se čini vjerojatnim da ugrožavaju njegovu neovisnost o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Kao prvo, to se temelji na činjenici da, u skladu s člankom 9.a Zakona o DSV-u (vidjeti točku 22. ovog mišljenja), 15 sudačkih članova DSV-a više ne imenuju suci nego Sejm. To znači da 23 člana od 25 članova DSV-a određuje zakonodavna i izvršna vlast [88].

133. Osim toga, u skladu s člankom 11.a stavkom 2. Zakona DSV-u, kandidate za sudačke članove DSV-a mogu predložiti skupine od najmanje 2000 poljskih građana ili 25 sudaca. U skladu s člankom 11.d tog zakona, te članove DSV-a bira Sejm većinom od tri petine glasova, uz kvorum od najmanje polovice zastupnika koji imaju pravo glasa (vidjeti točke 24. i 25. ovog mišljenja).

134. Stoga se može smatrati da način imenovanja članova DSV-a omogućuje da zakonodavna vlast utječe na DSV te se ne smije zaboraviti da Sejm kandidate može odabrati s malo ili bez ikakve potpore sudaca, što za posljedicu ima to da mišljenje sudske zajednice nema dovoljan značaj u postupku odabira članova DSV-a [89]. Bez obzira na navodne ciljeve jačanja demokratskog legitimiteta i reprezentativnosti DSV-a, to uređenje može negativno utjecati na neovisnost DSV-a [90].

87 Vidjeti, primjerice, Europsku povelju iz 1998., bilj. 32, t. 3.1.; Izvješće ENCJ-a iz 2011., bilj. 82, t. 3.3.; Popis mjerila za vladavinu prava iz 2016., bilj. 36, t. 81.; Izvješće UN-a iz 2018., bilj. 81, t. 48.

88 To jest, 21 člana DSV-a imenuje zakonodavna vlast (15 sudačkih članova + četiri člana koje imenuje Sejm + dva člana koja imenuje Senat, gornji dom poljskog parlamenta); jednog člana imenuje predsjednik Republike; a od tri člana po službenoj dužnosti jedan je dio izvršne vlasti (ministar pravosuđa), a dva su dio sudske vlasti (prvi predsjednik Vrhovnog suda i predsjednik Vrhovnog upravnog suda). Vidjeti točku 20. ovog mišljenja.

89 Vidjeti, među ostalim, Komisijino obrazloženo mišljenje, bilj. 3, uvodne izjave 141. do 143.; mišljenje Venecijanske komisije br. 904/2017, bilj. 4, t. 24. do 26.; Izvješće UN-a o Poljskoj iz 2018., bilj. 4, t. 67. do 69.

90 Također treba istaknuti da su za postizanje tih ciljeva moguća i drukčija rješenja, kako je navedeno u mišljenju Venecijanske komisije br. 904/2017, bilj. 4, t. 27.; Skupina država Vijeća Europe protiv korupcije (GRECO), Dodatak Izvješću o četvrtom krugu evaluacije stanja u Poljskoj, 22. lipnja 2018., Greco-AdHocRep(2018)3, t. 28. i 29.

135. Također treba imati na umu da su promjene u načinu imenovanja sudačkih članova DSV-a bile popraćene prijevremenim okončanjem mandata članova DSV-a. Nesporno je da Zakon o DSV-u predviđa prijevremeno okončanje mandata sudačkih članova DSV-a u trenutku odabira novih članova (vidjeti točke 22. i 26. ovog mišljenja). Unatoč deklariranom cilju usklađivanja mandata članova DSV-a, može se smatrati da trenutna zamjena aktualnih članova DSV-a, zajedno s novim pravilima o imenovanju članova DSV-a, dodatno narušava neovisnost DSV-a o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti [91].

136. Presuda od 25. ožujka 2019. Trybunała Konstytucyjny (Ustavni sud) (K12/18) [92] ne negira moju analizu. Trybunał Konstytucyjny (Ustavni sud) u toj je presudi utvrdio, kao prvo, da je članak 9.a Zakona o DSV-u (vidjeti točku 22. ovog mišljenja), koji se odnosi na imenovanje sudačkih članova od strane Sejma, u skladu s nekoliko odredbi poljskog ustava, i, kao drugo, da se članak 44. stavak 1.a Zakona DSV-u (vidjeti točku 28. ovog mišljenja), koji se odnosi na postupak sudskog nadzora pojedinačnih negativnih odluka DSV-a o odabiru sudaca, protivi članku 184. poljskog ustava. Ta presuda ne sadržava elemente relevantne za zahtjeve neovisnosti Disciplinskog vijeća u smislu prava Unije te, u svakom slučaju, sama po sebi ne uklanja sve gore opisane okolnosti koje doprinose narušavanju DSV-ove neovisnosti.

137. Na temelju toga, uzimajući u obzir činjenicu da su sudbena vijeća ključna za osiguravanje neovisnosti sudstva u državama u kojima su osnovana te da i sama moraju biti neovisna i slobodna od zadiranja zakonodavne i izvršne vlasti prilikom obavljanja svojih zadaća, uloga DSV-a u postupku odabira sudaca Disciplinskog vijeća dovodi me do zaključka da to vijeće ne pruža dovoljna jamstva neovisnosti u smislu članka 47. Povelje. Postoje legitimni razlozi za to da se objektivno sumnja u neovisnost Disciplinskog vijeća s obzirom na ulogu zakonodavne vlasti u postupku odabira njegovih 15 sudačkih članova i njegovu ulogu u biranju sudaca koje predsjednik Republike može imenovati u Vrhovni sud. Te sumnje ne može otkloniti, tehnički govoreći, savjetodavna uloga DSV-a u tom procesu.

138. Nadalje, kako su naveli žalitelji, Nadzorno tijelo EFTA-e i Komisija, nekoliko je čimbenika povezanih s postupkom odabira sudaca Disciplinskog vijeća koje treba uzeti u obzir zajedno s promjenama u načinu imenovanja sudačkih članova DSV-a.

139. Osobito, nesporno je, kao prvo, da suce Disciplinskog vijeća imenuje predsjednik Republike dok se sva mjesta u tom vijeću ne popune po prvi put (vidjeti točku 18. ovog mišljenja); kao drugo, da se na Disciplinsko vijeće u određenoj mjeri primjenjuju odredbe koje ga razlikuju od ostalih vijeća Vrhovnog suda, kao što su članak 20. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017., koji predviđa da ovlasti prvog predsjednika Vrhovnog suda u pogledu sudaca tog vijeća izvršava predsjednik Disciplinskog vijeća (vidjeti točku 14. ovog mišljenja); kao treće, da su pravila o Disciplinskom vijeću uvedena u okviru zakonodavnog paketa mjera namijenjenih reformi poljskog pravosudnog sustava (vidjeti točku 1. ovog mišljenja); i, kao četvrto, da je Disciplinsko vijeće nadležno za rješavanje predmeta koji se tiču, osobito, umirovljenja sudaca Vrhovnog suda i disciplinskih postupaka protiv sudaca, što su oboje aspekti uređeni tim paketom mjera (vidjeti točke 15. i 17. ovog mišljenja) [93]. Naime, Revizijski zakon o DSV-u iz 2017. na snagu je stupio otprilike tri mjeseca prije Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. (vidjeti točke 11. i 21. ovog mišljenja), dodijelivši DSV-u sadašnju ulogu u postupku odabira sudaca koje predsjednik Republike može imenovati u Disciplinsko vijeće.

91 Vidjeti, primjerice, Komisijino obrazloženo mišljenje, bilj. 3, uvodne izjave 140., 144., 145. i 175.; mišljenje Venecijanske komisije br. 904/2017, bilj. 4, t. 28. do 31.; Izvješće UN-a o Poljskoj iz 2018., bilj. 4, t. 70.

92 Za sažetak, vidjeti medijsku objavu Trybunał Konstytucyjny (Ustavni sud) nakon rasprave, K 12/18, dostupna na http://trybunal.gov.pl/.

93 Treba istaknuti da je Venecijanska komisija u svojem mišljenju br. 904/2017, bilješci 4, osobito točkama 89. do 95. i 128. do 131., zaključila da kombinirani učinci poljskog zakonodavstva o DSV-u i Disciplinskom vijeću, zajedno s ostalim reformama, čine veliku prijetnju neovisnosti sudstva. Također, Europska mreža sudbenih vijeća (ENCJ) je 17. rujna 2018. suspendirala članstvo DSV-a zbog promjena u načinu imenovanja njegovih sudačkih članova i 13 dodatnih okolnosti, uključujući to da je Zakon o DSV-u dio šire reforme namijenjene jačanju položaja izvršne vlasti i narušavanju neovisnosti sudstva: vidjeti Stajalište ENCJ-a, bilj. 28, i medijsku objavu „ECNJ suspendirao poljsko Državno sudbeno vijeće – KRS”, dostupno na http://www.encj.eu/.

140. U tom pogledu ističem da Disciplinsko vijeće, u rezoluciji u kojoj je iznijelo stajalište o predmetnim slučajevima [94], među ostalim naglašava da je imenovanje sudaca ustavna ovlast predsjednika Republike koju on izvršava u suradnji s DSV-om, da Disciplinsko vijeće zadovoljava zahtjeve članka 6. stavka 1. EKLJP-a jer je ustanovljeno zakonom i da odredbe o njegovu statusu, nadležnosti i unutarnjem ustroju jamče neovisnost i nepristranost tog vijeća i njegovih sudaca. Ono navodi da neovisnost i nepristranost sudaca Disciplinskog vijeća osobito osiguravaju pravila o izuzeću sudaca te da ih se mora ocjenjivati s obzirom na konkretnu činjeničnu situaciju.

141. Neovisno o argumentima glavnog državnog odvjetnika, Poljske, i Disciplinskog vijeća u pogledu ustavne ovlasti predsjednika Republike da imenuje suce i formalnih jamstava neovisnosti koja se primjenjuju na Disciplinsko vijeće, ti argumenti nisu dovoljni da otklone dojam nepostojanja objektivne neovisnosti tog vijeća kada ga se promatra u svjetlu čimbenika navedenih u točkama 132. do 135. i 139. ovog mišljenja.

142. Osim toga, situacije iz glavnih postupaka pojačavaju dojam nepostojanja neovisnosti, s obzirom na to da žalitelji traže da neovisan i nepristran sud ispravi navodnu povredu jamstava u pogledu njihove nesmjenjivosti i neovisnosti. Što se tiče žalitelja u predmetu C-585/18, važeća se pravila čine protivnima načelu jednakosti oružja [95]. To je zato što je žalitelj dobio negativno mišljenje DSV-a, a DSV istovremeno ima ulogu u određivanju sastava Disciplinskog vijeća, suda pred kojim mu se nudi pravni lijek prema poljskom pravu. To se čini problematičnim iz perspektive jednakosti oružja s obzirom na zaključke do kojih sam došao u pogledu manjkavosti u smislu neovisnosti Disciplinskog vijeća koje su posljedica načina na koji se članovi DSV-a imenuju.

143. Međutim, želio bih naglasiti da ništa od toga ne znači da zahtjeve neovisnosti treba tumačiti na način da sprječavaju države članice da izvrše odgovarajuće reforme svojih sustava u pogledu, osobito, biranja sudaca i sastava svojih sudbenih vijeća ili sličnih tijela, nego znači da države članice takve reforme moraju provesti poštujući svoje obveze na temelju prava Unije, što uključuje obvezu da očuvaju neovisnost svojih sudova i sudaca u skladu s člankom 47. Povelje.

144. Ipak, argumenti glavnog državnog odvjetnika i Poljske u pogledu navodnih sličnosti između rješenja usvojenih u Poljskoj i onih u drugim državama članicama nisu uvjerljivi. Kako su žalitelji naveli, predmetni slučajevi odnose se na situaciju u Poljskoj, osobito vodeći računa o čimbenicima navedenima u točkama 132. do 135. i 139. ovog mišljenja [96]. Možda treba naglasiti i da među državama članicama ne postoje dvostruki standardi u tom pogledu jer nijednu mjeru države članice koja narušava neovisnost sudstva u smislu članka 47. Povelje ne treba tolerirati u pravnom poretku Unije.

94 Vidjeti bilješku 20 ovog mišljenja.

95 Vidjeti, primjerice, presude od 28. srpnja 2016., Ordre des barreaux francophones i germanophone i dr., C-543/14, EU:C:2016:605, t. 40. i 41., i od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 96. i navedenu sudsku praksu.

96 Ističem da je Poljska, u skladu s Pregledom stanja u području pravosuđa u Europskoj uniji iz 2019., jedina od 20 država članica obuhvaćenih istraživanjem u kojoj imenovanje sudačkih članova sudbenog vijeća ne predlažu isključivo suci, a imenuje ih parlament. Vidjeti Komunikaciju Komisije, Pregled stanja u području pravosuđa u Europskoj uniji iz 2019., COM(2019) 198 final, 26. travnja 2019., slika 54., str. 55. i 62. Također vidjeti Završno izvješće OSCE-a o Poljskoj iz 2017., bilj. 4, t. 43. do 46.

4. Ocjena s obzirom na drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a

145. Osim što povrjeđuje članak 47. Povelje, čini li povreda zahtjeva neovisnosti sudstva u okolnostima iz glavnih postupaka strukturnu ili sustavnu slabost koja ugrožava bit neovisnosti sudstva za potrebe drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a[97], čime, šire gledano, povrjeđuje vladavinu prava kako je zaštićena člankom 2. UEU-a[98]?

146. U svojem sam mišljenju u predmetu Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18)[99] zauzeo stajalište da su nacionalne mjere kojima je snižena dob za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda, a koje pritom nisu štitile njihovu nesmjenjivost i neovisnost, u biti činile takvu strukturnu slabost, jer su zahvatile čitavu kategoriju sudaca Vrhovnog suda. U svojem sam mišljenju u predmetu Komisija/Poljska (neovisnost redovnih sudova) (C-192/18)[100] do istog zaključka došao u pogledu nacionalnih mjera kojima je snižena dob za umirovljenje sudaca redovnih sudova jer su zahvatile čitavu tu razinu poljskog sudstva. Obje te reforme sustavno su utjecale na strukturu poljskog sudstva.

147. Ističem da se čini da Sud u presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18)[101], nije razmatrao težinu povrede pravila koja su štitila nesmjenjivost i neovisnost sudaca u kontekstu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a. U toj se presudi nije spomenula strukturna ili sustavna povreda tih pravila[102].

148. Došao sam do zaključka da okolnosti iz glavnih postupaka u svakom slučaju čine povredu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a.

149. Do tog sam zaključka došao prije svega zato što je osnivanje novog vijeća Vrhovnog suda (Disciplinskog vijeća) sa zadaćom razmatranja prigovora sudaca Vrhovnog suda koji su se sa svojih funkcija umirovili prijevremeno i nezakonito u odnosu na drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a usko povezano s problemima koje sam razmatrao u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18), a koji su sustavno utjecali na suce Vrhovnog suda. Sud je u presudi od 24. lipnja 2019. u tom predmetu[103] utvrdio da su sporne mjere bile u suprotnosti s drugim podstavkom stavka 1. članka 19. UEU-a (vidjeti točku 2. ovog mišljenja).

150. DSV ima značajnu ulogu u imenovanju sudaca tog novog vijeća koja se, ako je se pobliže prouči, čini protivnom europskim i međunarodnim smjernicama o neovisnosti takvih tijela o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti (vidjeti točke 124. do 135. ovog mišljenja). To omogućuje visok stupanj utjecaja političkih vlasti na imenovanje sudaca Vrhovnog suda, što sustavno utječe na strukturu poljskog sudstva.

97 Mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu Komisija/Poljska (neovisnost redovnih sudova), C-192/18, EU:C:2019:529, t. 115. i navedena sudska praksa. Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:325, t. 63., bilj. 41.

98 Vidjeti osobito presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 32., i od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 47. Kako sam istaknuo u točki 40. svojeg mišljenja u predmetu Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, „[o]pasnost od povrede prava na pošteno suđenje u državi članici izdavateljici ipak može postojati, čak i ako se njome ne povređuje vladavina prava."

99 EU:C:2019:325

100 EU:C:2019:529

101 EU:C:2019:531

102 Usporediti s presudom od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, osobito točkama 60., 73. i 74.

103 Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531. Ističem da je Sud u točkama 115. i 116. te presude utvrdio da intervencija DSV-a, u kontekstu postupka produljenja sudačkog mandata nakon dosezanja uobičajene dobne granice za odlazak u mirovinu, načelno može pridonijeti objektivizaciji tog postupka, ali da „to vrijedi samo ako su ispunjeni određeni uvjeti i osobito ako je sâmo navedeno tijelo neovisno od zakonodavne i izvršne vlasti i od tijela kojemu daje mišljenje".

151. Osim toga, Disciplinsko vijeće odlučuje u predmetima koji se tiču sudaca zahvaćenih mjerama za koje je Sud nedavno utvrdio da se, kako je upravo spomenuto, protive drugom podstavku stavka 1. članka 19. UEU-a (vidjeti točku 149. ovog mišljenja). S obzirom na trenutak usvajanja novih mjera o odabiru sudačkih članova DSV-a i ulozi koju DSV ima pri određivanju tko se imenuje u Disciplinsko vijeće, to možebitno dovodi u pitanje mogućnost sudaca Vrhovnog suda koji su dosegnuli novoodređenu dob za umirovljenje da prilikom pobijanja mjera koje im idu na štetu ostvare pošteno suđenje pred neovisnim sudom.

152. Tako i za problem koji proizlazi iz predmetnih slučajeva, s obzirom na njegovu bliskost problemu koji sam razmatrao u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18), treba smatrati da je strukturne i sustavne naravi te da se stoga tiče „biti" neovisnosti sudstva zajamčene drugim podstavkom stavka 1. članka 19. UEU-a.

E. Drugo pitanje u predmetu C-585/18, treće pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18 i preuzimanje nadležnosti jer Disciplinsko vijeće nije neovisan sud

153. Ako Sud utvrdi da vijeće nacionalnog suda posljednjeg stupnja, kao što je, u predmetnim slučajevima, Disciplinsko vijeće, ne zadovoljava zahtjeve neovisnosti sudstva predviđene u pravu Unije, sud koji je uputio zahtjev želi doznati je li neki drugi nacionalni sud, kao što je on, na temelju prava Unije obvezan odbiti primjenu nacionalnih odredbi koje isključuju njegovu nadležnost u predmetnim sporovima.

154. Na to pitanje treba potvrdno odgovoriti zbog sljedećih razloga.

155. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, nadređenost prava Unije znači da su nacionalni sudovi koji su zaduženi za primjenu, u okviru svojih nadležnosti, odredaba prava Unije dužni osigurati puni učinak tih odredaba, prema potrebi samostalnim donošenjem odluke o neprimjeni svake suprotne odredbe nacionalnog prava, uključujući postupovne odredbe, a da pritom ne moraju zatražiti ni čekati prethodno stavljanje izvan snage te nacionalne odredbe kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen ustavom [104]. Nacionalni sudovi osobito moraju, u okviru svojih nadležnosti, osigurati sudsku zaštitu koja proizlazi iz članka 47. Povelje te zajamčiti puni učinak tog članka, po potrebi odbijanjem primjene svake protivne nacionalne odredbe [105].

156. Iz toga proizlazi da, u predmetnim slučajevima, treba odbiti primjenu nacionalnih odredbi koje nadležnost odlučivanja u sporu koji se tiče prava Unije dodjeljuju vijeću nacionalnog suda posljednjeg stupnja koje ne zadovoljava zahtjeve neovisnosti sudstva predviđene člankom 47. Povelje i/ili drugim podstavkom stavka 1. članka 19. UEU-a. Kako je Komisija navela, s obzirom na važnost neovisnosti sudstva za osiguravanje djelotvorne sudske zaštite pojedinaca u skladu s pravom Unije, neko drugo vijeće nacionalnog suda posljednjeg stupnja, kao što je, u predmetnim slučajevima, sud koji je uputio zahtjev, mora biti ovlašteno po službenoj dužnosti odbiti primjenu nacionalnih odredbi koje se protive tom načelu. Nacionalni sudovi obvezni su osigurati djelotvoran pravni lijek radi provedbe prava Unije kada takav nije dostupan u nacionalnom pravu [106].

104 Vidjeti, primjerice, presudu od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, t. 35. i navedenu sudsku praksu.

105 Vidjeti presudu od 17. travnja 2018., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, t. 79.

106 Presuda od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, osobito t. 40. i 41. Također vidjeti, primjerice, presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 103. i 104.

VII. Zaključak

157. S obzirom na navedena razmatranja, predlažem da Sud na pitanja koja je uputio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska) odgovori na sljedeći način:

1. Nije potrebno odgovoriti na prvo pitanje u predmetima C-624/18 i C-625/18.

   Podredno, članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u vezi s člankom 9. stavkom 1. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, treba tumačiti na način da je sud posljednjeg stupnja države članice kojem se podnese žalba koja se temelji na povredi načela nediskriminacije na temelju dobi u odnosu na suca tog suda, zajedno sa zahtjevom za suspenziju primjene pobijanog akta, dužan – s ciljem osiguranja, određivanjem privremene mjere predviđene nacionalnim pravom, zaštite prava koja proizlaze iz prava Unije – odbiti primjenu nacionalnih propisa kojima se u predmetu u kojem je podnesena žalba određuje nadležnost organizacijske jedinice tog suda koja ne djeluje zbog neimenovanja sudaca koji u njoj trebaju odlučivati.

2. Zahtjeve neovisnosti sudstva predviđene člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da ih ne zadovoljava iz temelja uspostavljeno vijeće suda posljednjeg stupnja države članice koje je nadležno za odlučivanje u predmetu suca nacionalnog suda koji podnosi žalbu, te u kojem trebaju odlučivati samo suci koje je izabralo nacionalno tijelo koje treba čuvati neovisnost sudova (Krajowa Rada Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće)), a koje s obzirom na organizacijski model prema kojem je uspostavljeno ne jamči neovisnost o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti.

   To se protivi i drugom podstavku stavka 1. članka 19. UEU-a.

3. Vijeće nacionalnog suda posljednjeg stupnja koje nije nadležno u predmetu, ali koje ispunjava zahtjeve prava Unije za sudove i kojemu je podnesena žalba u predmetu Unije mora, u skladu s načelom nadređenosti prava Unije, odbiti primjenu odredbi nacionalnog prava kojima se isključuje njegova nadležnost u tom predmetu.