Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 17. lipnja 2021.[1]

Predmet C-55/20

Ministerstwo Sprawiedliwości
uz sudjelovanje:
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy,
Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Stegovni sud Odvjetničke komore u Varšavi, Poljska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sloboda pružanja pravnih savjeta – Stegovni postupak protiv odvjetnika – Odgovarajuća područja primjene Direktive 2006/123/EZ i Direktive 98/5/EZ – Primjenjivost Direktive 2006/123/EZ na stegovne postupke – Sustavi ovlašćivanja – Pojam ‚sud' – Stegovni sud lokalne odvjetničke komore sastavljen od sudaca koji nisu profesionalni suci – Članak 47. Povelje o temeljnim pravima i članak 19. stavak 1. UEU-a – Ovlasti sudova nižeg stupnja u slučaju nepostojanja neovisnosti nacionalnog suda višeg stupnja"

I. Uvod

1. Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego (Državni odvjetnik – prvi zamjenik glavnog državnog odvjetnika) (u daljnjem tekstu: državni odvjetnik) u srpnju 2017. zatražio je od Rzecznika Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (stegovni agent Odvjetničke komore u Varšavi; u daljnjem tekstu: stegovni agent Odvjetničke komore u Varšavi ili stegovni agent) da protiv odvjetnika bivšeg predsjednika Europskog vijeća, Donalda Tuska, pokrene stegovni postupak. Državni odvjetnik smatra da izjave tog odvjetnika koje je dao javno komentirajući mogućnost da se njegovu stranku optuži za kazneno djelo predstavljaju nezakonite prijetnje i stegovne povrede. Stegovni agent je u dva navrata ili odbio pokrenuti takav postupak ili ga je odlučio obustaviti. Slijedom žalbe koju je podnio državni odvjetnik ili ministar pravosuđa, Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Stegovni sud Odvjetničke komore u Varšavi, Poljska) (u daljnjem tekstu: stegovni sud) dvaput je ukinuo te odluke i vratio predmet stegovnom agentu.

2. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku upućen je u trećem „krugu" tog postupka, u okviru kojeg Stegovni sud ispituje odluku stegovnog agenta o tome da opet obustavi stegovnu istragu protiv tog odvjetnika nakon žalbe koju su ponovno podnijeli državni odvjetnik i ministar pravosuđa. Sud koji je uputio zahtjev želi znati primjenjuju li se na stegovni postupak koji se pred njim vodi

[1] Izvorni jezik: engleski

Direktiva 2006/123/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama)[2] i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Međutim, čini se da srž spora koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev treba tražiti drugdje, odnosno u pitanju koje konkretne posljedice, u postupovnom smislu, a koje proizlaze iz presude u predmetu A. K. i dr.[3] sud koji je uputio zahtjev treba uzeti u obzir u pogledu činjenice da se na njegovu odluku naknadno može uložiti žalba pred Izbom Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda, Poljska). Na koji način taj sud, u konkretnom i praktičnom smislu, može osigurati usklađenost s pravom Unije?

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva o uslugama

3. Uvodnom izjavom 33. Direktive o uslugama propisano je da „[u]sluge iz područja primjene ove Direktive obuhvaćaju najrazličitije djelatnosti koje su predmet stalnih promjena […]. Uključene su, također, usluge za poduzeća i potrošače, kao što je pravno ili porezno savjetovanje […]”.

4. U skladu s uvodnom izjavom 39. „[p]ojam ‚sustav ovlašćivanja’ obuhvaća, između ostalog, upravne postupke za dodjelu ovlaštenja, dozvola, dopuštenja ili koncesija te, radi ispunjavanja uvjeta za izvođenje djelatnosti, obavezno učlanjivanje u strukovno društvo, unos u registar, popis ili bazu podataka, službeno imenovanje u određeno tijelo ili posjedovanje kartice koja potvrđuje pripadnost određenoj struci[…]”.

5. Člankom 1. stavkom 5. Direktive o uslugama predviđa se da:

„Ova Direktiva ne utječe na propise iz kaznenog prava država članica. Države članice, međutim, ne smiju ograničiti slobodu pružanja usluga primjenom odredbi kaznenog zakona koje izričito uređuju ili utječu na pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti izbjegavajući propise predviđene u ovoj Direktivi.”

6. Članak 4. Direktive o uslugama sadržava određen broj definicija za njezine potrebe. U skladu s člankom 4. točkom 6., sustav ovlašćivanja određen je kao „svaki postupak koji pružatelj ili primatelj mora slijediti da bi od nadležnog tijela dobio službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti”.

7. Člankom 9. stavkom 3. Direktive o uslugama, koji je dio odjeljka 1., naslovljenog „Ovlaštenja” poglavlja III. koje se odnosi na „Slobod[u] poslovnog nastana za pružatelje usluga”, određuje se da se taj odjeljak ne primjenjuje na aspekte sustava ovlašćivanja koji su izravno ili neizravno uređeni drugim aktima Zajednice.

[2] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

[3] Presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982)

8. Članak 10. Direktive o uslugama, naslovljen „Uvjeti za dodjelu ovlaštenja”, glasi:

„1. Sustavi ovlašćivanja temelje se na kriterijima koji sprečavaju nadležna tijela da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja.

2. Kriteriji iz stavka 1. su:

(a) nediskriminirajući;

(b) opravdani prevladavajućim razlogom vezanim uz javni interes;

(c) proporcionalni odgovarajućem cilju od javnog interesa;

(d) jasni i nedvoznačni;

(e) objektivni;

(f) prethodno objavljeni;

(g) transparentni i dostupni.

[…]

6. Osim u slučaju dodjele ovlaštenja, svaka odluka nadležnih tijela, uključujući odbijanje ili ukidanje ovlaštenja, mora se u cijelosti obrazložiti i može biti predmet spora pred sudom ili drugim organima za pritužbe.

[…]”

B. Nacionalno pravo

1. Opće odredbe o odvjetničkim komorama

9. U skladu s člankom 9. ustawe z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Zakon od 26. svibnja 1982. o odvjetništvu) (Zakon o Odvjetništvu):

„1. Tijela Odvjetničke komore su: Nacionalna skupština Odvjetničke komore, Vrhovno vijeće Odvjetničke komore, Viši stegovni sud, stegovni agent Odvjetničke komore i Viši nadzorni odbor.

2. Samo odvjetnici mogu biti članovi tijelâ Odvjetničke komore.”

10. Člankom 11. Zakona o odvjetništvu propisuje se:

„1. Izbor u tijela Odvjetničke komore i tijela lokalnih odvjetničkih komora i vijećâ Odvjetničke komore provodi se tajnim glasovanjem uz neograničen broj kandidata.

2. Mandat tijelâ Odvjetničke komore, tijelâ lokalnih odvjetničkih komora i vijećâ Odvjetničke komore traje četiri godine, ali su ona dužna obavljati svoje dužnosti do trenutka konstituiranja novoizabranih tijela.

[…]

4. Pojedinačne članove tijelâ iz stavka 1. može razriješiti tijelo koje ih je izabralo i prije isteka njihova mandata.

[…]”

11. U skladu s člankom 58. Zakona o odvjetništvu:

„Područjem nadležnosti Vrhovnog vijeća Odvjetničke komore obuhvaćena su sljedeća područja:

[…]

(13) obustava prava na obavljanje dužnosti zbog kršenja osnovnih obveza pojedinačnih članova tijelâ lokalnih odvjetničkih komora i vijećâ Odvjetničke komore, uz izuzetak članova stegovnih sudova, te obraćanje nadležnim tijelima sa zahtjevom za opoziv te obustave;

[…]”

2. Odredbe koje se odnose na stegovne povrede

12. U skladu s člankom 80. Zakona o odvjetništvu:

„Odvjetnici i odvjetnički vježbenici podliježu stegovnoj odgovornosti u slučaju postupanja koja su protivna zakonu, etičkim načelima ili dostojanstvu struke ili u slučaju povrede njihovih profesionalnih obveza […]”

13. Članak 81. stavak 1. Zakona o odvjetništvu glasi:

„Stegovne sankcije su sljedeće:

(1) mjera opreza,

(2) ukor,

(3) novčana kazna,

(4) obustava prava obavljanja stručne djelatnosti u razdoblju od tri mjeseca do pet godina,

[…]

(6) isključenje iz Odvjetničke komore.”

14. U skladu s člankom 82. stavkom 2. Zakona o odvjetništvu:

„Isključenje iz Odvjetničke komore podrazumijeva brisanje iz imenika odvjetnika bez prava podnošenja zahtjeva za ponovni upis u taj imenik u razdoblju od 10 godina od dana konačnosti odluke kojom se određuje isključenje iz Odvjetničke komore.”

3. Odredbe koje se odnose na sudovanje stegovnih sudova lokalnih odvjetničkih komora

15. U skladu s člankom 40. stavkom 2. Zakona o odvjetništvu:

„Područje djelovanja opće skupštine lokalne odvjetničke komore obuhvaća […] izbor predsjednika, predsjednika stegovnog suda, stegovnog agenta, predsjednika nadzornog odbora i članova i zamjenika članova vijeća, stegovnog suda i nadzornog odbora lokalnih odvjetničkih komora.”

16. U skladu s člankom 91. Zakona o odvjetništvu:

„1. U stegovnim predmetima sude:

(1) Stegovni sud lokalne odvjetničke komore,

(2) Viši stegovni sud.

2. Stegovni sud lokalne odvjetničke komore odlučuje o svim predmetima kao prvostupanjski sud, osim u slučajevima iz članka 85. stavka 3. i žalbenog postupka protiv odluke stegovnog agenta o nepokretanju stegovnog postupka ili o obustavi stegovnog postupka.

3. Viši stegovni sud odlučuje:

(1) kao drugostupanjski sud u predmetima o kojima su u prvom stupnju odlučivali stegovni sudovi lokalnih odvjetničkih komora,

(2) kao prvostupanjski sud u stegovnim predmetima protiv članova Vrhovnog vijeća Odvjetničke komore i vijećâ lokalnih odvjetničkih komora,

(3) u ostalim predmetima predviđenima ovim zakonom.

[…]”

17. U skladu s člankom 89. stavkom 1. Zakona o odvjetništvu:

„Stegovni sud neovisan je pri donošenju odluka.”

4. Odredbe koje se odnose na postupak pred stegovnim sudovima lokalnih odvjetničkih komora

18. U skladu s člankom 88.a stavkom 4. Zakona o odvjetništvu:

„Stranke u postupku i ministar pravosuđa imaju pravo uložiti žalbu protiv presuda i odluka kojima se obustavljaju stegovni postupci u roku od 14 dana od dana dostave primjerka presude ili odluke zajedno s obrazloženjem, kao i uputom o roku i načinu podnošenja žalbe.”

19. U skladu s člankom 91.c Zakona o odvjetništvu:

„Žalba Vrhovnom sudu u kasacijskom postupku podnosi se Višem stegovnom sudu u roku od 30 dana od dana dostave presude s obrazloženjem.”

20. U skladu s člankom 95.n Zakona o odvjetništvu:

„U slučajevima koji nisu uređeni ovim zakonom na stegovne postupke primjenjuju se *mutatis mutandis* sljedeće odredbe:

(1) Zakonik o kaznenom postupku,

(2) poglavlja I. do III. Kaznenog zakonika."

21. U skladu s člankom 100. stavkom 8. Kodeksa postępowania karnego (Zakonik o kaznenom postupku):

„Nakon objave ili dostave presude i rješenja, stranke u postupku poučavaju se o njihovim pravima na podnošenje žalbe te o roku i načinu podnošenja ili pak da protiv presude ili rješenja nije moguće izjaviti žalbu."

22. U skladu s člankom 521. stavkom 1. Zakonika o kaznenom postupku:

„Glavni državni odvjetnik i pučki pravobranitelj mogu podnijeti žalbu u kasacijskom postupku protiv bilo koje konačne odluke suda kojom se obustavlja postupak."

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

23. Državni odvjetnik je 20. srpnja 2017. zatražio od stegovnog agenta Odvjetničke komore u Varšavi da pokrene stegovni postupak protiv R. G.-a, odvjetnika bivšeg predsjednika Europskog vijeća Donalda Tuska. Državni odvjetnik smatrao je da je R. G. prekoračio granice slobode govora odvjetnika kada se 10. i 11. listopada 2016. javno izjasnio o mogućnosti da protiv njegova klijenta bude podignuta optužnica za kazneno djelo. Sa stajališta državnog odvjetnika, izjave R. G.-a mogu se shvatiti kao nezakonite prijetnje i stegovne povrede.

24. Stegovni agent Odvjetničke komore u Varšavi odbio je 7. studenoga 2017. pokrenuti stegovnu istragu. Povodom žalbe državnog odvjetnika, Stegovni sud Odvjetničke komore u Varšavi ukinuo je tu odluku 23. svibnja 2018. godine. Predmet je vraćen stegovnom agentu.

25. Stegovni agent je 18. lipnja 2018. pokrenuo stegovnu istragu protiv R. G.-a zbog navedenih činjenica. Stegovni agent je 28. studenoga 2018. odlučio obustaviti postupak nakon što je utvrdio da R. G.-ovi postupci ne predstavljaju stegovnu povredu. Povodom žalbe državnog odvjetnika i ministra pravosuđa Stegovni sud je 13. lipnja 2019. ukinuo tu odluku. Predmet je drugi put vraćen stegovnom agentu radi preispitivanja.

26. Stegovni agent ponovno je 8. kolovoza 2019. obustavio stegovnu istragu protiv R. G.-a. Državni odvjetnik i ministar pravosuđa žalili su se na tu odluku. Stoga se čini da je pred Stegovnim sudom treći put u tijeku postupak o tom pitanju.

27. U tim činjeničnim i pravnim okolnostima Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Stegovni sud Odvjetničke komore u Varšavi) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„(1) Primjenjuju li se odredbe poglavlja III. [Direktive o uslugama], uključujući članak 10. stavak 6. Direktive o uslugama, na postupak u pogledu stegovne odgovornosti poljskih odvjetnika i stranih odvjetnika upisanih u imenik odvjetničke komore u okviru kojeg se odvjetnika može kazniti novčanom kaznom, suspendirati u obavljanju odvjetničke djelatnosti ili isključiti iz odvjetničke komore, a stranom se odvjetniku može odrediti novčana kazna, suspendirati njegovo pravo na pružanje pravne pomoći u Republici Poljskoj ili zabraniti pružanje pravne pomoći u Republici Poljskoj? U slučaju potvrdnog odgovora, primjenjuju li se odredbe [Povelje], uključujući njezin članak 47., na gore navedeni postupak koji se vodi pred stegovnim sudovima za odvjetnike u predmetima u kojima se ne može podnijeti nijedan pravni lijek pred državnim sudovima ili u kojima se protiv tih odluka može podnijeti samo izvanredan pravni lijek kao što je žalba u kasacijskom postupku pred Sądom Najwyższyjim (Vrhovni sud), kao i u predmetima u kojima su svi relevantni elementi ograničeni na samo jednu državu članicu?

(2) Treba li u predmetu u postupku iz prvog prethodnog pitanja, u kojem je za ispitivanje žalbe u kasacijskom postupku protiv odluke ili rješenja stegovnog suda za odvjetnike ili žalbe protiv odluke o odbijanju prihvaćanja takve žalbe u kasacijskom postupku prema važećim nacionalnim propisima nadležno tijelo koje taj sud, na temelju ocjene koju je iznio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) u presudi od 5. prosinca 2019., broj spisa III PO 7/18, ne smatra neovisnim i nepristranim sudom u smislu članka 47. Povelje, izuzeti iz primjene nacionalne odredbe kojima se utvrđuje nadležnost tog tijela, a stegovni sud za odvjetnike mora tu žalbu u kasacijskom postupku ili žalbu podnijeti pravosudnom tijelu koje bi bilo nadležno da ga navedene odredbe u tome ne sprječavaju?

(3) Može li (ili treba li) stegovni sud za odvjetnike zanemariti stajalište koje je iznijela Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższyjego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda), u predmetu u postupku iz prvog prethodnog pitanja u kojem, prema mišljenju tog suda, ni glavni državni odvjetnik ni pučki pravobranitelj ne mogu podnijeti žalbu u kasacijskom postupku protiv odluke ili rješenja stegovnog suda za odvjetnike, u skladu sa stajalištem koje je:

   (a) protivno stajalištu koje je u Uchwali składu 7 sędziów z dnia 27 listopada 2019 r. (odluka Vijeća sedam sudaca od 27. studenoga 2019.), oznaka spisa II DSI 67/18, iznijela Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższyjego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda, Poljska), odnosno tijelo koje je prema važećim nacionalnim propisima nadležno za ispitivanje žalbe protiv odluke o odbijanju žalbe u kasacijskom postupku, ali koje stegovni sud za odvjetnike na temelju ocjene koju je iznio Vrhovni sud u presudi od 5. prosinca 2019., broj spisa III PO 7/18, ne smatra neovisnim i nepristranim sudom u smislu članka 47. Povelje,

   (b) u skladu sa stajalištem koje je ranije iznijela Izba Karna Sąda Najwyższyjeg (Kazneno vijeće Vrhovnog suda, Poljska), odnosno pravosudno tijelo koje bi bilo nadležno za ispitivanje takve žalbe da ga navedene odredbe u tome ne sprječavaju?

(4) Je li na stegovnom sudu za odvjetnike u postupku iz trećeg pitanja, ako mu je ministarstvo pravosuđa podnijelo žalbu, a:

(a) jedan od elemenata koji, prema mišljenju Vrhovnog suda iznesenom u presudi od 5. prosinca 2019., broj spisa III PO 7/18, i mišljenju stegovnog suda za odvjetnike, opravdava zaključak da Stegovno vijeće Vrhovnog suda, odnosno tijelo navedeno u točki (a) trećeg pitanja, nije neovisan i nepristrani sud u smislu članka 47. Povelje, jest utjecaj izvršne vlasti, uključujući upravo ministra pravosuđa, na sastav tog tijela,

(b) dužnost glavnog državnog odvjetnika koji bi, prema stajalištu koje je iznijela Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda), odnosno tijelo navedeno u točki (a) trećeg pitanja, trebao biti ovlašten za podnošenje žalbe u kasacijskom postupku protiv rješenja donesenog u žalbenom postupku, ali prema mišljenju Izbe Karne Sąda Najwyższyjeg (Kazneno vijeće Vrhovnog suda), odnosno tijela navedenog u točki (b) trećeg pitanja, i stegovnog suda za odvjetnike on za to nije ovlašten, na temelju zakona obavlja upravo ministar pravosuđa,

da ne ispita žalbu, ako samo na taj način može osigurati usklađenost postupka s člankom 47. Povelje, a osobito izbjeći zadiranje tijela – koje nije neovisan i nepristrani sud u smislu te odredbe – u taj postupak?"

28. Pisana očitovanja podnijeli su državni odvjetnik, nizozemska i poljska vlada i Europska komisija.

29. Stegovni sud je 16. veljače 2021. odgovorio na zahtjev Suda za pojašnjenje, u skladu s člankom 101. Poslovnika Suda.

IV. Ocjena

30. U nastavku iznosim strukturu ovog mišljenja. Prvo ću ispitati je li Stegovni sud Odvjetničke komore u Varšavi „sud" u smislu članka 267. UFEU-a (A). Zatim ću se posvetiti prvom pitanju koje se odnosi na primjenjivost Direktive o uslugama i članka 47. Povelje na stegovne postupke protiv odvjetnika (B), prije nego što se posvetim drugom, trećem i četvrtom pitanju koja se odnose na ovlast Stegovnog suda da osigura usklađenost s pravom Unije (C).

A. Je li Stegovni sud sud u smislu članka 267. UFEU-a?

31. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, kako bi se ocijenilo je li tijelo koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku „sud" u smislu članka 267. UFEU-a, što je pitanje isključivo uređeno pravom Unije, Sud uzima u obzir sljedeće čimbenike: je li to tijelo utemeljeno na zakonu, je li stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li postupke kontradiktorne naravi, primjenjuje li pravna pravila i je li neovisno [4].

32. Stegovni sud ispunjava većinu tih uvjeta. Kao što je to objašnjeno u zahtjevu za prethodnu odluku, a što nije osporila ni jedna od zainteresiranih stranaka, Stegovni sud utemeljen je Zakonom o odvjetništvu, stalan je, primjenjuje postupovna pravila predviđena Zakonom o odvjetništvu i Zakonikom o kaznenom postupku, njegove odluke su obvezujuće i izvršive. Usto, čini se da Stegovni sud ima obveznu nadležnost za odlučivanje o stegovnim sporovima koja mu je povjerena na temelju nacionalnog prava.

[4] Vidjeti na primjer presude od 17. rujna 1997., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, t. 23. i navedena sudska praksa), od 9. listopada 2014., TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, t. 27.), od 6. listopada 2015., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, t. 17. i navedena sudska praksa) i od 24. svibnja 2016., MT Højgaard and Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, t. 23.).

33. Međutim, iako Komisija smatra da stoga Stegovni sud jest „sud" u smislu članka 267. UFEU-a, državni odvjetnik i poljska vlada protive se tom zaključku.

34. Državni odvjetnik smatra da Stegovni sud nije sud s obzirom na dosegnuti stupanj predmetnog stegovnog postupka i predmeta spora. Stegovni agent Odvjetničke komore u Varšavi još nije podnio optužbu u glavnom postupku protiv R. G.-a zbog počinjenja stegovne povrede. Kao takav, dio postupka određen za saslušanje argumenata svake od stranaka još uvijek nije započeo. Osim toga, prilikom ispitivanja odluke stegovnog agenta o obustavi stegovnog postupka, Stegovni sud ne odlučuje o pravu R. G.-a da obavlja svoju profesionalnu djelatnost na temelju Poglavlja III. Direktive o uslugama, nego samo provjerava osnovanost odluke kojom se sprečava donošenje odluke o stegovnoj odgovornosti R. G.-a.

35. Poljska vlada smatra da ne samo da Stegovni sud nije sud u smislu članka 179. poljskog Ustava, nego da se on čak ni ne može smatrati neovisnim u smislu članka 267. UFEU-a. Kao prvo, njegove članove bira opća skupština predmetne lokalne odvjetničke komore na mandat od četiri godine s mogućnošću produljenja. Stoga suci Stegovnog suda odlučuju u stegovnim predmetima koji se odnose na njihove kolege uz čiju su podršku izabrani i uz čiju podršku se njihov mandat eventualno može produljiti. Kao drugo, članovi Stegovnog suda ne uživaju nikakva jamstva u pogledu svoje dužnosti. Tijelo koje ih je izabralo, odnosno Opća skupština koja uključuje sve odvjetnike predmetne lokalne odvjetničke komore može ih razriješiti i prije isteka njihovih mandata. Kao treće, upitno je jesu li suci Stegovnog suda otporni na vanjske elemente. U ovom je slučaju predsjednik Stegovnog suda, iako nije član vijeća, obavijestio stranke u sporu da mogu pobijati odluku o prekidu postupka u svrhu upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku, dok je vijeće koje donosi odluku smatralo da se odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne može pobijati.

36. Ukratko, državni odvjetnik osporava da se pred Stegovnim sudom vodi pravi kontradiktorni postupak, a poljska vlada smatra da to tijelo nije *neovisno*. Redom ću ispitati ta dva pitanja.

1. Je li riječ o kontradiktornom postupku?

37. Da bi sud bio sud u smislu članka 267. UFEU-a, nužno je da postoji kontradiktorni postupak u skladu s tom odredbom. Iako je dio kriterija *Dorsch*[5], možda je pošteno priznati da je riječ o uvjetu koji je bilo moguće premostiti – Sud je više puta istaknuo da nije riječ o apsolutnom kriteriju[6].

38. Osim toga, nacionalni sudovi ovlašteni su obratiti se Sudu samo ako je pred njima *u tijeku* spor i ako trebaju odlučiti u postupku koji ima za cilj donošenje odluke sudske naravi[7]. Unutar tih granica, ipak je isključivo na nacionalnom sudu da odluči u kojem točno trenutku, u pogledu faze glavnog postupka, smatra prikladnim uputiti prethodno pitanje Sudu[8]. Sud samo zahtijeva da spor bude u tijeku u trenutku podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku[9].

5 Presuda od 17. rujna 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413) („Dorsch"). Vidjeti točku 31. ovog mišljenja.

6 Vidjeti na primjer presude od 17. rujna 1997., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, t. 31.) i od 31. siječnja 2013., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, t. 88.).

7 Vidjeti na primjer presude od 27. travnja 2006., Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, t. 13. i navedena sudska praksa), od 16. lipnja 2016., Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, t. 24.) i od 4. rujna 2019., Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, t. 26.).

8 Vidjeti na primjer presude od 17. srpnja 2008., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, t. 29. i navedena sudska praksa) i od 22. prosinca 2008., Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, t. 20. i navedena sudska praksa).

9 Vidjeti na primjer presudu od 13. travnja 2000., Lehtonen i Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, t. 19.).

39. U ovom predmetu državni odvjetnik ističe da postupak pred Stegovnim sudom nije kontradiktoran jer se „spor" odnosi na odluku (stegovnog agenta) o tome da se stegovni postupak neće nastaviti (za razliku od odluke o pokretanju takvog postupka ili o izricanju stvarne stegovne sankcije). Čini se da se time sugerira da je riječ o ranijoj fazi postupka u kojoj još nije došlo do izravne razmjene između R. G.-a i nadležnih stegovnih tijela. Stoga stvarni spor nije u tijeku.

40. Ne slažem se.

41. Čini se da državni odvjetnik miješa dva pitanja, odnosno potrebu postojanja kontradiktornog postupka između *određenih* stranaka s potrebom nužnosti vrlo određenog spora među dvjema *konkretnim* strankama. U tom pogledu, državni odvjetnik zapravo navodi da zbog nepostojanja „cjelovitog suđenja" o meritumu kao dijela stegovnog postupka među dvjema konkretnim strankama ne postoji stvarni spor i stoga ne postoji kontradiktorni postupak.

42. Međutim, da bi postojao kontradiktorni postupak, navedena sudska praksa jednostavno zahtijeva da postoji stvarni spor u pogledu prava i njegove primjene među strankama [10]. U tom pogledu, takav kontradiktorni postupak očito postoji jer su stranke stegovni agent, s jedne strane, i državni odvjetnik i ministar pravosuđa s druge strane, a spor se vodi pred trećom stranom, odnosno Stegovnim sudom. Pitanje je li R. G., tehnički govoreći, već stranka u tom sporu i pitanje faze u kojoj mu je u skladu s nacionalnim pravom omogućeno raspolaganje svim pravima koja ima kao optuženik su, s gledišta postojanja stvarnog kontradiktornog spora, nebitna.

43. Isto vrijedi i za fazu postupka: ponavljam, u pogledu dopuštenosti, u sudskoj praksi Suda ne postoji ograničenje koje se odnosi na točnu fazu nacionalnog postupka u kojoj se može uputiti zahtjev za prethodnu odluku. Jedino što se traži jest da postoji stvarni spor [11] između određenih stranaka, što je očito slučaj u glavnom postupku.

44. Stoga smatram da nema sumnje da je u glavnom postupku riječ o kontradiktornom postupku u smislu članka 267. UFEU-a.

2. Neovisnost

45. Pojam „neovisnost" može se promatrati iz dvaju aspekata. Kao prvo, što se tiče *vanjske* neovisnosti, iz ustaljene prakse suda proizlazi da predmetno tijelo mora biti u stanju izvršavati svoje funkcije posve samostalno, a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke [12].

46. Nesmjenjivost članova predmetnog tijela čini jamstvo svojstveno neovisnosti sudaca jer se njime štiti osoba koja ima zadaću suđenja u sporu [13]. Jamstvo nesmjenjivosti članova suda tako nalaže da slučajevi opoziva članova tog tijela budu utvrđeni posebnim propisom, i to izričitim zakonskim odredbama u kojima su sadržana jamstva koja premašuju ona predviđena općim

[10] Vidjeti također presudu od 25. lipnja 2009., Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, t. 33. i navedena sudska praksa).

[11] Suprotno tomu, u pogledu dopuštenosti, za fiktivne slučajeve vidjeti presude od 11. ožujka 1980., Foglia (I) (104/79, EU:C:1980:73) i od 16. prosinca 1981., Foglia (II) (244/80, EU:C:1981:302). Vidjeti također presudu od 5. srpnja 2016., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, posebice t. 12. i 26.).

[12] Vidjeti na primjer nedavnu presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravni lijekovi) (C-824/18, EU:C:2021:153, posebice t. 117. do 119.).

[13] Vidjeti na primjer presudu od 21. siječnja 2020., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, t. 57. i 58. i navedena sudska praksa).

pravilima upravnog i radnog prava koja se primjenjuju u slučaju zloupotrebljavajućeg opoziva [14]. Ta jamstva neovisnosti i nepristranosti pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u pogledu sastava tijela, imenovanja, trajanja funkcije kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i razrješenje njegovih članova, koja omogućuju da se otkloni svaka legitimna sumnja kod građana u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedeno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese [15].

47. Drugi, *unutarnji*, aspekt pojma neovisnosti odnosi se uglavnom na nepristranost. On ima za cilj osigurati jednake uvjete za sve stranke spora i njihove pripadajuće interese u odnosu na predmet spora. Tim se aspektom zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u rješavanju spora osim isključivo primjene pravnih pravila. Stoga pojam „neovisnost", svojstven zadaći suđenja, implicira prije svega da je predmetno tijelo, u odnosu na ono koje je donijelo odluku koja je predmet postupka, treća strana [16].

48. U ovom predmetu poljska vlada istaknula je dva elementa koji se odnose na sastav Stegovnog suda, a koji bi zapravo mogli biti problematični sa stajališta neovisnosti, odnosno navodno nepostojanje nesmjenjivosti njegovih članova i činjenicu da se on sastoji od odvjetnika, članova Odvjetničke komore, koji djeluju više kao „suci porotnici", a ne kao profesionalni suci.

49. Moram se složiti s poljskom vladom kad je riječ o važnosti neovisnosti sudstva i zahtjeva da tijelo, ako želi biti kvalificirano kao „sud" vrijedan imena, mora ispunjavati sve zahtjeve koji se odnose na *vanjsku* i na *unutarnju* dimenziju pojma neovisnosti sudstva. Međutim, u ovom predmetu, nakon pojašnjenja koja je dao sud koji je uputio zahtjev, ne vidim razloge zbog kojih Stegovni sud ne bi ispunjavao te kriterije ako bi ih se ocjenjivalo u smislu članka 267. UFEU-a.

50. Kao prvo, počevši od navodnog nedostatka nesmjenjivosti članova Stegovnog suda, u tekstu članka 11. stavka 4. Zakona o odvjetništvu doista se navodi da tijelo koje ih je izabralo, odnosno Opća skupština Odvjetničke komore, može razriješiti pojedinačne članove tijelâ Odvjetničke komore, uključujući i Stegovni sud koji je jedno od tih tijela, i prije isteka njihova mandata [17].

51. Međutim, čini se da ne postoje dodatne zakonske odredbe ili, u najmanju ruku, niti jedna o kojoj su zainteresirane stranke obavijestile Sud, koje bi konkretno sadržavale odredbe o tome kada, kako i zašto se članovi Stegovnog suda mogu razriješiti. Nepostojanje takvih odredaba moglo bi upućivati na to da načini razrješenja članova nisu bili određeni konkretnim pravilima i da se umjesto toga primjenjuju opća pravila upravnog i radnog prava. Slijedom toga, razrješenje njegovih članova ne bi bilo ograničeno na određene iznimne slučajeve, kao što to zahtijeva sudska praksa Suda da bi ga se kvalificiralo kao „sud" [18].

52. Međutim, na zahtjev Suda za pojašnjenje, Stegovni sud je istaknuo da je članak 11. stavak 4. Zakona o odvjetništvu uvijek bio mrtvo slovo na papiru i da nikada nije proveden. Ne postoji odredba kojom bi se odredilo kako i kada bi opća skupština lokalne odvjetničke komore mogla razriješiti člana Stegovnog suda prije isteka njegova mandata. Stegovni sud smatra da iz članka 58. stavka 13. Zakona o odvjetništvu također proizlazi da se osobu koja je član Stegovnog

[14] Presuda od 21. siječnja 2020., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, t. 60.). Vidjeti u tom pogledu također presudu od 9. listopada 2014., TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, t. 32. i 35.).

[15] Presuda od 9. listopada 2014., TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, t. 32.)

[16] Vidjeti na primjer presudu od 21. siječnja 2020., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, t. 61. i 62. i navedena sudska praksa).

[17] Navedeno u točki 10. ovog mišljenja. Vidjeti također članak 40. stavak 2. poljskog Zakona o odvjetništvu, t. 15. ovog mišljenja.

[18] Vidjeti na primjer presudu od 9. listopada 2014., TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, t. 33. do 36.) i od 21. siječnja 2020., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, t. 66. do 68.).

suda ne može razriješiti prije isteka njezina mandata. Jednako tako, poslovnik o radu Nacionalne skupštine Odvjetničke komore ne sadržava nijednu odredbu o razrješenju članova Stegovnog suda. Naposljetku, i u svakom slučaju, Skupština Odvjetničke komore u Varšavi nikada nije razriješila člana Stegovnog suda.

53. Smatram da je Stegovni sud ponudio dovoljno dokaza za utvrđenje neučinkovitosti članka 11. stavka 4. Zakona o odvjetništvu. Stoga se čini da su članovi Stegovnog suda doista nesmjenjivi i, slijedom toga, vanjska neovisnost tog suda u pogledu nesmjenjivosti njegovih članova nije upitna.

54. Kao drugo, također je predloženo, ovaj put vezano za unutarnju neovisnost i nepristranost, da Stegovni sud nije neovisan jer je sastavljen od odvjetnika, članova Odvjetničke komore, a ne od profesionalnih sudaca. Iz tog razloga, Stegovni sud ne predstavlja samostalnu treću stranu, nego skupinu osoba koje njihovi kolege i biraju i produžuju im mandat te stoga vjerojatno na njih i utječu.

55. Naime, ponekad se ističe zabrinutost u pogledu postupaka, osobito onih stegovnih, koje vode nečiji kolege. Kreće se od optužbi za profesionalni korporativizam do vjerojatnosti postojanja sukoba interesa. Na jednoj strani spektra, posebice osobe izvan sustava, prigovaraju zbog „lažne profesionalne solidarnosti", ponekad nezadovoljne zbog ishoda pojedinačnog stegovnog postupka, često vjerujući da su sankcije preblage, predlažući čak da u takvom sustavu nije bilo neovisnog suđenja zbog „uzajamno zajamčene zaštite" unutar te struke. S druge strane tog spektra katkad se sugerira, možda češće unutar same struke, da stegovno tijelo sastavljeno na taj način u dotičnom slučaju nije bilo nepristrano zbog osobnih sklonosti, veza ili zamjerki, što dovodi do prikrivenog interesa za kažnjavanje kolega.

56. Osim ako i sve dok se ne utvrde takvi općeniti navodi, bilo na razini zakona ili u praksi i primjeni zakona [19], što bi omogućilo dovođenje u pitanje neovisnosti sudskog tijela, smatram da su takve insinuacije ili pretpostavke od neznatne važnosti za ocjenu može li se nacionalno tijelo kvalificirati kao sud u smislu članka 267. UFEU-a. Kao što sam nedavno predložio, ocjena neovisnosti u skladu s člankom 267. UFEU-a zahtijeva da se pojam suda ispita na strukturnoj, institucionalnoj razini. Ispituje se s obzirom na samo sudsko tijelo koje je uputilo zahtjev, uzimajući pritom u obzir funkciju koju to tijelo treba izvršavati u konkretnim okolnostima predmeta [20].

57. Ne vidim zašto se sudska tijela sastavljena od „sudaca koji nisu profesionalni suci" u strukturnom smislu ne bi mogla smatrati sudom u skladu s člankom 267. UFEU-a, pod uvjetom da u okviru svoje sudske djelatnosti ispunjavaju sve zahtjeve neovisnosti sudstva. Drugim riječima, zahtjev neovisnosti *potpuno je isti za sve sudove*, neovisno o tome sastoje li se od „profesionalnih sudaca" ili „sudaca porotnika" ili kombinacije tih dviju vrsta sudaca.

58. Možda bi trebalo podsjetiti na to da je struktura nacionalnog pravosudnog sustava po definiciji stvar izbora svake države članice [21]. Točno je da u tom pogledu u više država članica pitanja o stegovnim mjerama za članove određenih struka rješavaju članovi tih struka, dakle „suci koji nisu profesionalni suci". To je, naime, slučaj s više takozvanih „slobodnih" zanimanja, poput liječnika, veterinara, liječnika dentalne medicine, arhitekata, ljekarnika ili, u ovom slučaju,

[19] Vidjeti detaljno moje mišljenje u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România" i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 240. do 248.).

[20] Vidjeti također moje mišljenje u spojenim predmetima WB i dr. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:403, t. 52. i 166.).

[21] Vidjeti na primjer presudu od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 130. i navedena sudska praksa).

odvjetnika. Prednosti takvog institucionalnog izbora poprilično su jasne: potrebno stručno znanje u područjima profesionalnih i stegovnih zahtjeva u odgovarajućem području koje je često složeno [22].

59. U prošlosti Sud nije oklijevao odgovoriti na zahtjeve za prethodnu odluku takvih tijela ako bi utvrdio da su bili ispunjeni zahtjevi iz članka 267. UFEU-a. U određenim slučajevima Sud je proveo detaljnu raspravu o prirodi predmetnog tijela, kao na primjer, o Netherlands Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde (Žalbeno povjerenstvo za djelatnost opće medicine, Nizozemska) [23] ili talijanskom Consiglio Nazionale Forense (Državna odvjetnička komora) [24]. U drugim predmetima Sud je odgovorio na postavljena pitanja, a da prethodno nije ispitao je li ih uputio „sud". Takvi su slučajevi, primjerice, Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission für Rechtsanwälte (Odvjetnički stegovni odbor i odbor za žalbe, Austrija) [25], „Stegovno vijeće područne komore liječnika dentalne medicine" u Francuskoj [26] ili „Vijeće za žalbe belgijskog udruženja arhitekata" [27]. Međutim, Sud se nije ustručavao odbaciti zahtjev za prethodnu odluku kada bi utvrdio da tijelo koje je uputilo zahtjev nije neovisno [28].

60. Suština svih tih slučajeva u odnosu na sudska tijela sastavljena od „sudaca koji nisu profesionalni suci" [29] odnosi se na razlog zbog kojeg je ocjena kriterija neovisnosti provedena u skladu s člankom 267. UFEU-a. Ta ocjena, iako je u njezinu središtu isti kriterij neovisnosti kao i kod drugih odredaba prava Unije, ne tiče se, za razliku od članka 47. Povelje, na primjer, detaljnog utvrđivanja bilo koje pojedinačne povrede pojedinačnih prava koja proizlaze iz prava Unije [30]. Ta ocjena na temelju članka 267. UFEU-a ima za cilj utvrditi primjerene institucionalne partnere država članica koji mogu započeti dijalog sa Sudom kako bi se osiguralo ujednačeno tumačenje prava Unije. Kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje pravnog poretka Unije, Sud bi doista trebao imati priliku odlučivati o pitanjima tumačenja i valjanosti prava Unije koja proizlaze iz nacionalnog postupka koji bi mogao utjecati na ostvarivanje prava dodijeljenih pravom Unije [31].

61. U tom kontekstu, poljska vlada nije objasnila, pored navođenja pukih apstraktnih tvrdnji koje se temelje na pretpostavkama, zašto Stegovni sud ne ispunjava zahtjev neovisnosti svojstven pojmu „sud" u smislu članka 267. UFEU-a. Slijedom pojašnjenja koje je dostavio Stegovni sud, ne čini se da potonji nije neovisan (s vanjskog ili unutarnjeg aspekta), u mjeri da bi bio onemogućen pokrenuti prethodni postupak pred Sudom.

22 Može se dodati da isto vrijedi i za same suce i za stegovnu odgovornost sudaca: brojna stegovna vijeća za suce u državama članicama sastavljena su od sudaca, bilo isključivo ili pretežno. Slijedeći argumentaciju poljske vlade do njezina (ne)logičnog kraja, znači li to i da stegovna vijeća za suce ne mogu biti sastavljena od (drugih) sudaca jer bi takva vijeća bila sastavljena od nečijih kolega te stoga također ne bi bila neovisna?

23 Presuda od 6. listopada 1981., Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, t. 8. do 17.)

24 Presuda od 17. srpnja 2014., Torresi (C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:2088, t. 15. do 30.). Vidjeti također, doduše, implicitno presudu od 30. studenoga 1995., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411).

25 Presuda od 22. prosinca 2010., Koller (C-118/09, EU:C:2010:805), u okviru spora o odbijanju zahtjeva koji se odnosi na pristup ispitu sposobnosti odvjetnika.

26 Rješenje od 23. listopada 2018., Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de la Haute-Garonne (C-296/18, neobjavljeno, EU:C:2018:857) u okviru stegovnog postupka protiv liječnika dentalne medicine.

27 Presuda od 8. travnja 1992., Bauer (C-166/91, EU:C:1992:184), u predmetu u kojem je belgijski rezident bezuspješno zatražio upis njegova imena na popis vježbenika lokalnog udruženja arhitekta.

28 Vidjeti na primjer presudu od 28. studenoga 2013., Devillers (C-167/13, neobjavljena, EU:C:2013:804).

29 Naravno nije ograničena samo na stegovna tijela nego i na sudska tijela. Vidjeti na primjer presudu od 30. svibnja 2013., F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358), povodom pitanja koje je uputio francuski Conseil constitutionnel (Ustavno vijeće, Francuska) koji je tijekom svoje povijesti uglavnom bio sastavljen od sudaca koji nisu profesionalni suci, često uključujući i „osobe koje nisu odvjetnici". Vidjeti također moje mišljenje u predmetu Eurobox Promotion i dr. (C-357/19 i C-547/19, EU:C:2021:170, t. 215.do 219.).

30 Vidjeti detaljno moje mišljenje u spojenim predmetima WB i dr. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:403, t. 161. do 169.).

31 Vidjeti u tom smislu primjerice presudu od 6. listopada 1981., Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, t. 16.).

62. Stoga smatram da Stegovni sud (Odvjetničke komore u Varšavi) ima pravo uputiti prethodna pitanja Sudu na temelju članka 267. UFEU-a u vezi sa sporom iz glavnog postupka.

B. Prvo pitanje: Direktiva o uslugama i članak 47. Povelje

1. Dopuštenost

63. Na početku treba podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, za prethodna pitanja koja je uputio nacionalni sud u pravnom i činjeničnom okviru koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud ne provjerava vrijedi *pretpostavka relevantnosti*. Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je posve očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora iz glavnog postupka, kada je problem hipotetski ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se moglo dati koristan odgovor na upućena pitanja [32].

64. U tom kontekstu, državni odvjetnik i poljska vlada smatraju da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer odgovor nije potreban za rješavanje spora iz glavnog postupka. Te stranke tvrde da je drugo, treće i četvrto pitanje nedopušteno jer se na sud koji je uputio zahtjev odnosi samo kasnija faza glavnog postupka, odnosno hipotetska žalba pred Izbom Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda). Kad je riječ o prvom pitanju, obje zainteresirane stranke tvrde da je ono također nedopušteno jer je to pitanje postavljeno samo u svrhu odgovora na drugo, treće i četvrto pitanje. Osim toga, u ovom predmetu ne primjenjuje se ni jedna odredba prava Unije i stoga pravo Unije nije ni od kakve koristi za R. G.-a.

65. Ne slažem se. Smatram da je prvo pitanje očito dopušteno.

66. Kao prvo, na konceptualnom planu ne mogu prihvatiti „nedopuštenost zbog udruživanja" što zapravo predlažu državni odvjetnik i poljska vlada. U prošlosti, Sud je tradicionalno ispitivao svako pitanje koje su postavljali sudovi koji su uputili zahtjev zasebno, naravno u mjeri u kojoj su se takva pitanja mogla logički razdvojiti. Svako se pitanje razmatra odvojeno u pogledu njegova merituma, što učestalo dovodi do toga da se (kao što je to čest slučaj u sudskoj praksi) odgovori na određena pitanja, dok se ostala proglašavaju nedopuštenima u okviru jednog te istog postupka. Ne postoji neizravna (ne)dopuštenost.

67. Kao drugo, iz sudske prakse proizlazi prilično blagonaklon pristup dopuštenosti [33]. Kad je riječ o podjeli uloga između nacionalnih sudova i Suda, nije na ovom Sudu da nagađa koji su dodatni motivi nacionalnog suda. Još je manje prikladno podrazumijevati zlu vjeru nacionalnog suda i, na temelju tih pretpostavki, odbiti odgovoriti na prethodno pitanje.

68. Kao treće, kad je riječ o sadržaju prvog pitanja u pogledu dopuštenosti, postoji dovoljna čvrsta poveznica između činjenica ovog predmeta i predmetnih nacionalnih odredaba, s jedne strane, *i* Direktive o uslugama, s druge strane, čije tumačenje traži sud koji je uputio zahtjev. Međutim, ne može se smatrati da se prvo pitanje odnosi na tumačenje koje očito nema nikakve veze s

[32] Vidjeti na primjer presude od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 26. i 27.) i od 9. srpnja 2020., Verein für Konsumenteninformation (C-343/19, EU:C:2020:534, t. 19. i navedena sudska praksa).

[33] Vidjeti, za noviji primjer, presudu od 1. listopada 2019., Blaise i dr. (C-616/17, EU:C:2019:800, t. 31. do 39.).

činjeničnim stanjem ili predmetom spora iz glavnog postupka. Drugim riječima, prvo pitanje je bitno povezano s jasno utvrđenim instrumentom prava Unije, čije tumačenje traži sud koji je uputio zahtjev [34].

69. Kao četvrto, mogućnost tužitelja iz glavnog postupka da izvuče stvarnu korist iz odgovora Suda, nakon što sud koji je uputio zahtjev donese konačnu odluku o meritumu, nije relevantna za pitanje dopuštenosti [35]. Uvjetovanje dopuštenosti određenim odgovorom o meritumu podrazumijevalo bi poslovično trčanje pred rudo [36].

70. Ukratko, zasigurno ne smatram da odgovor na prvo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev u pogledu Direktive o uslugama uopće nije relevantan za rješavanje spora iz glavnog postupka. Iz toga slijedi, ne dovodeći u pitanje ocjenu dopuštenosti drugog, trećeg i četvrtog pitanja, da je prvo pitanje dopušteno.

2. Primjenjivost Direktive o uslugama

71. Prvim dijelom svojeg prvog pitanja sud koji je uputio zahtjev želi znati primjenjuje li se Direktiva o uslugama, osobito zbog njezina članka 10. stavka 6., na postupak u vezi sa stegovnom odgovornošću odvjetnikâ koji bi u konačnici mogao dovesti do odluke poput one čija bi posljedica bila njegovo ili njezino isključenje iz Odvjetničke komore. U slučaju potvrdnog odgovora, sud koji je uputio zahtjev u drugom dijelu svojeg pitanja pita primjenjuje li se Povelja, uključujući njezin članak 47., na takve postupke pred sudovima lokalnih odvjetničkih komora.

72. Smatram da bi odgovor na oba dijela tog pitanja trebao biti potvrdan. Kako bih objasnio zašto smatram da je to slučaj, prvo ću ispitati područje primjene Direktive o uslugama i Direktive 98/5/EZ (a) [37], a potom razmotriti primjenjivost Direktive o uslugama na pravne usluge i, osobito, na stegovne postupke protiv odvjetnika (b).

a) Područja primjene Direktive o uslugama i Direktive 98/5

73. Poljska vlada smatra da se pravo Unije ne primjenjuje na ovaj predmet. Konkretno, Direktiva o uslugama ne primjenjuje se jer Direktiva 98/5 služi kao *lex specialis* i da taj *lex specialis* nije materijalno primjenjiv u ovom predmetu.

74. Ne slažem se.

75. U skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive o uslugama, „[a]ko su odredbe ove Direktive u suprotnosti s odredbom nekog drugog akta Zajednice koji uređuje posebne aspekte pristupa ili izvođenja uslužne djelatnosti u specifičnim sektorima ili za specifične struke, prednost ima

[34] Vidjeti presudu od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 49.). Vidjeti također rješenje od 6. listopada 2020., Prokuratura Rejonowa w Słubicach (C-623/18, EU:C:2020:800).

[35] Vidjeti u tom smislu presudu od 1. lipnja 2010., Blanco Pérez i Chao Gómez (C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, t. 38. do 40.).

[36] Vidjeti također moje mišljenje u predmetu Bundesrepublik Deutschland (Crvena tjeralica Interpola) (C-505/19, EU:C:2020:939, t. 34.).

[37] Direktiva 98/5/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o olakšavanju stalnog obavljanja odvjetničke djelatnosti u državi članici različitoj od one u kojoj je stečena kvalifikacija (SL 1998., L 77, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 65.)

odredba drugog akta Zajednice koja se primjenjuje na te specifične sektore ili struke". U navedenom članku 3. stavku 1. također se spominju četiri takva sekundarna akta Unije [38]. Iako se Direktiva 98/5 ne nalazi među njima, popis akata koji se u tom članku navode nije sveobuhvatan [39].

76. Naime, kad je riječ o njezinu sadržaju, Direktivom 98/5 uređuju se mjerodavni kodeks (članak 6.) i stegovni postupak (članak 7.) odvjetnika koji obavljaju djelatnost u državi članici različitoj od one u kojoj su stekli stručnu kvalifikaciju. Konkretno, člankom 7. uređene su odgovarajuće stegovne ovlasti i obveze nadležnih tijela matične države i države primateljice. U skladu s člankom 9., odluke o poništenju upisa odvjetnika i odluke kojima se utvrđuju stegovne mjere moraju sadržavati obrazloženja. Dodatno, protiv takvih odluka moraju postojati pravni lijekovi pred sudom u skladu s odredbama nacionalnog zakonodavstva.

77. Međutim, osim toga, zbunjuje me argument koji je iznijela poljska vlada. Teško mi je razumjeti kako *lex specialis*, odnosno Direktiva 98/5, koja očito nije primjenjiva na domaćeg odvjetnika, može predstavljati prepreku primjeni *legis generalis*, odnosno Direktive o uslugama, koja je primjenjiva kako *ratione personae* tako i *ratione materiae*.

78. Kao prvo, Poglavlje III. Direktive o uslugama, koje se odnosi na slobodu poslovnog nastana, primjenjuje se i na potpuno unutarnje situacije, dakle na pružanje pravnih usluga odvjetnika koji nisu ostvarivali slobodu kretanja [40]. Stoga se, po definiciji, s obzirom na to da se primjenjuje i na pravne usluge, Poglavlje III. Direktive o uslugama primjenjuje na *sve odvjetnike*, neovisno o tome jesu li oni u pogledu svoje kvalifikacije „isključivo domaći" ili „prekogranični odvjetnici".

79. Kao drugo, kada je konkretno riječ o *stranim odvjetnicima*, Direktiva o uslugama primjenjivat će se po definiciji *samo u onoj mjeri u kojoj* njezine opće odredbe ne budu bile zamijenjene, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive o uslugama, posebnom odredbom Direktive 98/5. Međutim, čak i u pogledu stranih odvjetnika, upitno je u kojoj mjeri se Direktivom 98/5 određuje različito s obzirom na konkretna jamstva iz članka 9. i 10. Direktiva o uslugama [41].

80. Kao treće, iako je na sudu koji je uputio zahtjev da to provjeri, čini se da R. G. nije strani odvjetnik u skladu s Direktivom 98/5 [42]. S obzirom na to da je *domaći odvjetnik*, Direktiva o uslugama primjenjivala bi se na njega u svakom slučaju, dok Direktiva 98/5 ne bi ni u kom slučaju bila relevantna u ovom predmetu.

81. Ukratko, u obama slučajevima Direktivom 98/5 jednostavno se ne određuje drukčije. Čini se da ne postoji uočljiv sukob između bilo koje konkretne odredbe prava Unije kojom se uređuje pitanje obuhvaćeno člankom 3. stavkom 1. Direktive o uslugama.

[38] Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 1997., L 18, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127.), Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1971., L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.), Direktiva Vijeća 89/552/EEZ od 3. listopada 1989. o usklađivanju određenih odredaba predviđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama u odnosu na obavljanje djelatnosti televizijskog emitiranja (SL 1989., L 298, str. 23.) i Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005., L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125.)

[39] Kako se to navodi izrazom „[t]o uključuje" iz članka 3. Direktive o uslugama, kao i općim ciljem te odredbe.

[40] Presuda od 30. siječnja 2018., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 110.)

[41] Vidjeti osobito u tom smislu članak 9. stavak 3. Direktive o uslugama koji se odnosi na sustave ovlašćivanja: „[o]vaj se odjeljak *ne* odnosi na *one aspekte* sustava ovlašćivanja *koje izravno ili neizravno uređuju drugi akti Zajednice*" (moje isticanje), u kojem se navodi da se ne primjenjuje na *ostale* aspekte sustava ovlašćivanja. Vidjeti također presudu od 7. svibnja 2019., Monachos Eirinaios (C-431/17, EU:C:2019:368, t. 30. i 31.) koja razlikuje (usklađeni) upis stranih odvjetnika od (neusklađenog) obavljanja djelatnosti u okviru Direktive 98/5.

[42] Kao što bi se to podrazumijevalo upućivanjem na „predmet[e] u kojima su svi relevantni elementi ograničeni na samo jednu državu članicu" koje se nalazi na kraju prvog pitanja suda koji je uputio zahtjev.

b) Direktiva o uslugama i stegovni postupci protiv odvjetnikâ

82. Sve zainteresirane stranke kao i sud koji je uputio zahtjev slažu se oko činjenice da se Direktiva o uslugama primjenjuje na pravne usluge i da upis u odvjetničku komoru radi ovlaštenja za obavljanje djelatnosti predstavlja sustav ovlašćivanja u smislu te direktive. S obzirom na navedeno, postoji neslaganje oko pitanja je li stegovni postupak dio takvog sustava ovlašćivanja. Dok sud koji je uputio zahtjev i Komisija smatraju da je to slučaj, nizozemska i poljska vlada se ne slažu.

83. Člankom 2. Direktive o uslugama, kojim se određuje njezino materijalno područje primjene, propisuje se da pružanje usluga pravnog savjetovanja ulazi u područje primjene te direktive. Naime, pravno zastupanje nedvojbeno je posebna vrsta usluge koja je zbog svoje važnosti za dobro sudovanje strogo regulirana profesija podvrgnuta točno određenom deontološkom režimu [43]. Iako podliježe posebnim pravilima, činjenica ostaje da je pravno zastupanje usluga u smislu Direktive o uslugama.

84. U skladu s člankom 9. stavkom 1. pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti ne podliježe sustavu ovlašćivanja države članice, *osim* ako su ispunjeni sljedeći uvjeti: (a) sustav ovlašćivanja nije diskriminirajući u odnosu na dotičnog pružatelja, (b) potreba za sustavom ovlašćivanja opravdava se prevladavajućim razlogom od društvenog interesa, (c) postavljeni cilj ne može se ostvariti manje strožim mjerama.

85. Sve su zainteresirane stranke suglasne da nema nikakve sumnje da su pravila koja se odnose na upis u odvjetničku komoru dio sustava ovlašćivanja u smislu Direktive o uslugama, s obzirom na to da se ta pravila odnose na sam *pristup* odvjetničkoj djelatnosti [44].

86. Međutim, treba li i stegovni postupak protiv odvjetnika također smatrati još jednim elementom tog sustava ovlašćivanja?

87. Sud koji je uputio zahtjev i Komisija smatraju da je stegovni postupak protiv upisanog odvjetnika također dio sustava jer se, nakon takvog postupka, odvjetnicima može obustaviti ili zabraniti obavljanje službe te im se može zabraniti ponovno upisivanje na razdoblje od deset godina. Takve mjere predstavljaju ukidanje ovlaštenja u smislu članka 10. stavka 6. Direktive o uslugama.

88. S druge strane, nizozemska i poljska vlada smatraju da stegovni postupak, razmatran zasebno, ne predstavlja ni „sustav ovlašćivanja" u smislu Direktive o uslugama niti je dio sustava ovlašćivanja. Iako stegovna sankcija u konačnici može dovesti do nemogućnosti nastavka obavljanja službe, ona nije izjednačena s odbijanjem ili ukidanjem ovlaštenja. U svakom slučaju, članak 10. stavak 6. Direktive o uslugama nije primjenjiv u glavnom postupku s obzirom na to da se ovaj spor odnosi na odluku stegovnog agenta o obustavi postupka, a ne na odluku o nametanju stegovne sankcije. Slijedom toga, u okviru tog postupka nije bilo moguće donijeti odluku o obustavi ili zabrani obavljanja službe odvjetnika. Osim toga, nizozemska vlada smatra da se stegovna pravila općenito ne mogu kvalificirati kao „zahtjevi" u smislu članka 4. stavka 7. Direktive o uslugama.

89. Slažem se sa sudom koji je uputio zahtjev i Komisijom.

[43] Dodatno, vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima Uniwersytet Wrocławski i Poljska/REA (C-515/17 P i C-561/17 P, EU:C:2019:774, t. 103. i 104.).

[44] Kako je određeno člankom 4. stavkom 6. u vezi s uvodnom izjavom 49. Direktive o uslugama.

90. Točno je da Direktiva o uslugama ne sadržava ni jednu konkretnu odredbu u vezi sa stegovnim pravilima ili postupcima. To uopće nije iznenađujuće jer se Direktiva o uslugama (osobito, među ostalim, Poglavlje III.) primjenjuje horizontalno, te je stoga formulirana na općenit i apstraktan način, i ima za cilj sačuvati slobodu poslovnog nastana pružateljâ usluga i slobodu pružanja širokog raspona usluga.

91. Slažem se da se stegovni postupak protiv odvjetnika, promatran zasebno, ne može smatrati sustavom ovlašćivanja u smislu Direktive o uslugama. Međutim, ne vidim ni logiku prema kojoj bi se takav postupak, ocijenjen u okviru Direktive o uslugama, ikada trebao smatrati odvojenim sustavom. Naime, sa stajališta Direktive o uslugama, takav postupak očito je dio skupa pravila o pristupu, izvršavanju i, u konačnici, prisilnom prestanku pružanja usluga.

92. U skladu s Direktivom o uslugama države članice niti ne ograničavaju pristup djelatnosti na koju se odnosi Direktiva o uslugama niti njezino izvršavanje. Iako se Direktivom o uslugama nastojalo usmjeriti na pristup, ona sadržava mnogobrojne odredbe koje se odnose i na pristup i na izvršavanje [45] ili jednostavno na izvršavanje slobode poslovnog nastana [46]. Stegovni postupci, na neki način, imaju za cilj osigurati kvalitetu pružanja usluge pravnog savjetovanja. Unutar te dimenzije oni se zapravo mogu smatrati elementom šireg sustava kojim se uređuje pristup i izvršavanje te vrste usluga. To bi značilo da stegovna pravila i njihova primjena u okviru posebnih postupaka trebaju biti predmet „nadzora" u skladu s Direktivom o uslugama kako bi se osiguralo da budu u skladu s njezinim člankom 10. stavkom 2. u pogledu sustava ovlašćivanja.

93. Međutim, smatram da se tekstom članka 10. stavka 6. Direktive o uslugama umanjuje svaka nerazriješena dvojba u pogledu toga jesu li odluke o „obustavi" pristupa i izvršavanja određene vrste usluga također uključene. U njemu se navodi: „[o]sim u slučaju dodjele ovlaštenja, *svaka* odluka nadležnih tijela, uključujući odbijanje ili *ukidanje* ovlaštenja, mora se u cijelosti obrazložiti i može biti predmet spora pred sudom ili drugim organima za pritužbe" [47].

94. S obzirom na takvu formulaciju i logiku Direktive o uslugama, ne vidim kako bi se moglo razumno tvrditi da odluka o isključenju odvjetnika iz komore nije izjednačena s ukidanjem njegova ovlaštenja za obavljanje djelatnosti i stoga za pružanje pravnih usluga. Ukidanje već dodijeljenog ovlaštenja jednostavno je opoziv već odobrenog pristupa. Ta široko formulirana odredba upućuje ne samo na to da je svaka (nepovoljna) odluka o pristupu ili izvršavanju usluge obuhvaćena Direktivom o uslugama, nego i na to da se protiv nje mora moći podnijeti pravni lijek.

95. Taj zaključak nije doveden u pitanje pozivanjem poljske vlade na članak 1. stavak 5. Direktive o uslugama, prema kojem ta direktiva „ne utječe na propise iz kaznenog prava država članica". Stegovni postupci sami po sebi nisu istovjetni kaznenom pravu i kaznenom postupku. Osim toga, čak i da jesu, *quod non*, člankom 1. stavkom 5. pojašnjava se da„[d]ržave članice, međutim, ne smiju ograničiti slobodu pružanja usluga primjenom odredbi kaznenog zakona koje izričito uređuju ili utječu na pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti izbjegavajući propise predviđene u ovoj Direktivi" [48].

[45] Na primjer, članak 3. stavak 1., članak 5. stavak 1., članak 6. stavak 1. točka (b), članak 8. stavak 1., članak 9. stavak 1., članak 10. stavak 4., članak 14. stavak 1. i članak 15. stavak 2. Direktive o uslugama.

[46] Već sadržano u članku 1. stavku 1. Direktive o uslugama.

[47] Moje isticanje

[48] Vidjeti na primjer presudu od 4. srpnja 2019., Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, t. 61. do 63.). Vidjeti također, iako neobvezujući, *Priručnik o provedbi Direktive o uslugama* (str. 15.).

96. Slično tomu, ne prihvaćam argumentaciju poljske vlade, prema kojoj još nije donesena odluka o isključenju R. G.-a iz Odvjetničke komore te da se ona zapravo ne može primijeniti u konkretnom postupku koji se odnosi na preispitivanje odluke stegovnog agenta da odvjetnika ne tereti za navodnu stegovnu povredu.

97. U tom je pogledu dovoljno utvrditi da normativno područje primjene instrumenta prava Unije ne može biti određen *ex posto facto* na način koji ovisi o ishodu, s obzirom na to da je slučaj ili obuhvaćen ili nije obuhvaćen područjem primjene prava Unije ovisno o tome je li osoba konačno osuđena ili oslobođena [49]. Općenito, činjenica da su određeni postupci obuhvaćeni područjem primjene instrumenta prava Unije *rationae materiae* dovoljna je da taj postupak u cijelosti, neovisno o njegovu krajnjem ishodu ili fazi u kojoj se zaključuje, također bude obuhvaćen područjem primjene prava Unije.

98. Ukratko, u odgovoru na prvi dio prvog pitanja, Poglavlje III. Direktive o uslugama primjenjuje se u sklopu sustava ovlašćivanja kojim se uređuje obavljanje odvjetničke djelatnosti također i na stegovne postupke pokrenute protiv odvjetnika, a čiji ishod može utjecati na trenutačnu sposobnost tih odvjetnika da pružaju pravne usluge na temelju Direktive o uslugama.

3. Članak 47. Povelje

99. Odgovor na drugi dio prvog pitanja koji se odnosi na primjenjivost Povelje, osobito njezina članka 47. na spor koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev jednostavan je.

100. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, temeljna prava zajamčena pravnim sustavom Unije primjenjuju se na sve situacije uređene pravom Unije. Ako nacionalni propis potpada pod područje primjene prava Unije, Sud mora, kad mu se uputi zahtjev za prethodnu odluku, ponuditi sve smjernice o tumačenju koje su potrebne nacionalnom sudu da ocijeni usklađenost takvog propisa s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava [50].

101. Stoga se, sve dok se Direktiva o uslugama primjenjuje, Povelja, uključujući njezin članak 47., u načelu primjenjuje i na ovaj predmet. To znači da sud koji je uputio zahtjev treba primjenjivati članak 47. Povelje u okviru postupka koji se pred njim vodi.

102. Međutim, kao što su to u svojim očitovanjima koja se tiču dopuštenosti iznijeli državni odvjetnik i poljska vlada, točno je da nije posve jasno o kojem bi točno pojedinačnom pravu koje proizlazi iz prava Unije moglo *konkretno* biti riječi u predmetu koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev. Naime, iako bi mogući ishod glavnog postupka eventualno mogao imati štetne učinke na pravni položaj R. G.-a (s obzirom na to da bi posljedično mogao biti podvrgnut stegovnom postupku), istaknuto je da R. G. još uvijek nije stranka iz glavnog postupka. Čini se da je predmet koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev onaj između stegovnog agenta, s jedne strane i državnog odvjetnika i ministarstva pravosuđa, s druge strane [51]. Stoga naime, nije odmah jasno tko bi od njih (čini se tijela javnog prava) imao temeljna prava zajamčena Poveljom u glavnom postupku.

[49] Vidjeti također moje mišljenje u spojenim predmetima Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție i dr. (C-357/19 i C-547/19, EU:C:2021:170, t. 109. do 115.), u vezi s istim argumentom koji je istaknut u pogledu područja primjene članka 325. stavka 1. UFEU-a.

[50] Vidjeti na primjer presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19. i navedena sudska praksa), od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, t. 49. i 50.) i od 16. listopada 2019., Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, t. 59. i 60.).

[51] Vidjeti također točku 42. ovog mišljenja.

103. Kako god bilo, čak i da članak 47. Povelje nije primjenjiv pred sudom koji je uputio zahtjev zbog nepostojanja utjecaja na pojedinačna prava zajamčena Poveljom, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, ostaje činjenica da bi se i dalje primjenjivao članak 19. stavak 1. UEU-a [52], čiji je sadržaj u bitnome istovjetan sadržaju članka 47. Povelje [53]. Za razliku od članka 47. Povelje, za primjenu članka 19. stavka 1. UEU-a doista je dovoljno da nacionalni sud *može biti pozvan* odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije [54].

104. Nema sumnje da, uzimajući u obzir i prethodni zaključak o primjenjivosti Direktive o uslugama na postupak pred Stegovnim sudom općenito, sud koji je uputio zahtjev također može biti pozvan odlučiti o pravu Unije u tom pogledu.

C. Drugo, treće i četvrto pitanje: ovlasti nacionalnih sudova da osiguraju poštovanje prava Unije

105. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud treba li zanemariti nacionalne odredbe kojima se utvrđuje nadležnost tijela (odnosno Izbe Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda)) nadležnog za odlučivanje o žalbi u kasacijskom postupku protiv odluke istog suda koji je uputio zahtjev (ili o žalbi protiv odluke o odbijanju prihvaćanja takve žalbe u kasacijskom postupku) ako to tijelo nije neovisno i nepristrano u smislu članka 47. Povelje. Mora li sud koji je uputio zahtjev stoga proslijediti žalbu u kasacijskom postupku sudskom tijelu koje je prethodno bilo nadležno (odnosno Izbi Karna Sądu Najwyższego (Kazneno vijeće Vrhovnog suda))?

106. Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev konkretnije pita može li (ili bi li morao) zanemariti pravni položaj koji je Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda) izrazila u pogledu prava na žalbu u kasacijskom postupku koje ima glavni državni odvjetnik (koji je istodobno ministar pravosuđa) i pučki pravobranitelj.

107. Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev zapravo pita treba li zanemariti žalbu koju je podnio ministar pravosuđa (koji je istodobno glavni državni odvjetnik) ako je to jedini način da se uvjeri u usklađenost postupka koji se pred njim vodi s člankom 47. Povelje. Sud koji je uputio zahtjev ističe opasnost da, čak i u slučaju izvršenja mjera iz drugog i trećeg pitanja, Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda) i dalje može razmatrati eventualnu žalbu u kasacijskom postupku koju podnese glavni državni odvjetnik (koji je istodobno i ministar pravosuđa).

108. Potrebna je odgovarajuća količina dodatnih informacija za potpunu ocjenu dosega drugog, trećeg i četvrtog pitanja. Stoga ću u sljedećim dijelovima najprije podsjetiti na kontekst i nedavne izmjene u nacionalnom pravu i postupku (1.) prije ispitivanja dopuštenosti tih pitanja (2.). Nakon što preoblikujem ta pitanja, zaključit ću podsjećanjem na ovlasti nacionalnih sudova koje proizlaze iz prava Unije i kojima se na nacionalnoj razini osigurava djelotvorna sudska zaštita prava koja proizlaze iz prava Unije (3.).

[52] Vidjeti na primjer presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravni lijekovi (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 115. i 116.).

[53] O odnosu i odgovarajućim područjima primjene članka 19. stavka 1. UEU-a i članka 47. Povelje vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima WB i dr. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:403, t. 161. do 169.).

[54] Vidjeti na primjer presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 56. i navedena sudska praksa).

1. Nacionalni zakonodavni i pravosudni okvir

109. Potrebno je istaknuti tri elementa nacionalnog pravnog okvira, kako ih je iznio sud koji je uputio zahtjev.

110. Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev podsjeća na to da je Sud već odlučivao o pitanju je li Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda) neovisan i nepristran sud u smislu članka 47. Povelje [55]. Pozivajući se na tu presudu, Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Vrhovni sud (Vijeće za radno pravo i pravo socijalnog osiguranja), Poljska) utvrdio je 5. prosinca 2019. da Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda) nije neovisan i nepristran sud u smislu članka 47. Povelje [56]. Jedan od čimbenika koji je naveo Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) na taj zaključak bio je utjecaj izvršne vlasti, a osobito utjecaj ministra pravosuđa, na sastav tog tijela.

111. Kao drugo, kad je riječ o ulozi glavnog državnog odvjetnika/ministra pravosuđa [57], sud koji je uputio zahtjev ističe da je njegova uloga u stegovnom postupku protiv članova Odvjetničke komore nedavno proširena, nakon što je Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda) iznijela kontroverzno tumačenje nacionalnog prava.

112. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je u sudskoj praksi Izbe Karna Sądu Najwyższego (Kazneno vijeće Vrhovnog suda) i u pravnoj teoriji donedavno prevladavalo nedvosmisleno stajalište da ni Prokurator Generalny (glavni državni odvjetnik) ni Rzecznik Praw Obywatelskich (pučki pravobranitelj) nisu imali pravo, u skladu s člankom 521. Zakonika o kaznenom postupku u vezi s člankom 95.n stavkom 1. Zakona o odvjetništvu, podnijeti žalbu u kasacijskom postupku protiv odluka stegovnih sudova lokalnih odvjetničkih komora kojima bi se tražilo potvrđivanje odluke stegovnog agenta o odbijanju pokretanja stegovne istrage ili o obustavi takve istrage. Sud koji je uputio zahtjev u potpunosti dijeli to stajalište.

113. Međutim, sud koji je uputio zahtjev također ističe da je dijametralno suprotno stajalište zauzela Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda) u sastavu od sedam sudaca u odluci od 27. studenoga 2019. [58]. U skladu s tim stajalištem, članak 521. Zakonika o kaznenom postupku primjenjuje se na stegovne postupke lokalne odvjetničke komore, pa stoga glavni državni odvjetnik može podnijeti žalbu u kasacijskom postupku protiv odluke Stegovnog suda Odvjetničke komore kojom se potvrđuje odluka stegovnog agenta o obustavi stegovne istrage.

114. Ta je odluka očito donesena u različitom predmetu, ali u vezi s istim odvjetnikom, R. G.-om, u kojem je stegovni agent također obustavio stegovnu istragu i u kojem su ministar pravosuđa i državni odvjetnik također podnijeli žalbu u kasacijskom postupku protiv njegove odluke u tom predmetu. U tom je predmetu Stegovni sud potvrdio spornu odluku, ali su tu odluku pobijali ministar pravosuđa/glavni državni odvjetnik žalbom u kasacijskom postupku.

[55] Presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982)

[56] Odluka br. III PO 7/18

[57] Uzimajući u obzir činjenicu da je u Poljskoj dužnost ministra pravosuđa spojena s onom glavnog državnog odvjetnika, vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima WB i dr. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:403). Za kritičku (i doista) negativnu ocjenu spajanja dviju dužnosti, vidjeti Mišljenje 892/2017 Venecijanske komisije o Zakonu o državnom odvjetništvu s izmjenama (2017.).

[58] Predmet br. II DSI 67/18.

115. Iako ne tvrdim da u potpunosti razumijem sve nacionalne postupovne pojedinosti, shvaćam da je zapravo, nakon odstupanja od prethodnih stajališta iz sudske prakse, Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda) pravo podnošenja žalbe stvarno povjerila ministru pravosuđa/glavnom državnom odvjetniku i, neizravno, samoj sebi, nadležnost za odlučivanje o žalbama u kasacijskom postupku protiv odluka stegovnog agenta o obustavi stegovnog postupka.

116. Kao treće, ako se dva prethodna elementa razmotre zajedno, naizgled banalna postupovna promjena u nacionalnom pravu poprima potpuno novu dimenziju. Sustavnim ili opetovanim podnošenjem žalbi na odluke o nepokretanju stegovnog postupka, ministar pravosuđa/glavni državni odvjetnik (ili državni odvjetnik koji djeluje u skladu s njegovim uputama) mogao bi zaista izvršiti pritisak kako bi se stegovni postupci pospješili ili kako bi se (moguće trajno) nastavili protiv određenih članova Komore. U konačnici, te bi se žalbe našle pred tijelom za koje je već prethodno odlučeno da nije neovisno upravo zbog izloženosti neopravdanom utjecaju tijela izvršne vlasti, a osobito ministra pravosuđa na njegov sastav [59].

2. Dopuštenost

117. Državni odvjetnik, poljska vlada i Komisija smatraju da je drugo i treće pitanje nedopušteno. Konkretno, poljska vlada smatra, da su ta pitanja hipotetska s obzirom na to da su preuranjena. Ako bi došlo do žalbe u kasacijskom postupku protiv buduće odluke Stegovnog suda, ta bi se žalba trebala podnijeti Sądu Najwyższem (Vrhovni sud), koji bi tada dodijelio predmet vijeću nadležnom za njegovo rješavanje i proslijedio mu spis. Komisija pak smatra da Sud ne treba odgovarati na isključivo hipotetska pitanja koja se odnose na buduća postupovna pitanja koja treba ispitati nakon što sud koji je uputio zahtjev donese svoju odluku.

118. Sve zainteresirane stranke smatraju da je četvrto pitanje također nedopušteno. Konkretno, poljska vlada smatra da pravo na djelotvoran pravni lijek predviđeno člankom 47. Povelje ne treba tumačiti kao odbacivanje ili onemogućavanje pravnih lijekova pred sudovima kako bi se strankama navodno zajamčilo da njihov slučaj ispita neovisni sud. Tijelo koje je uputilo zahtjev našlo bi se položaju da štiti interese jedne stranke na štetu druge, čime povređuje samu bit članka 47. Povelje.

119. Moram priznati da, s obzirom na način na koji je sud koji je uputio zahtjev formulirao prethodna pitanja, pitanje dopuštenosti drugog, trećeg i četvrtog pitanja doista otvara određene nedoumice.

120. S jedne strane, odgovor na drugo, treće i četvrto pitanje doista se može činiti suvišnim za rješavanje spora koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev. Čini se da sud koji je uputio zahtjev tim pitanjima razmatra narednu i potencijalno posljednju fazu nacionalnog sudskog postupka. To je međutim uvjetovano donošenjem njegove buduće odluke u ovom predmetu protiv koje će zatim biti podnesena žalba u kasacijskom postupku Izbi Dyscyplinarnoj Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda).

121. U tom je smislu drugo, treće i četvrto pitanje preuranjeno. Činjenica da taj sud u okviru istog postupka mora treći put ispitati odluku stegovnog agenta koja se odnosi na R. G.-a ne može izmijeniti prethodni zaključak. U ovom predmetu sud koji je uputio zahtjev nije suočen s

[59] Presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982)

problemom Stegovnog agenta koji ne želi poštovati njegove sudske odluke nakon što mu je vraćen predmet. Sud koji je uputio zahtjev zapravo se pita je li izgledno da bi predmet u konačnici ipak stigao pred *trećeg aktera*, odnosno Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) točnije pred Izbu Dyscyplinarnu Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda) kad bi sud koji je uputio zahtjev ovog puta odlučio potvrditi pobijanu odluku stegovnog agenta.

122. Stoga, iako je očito da sud koji je uputio zahtjev smatra da se nalazi u začaranom krugu. Drugo, treće i četvrto pitanje se zapravo odnose na drukčiju vrstu kruga koji još nije nastao [60].

123. S druge strane, sud koji je uputio zahtjev ipak je uspostavio određene relevantne poveznice između drugog, trećeg i četvrtog pitanja *i* predmeta koji se pred njim vodi.

124. Kad je riječ o drugom i trećem pitanju, sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da smatra da mu je odgovor Suda potreban kako bi mu se omogućilo da razjasni koje će tijelo biti nadležno za odlučivanje o eventualnoj žalbi u kasacijskom postupku protiv svojih vlastitih presuda (ili o žalbi protiv odluke o odbijanju prihvaćanja takve žalbe u kasacijskom postupku) zbog *sadržaja upute* koju je sud koji je uputio zahtjev dužan dati kada dostavlja svoju presudu strankama. Naime, na temelju nacionalnog prava, sud koji je uputio zahtjev u svojoj konačnoj odluci ima obvezu dati upute strankama u postupku o roku i načinu podnošenja žalbe ili ih obavijestiti da žalba uopće nije dopuštena. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev razmatra mogućnost uzimanja u obzir presude Sąda Najwyższyja (Vrhovni sud) od 5. prosinca 2019. i stoga mogućnost da uputi stranke da se žalba podnosi Izbi Karnoj Sądu Najwyższego (Kazneno vijeće Vrhovnog suda, a ne Stegovnom vijeću tog suda.

125. Kad je riječ o četvrtom pitanju, sud koji je uputio zahtjev predložio je da bi se, kao posljedica primjene članka 47. Povelje, on *sâm* mogao suzdržati od ispitivanja predmeta koji je pred njim trenutačno u tijeku kako bi spriječio eventualnu naknadnu žalbu u kasacijskom postupku pred Izbom Dyscyplinarnom Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda), čime se isključuje svaka mogućnost djelovanja potonjeg.

126. Iz toga slijedi da odgovori Suda na drugo, treće i četvrto pitanje svakako mogu imati *određeni* utjecaj na rješenje spora koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev. Međutim, priznajem da je više elemenata nejasno. Primjerice, nije odmah očito kako bi konkretno sud koji je uputio zahtjev mogao spriječiti podnošenje žalbe u kasacijskom postupku Izbom Dyscyplinarnom Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda), ili kako bi, s obzirom na očitovanja poljske vlade o dodjeljivanju predmetâ unutar Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud), sud koji je uputio zahtjev uspio usmjeriti taj predmet upravo prema Izbi Karnoj Sądu Najwyższego (Kazneno vijeće Vrhovnog suda).

127. Naposljetku, ne može se zanemariti činjenica da su drugo, treće i četvrto pitanje s određenog stajališta, pitanja o tumačenju praktičnih posljedica presude koju je Sud već donio, odnosno presude A. K. i dr. Naime, Sud je u toj presudi zaključio da se pravu Unije protivi to da „sporovi o primjeni prava Unije mogu ulaziti u isključivu nadležnost tijela koje ne predstavlja neovisan i nepristran sud” [61]. Budući da, kao što je to prethodno utvrđeno, ovaj spor ulazi u područje primjene prava Unije na temelju Direktive o uslugama, sud koji je uputio zahtjev opravdano

[60] Nasuprot tomu, u tom pogledu, na primjer, predmet Torubarov, u kojem se, nakon uzastopne razmjene između istih sudionika, nacionalni spor našao u bezizlaznoj situaciji zbog navodnog nedostatka volje upravnog tijela da primijeni raniju sudsku odluku. Međutim, u potonjem predmetu sud koji je uputio zahtjev postavio je konkretno pitanje o bezizlaznoj situaciji do koje je već bilo došlo. Vidjeti presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, t. 23. do 32.).

[61] Presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 171.).

može u bitnome postaviti sljedeće pitanje: u redu, kako onda točno moram postupiti u ovom slučaju? Na koji način, konkretno i u praksi, mogu osigurati usklađenost s pravom Unije i slijediti prethodne presude Suda?

128. Stoga su, u mjeri u kojoj se doseg drugog, trećeg i četvrtog pitanja doista odnosi na problematiku koja je u tijeku i koja je relevantna za odluku koju treba donijeti sud koji je uputio zahtjev, ta pitanja dopuštena, ali zaista samo *u toj mjeri*. Međutim, sljedeće značajke prethodnog postupka trebale bi dovesti do preoblikovanja tih pitanja.

129. Kao prvo, postupak predviđen člankom 267. UFEU-a je instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji je pred njima u tijeku. Smisao prethodnog postupka nije davanje savjetodavnih mišljenja o općenitim ili hipotetskim pitanjima. Naprotiv, odgovori na postavljena pitanja moraju biti *nužni* za učinkovito rješavanje spora i nacionalni sud ih mora *moći uzeti u obzir* u glavnom postupku [62].

130. Iz toga logično proizlazi da je doseg bilo kojeg mogućeg odgovora koji Sud može dati ograničen na ono što bi nacionalni sud mogao učiniti u predmetu koji se pred njim vodi. Ne može se proširiti na pitanje kako bi drugi sudovi ili institucije trebali postupiti u budućnosti. Time se onemogućuje davanje smjernica o mogućim *budućim* aktima ili radnjama *drugih sudova*.

131. Kao drugo, bilo koje smjernice koje ovaj Sud može pružiti u prethodnom postupku strogo su ograničene na pitanja *tumačenja prava Unije*, a ne nacionalnog prava. Nije na Sudu da tumači nacionalno pravo, da *a fortiori* odabire između različitih načina tumačenja nacionalnog prava koji su se pojavili na nacionalnoj razini. Konkretno, nije na Sudu da predloži koje je od suprotnih tumačenja nacionalnih postupovnih pravila ispravno te koje točno pravilo ili smjer dostupan u skladu s nacionalnim pravom sud koji je uputio zahtjev mora slijediti kako bi se osigurala usklađenost s pravom Unije.

132. Uzimajući u obzir ta ograničenja, smatram da je drugo, treće i četvrto pitanje dopušteno. S obzirom na navedeno, ta pitanja treba razmotriti s većom dozom apstrakcije te bi se tim pitanjima trebalo posvetiti samo sa stajališta prava Unije, što namjeravam napraviti u sljedećem dijelu.

3. Ovlasti nacionalnih sudova za osiguranje usklađenosti s pravom Unije

133. Drugim, trećim i četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita ima li, u skladu s pravom Unije, ovlast da u svrhu osiguranja usklađenosti s pravom Unije zanemari: (i.) nacionalno zakonodavstvo o dodjeli nadležnosti (drugo pitanje), (ii.) (uobičajeno obvezujuće) pravno tumačenje nacionalnog prava koje je donio sud višeg stupnja (treće pitanje), (iii.) žalbu ili zahtjeve ministra pravosuđa (koji je istodobno glavni državni odvjetnik) (četvrto pitanje).

134. U pogledu prve i druge točke, već postoji bogata sudska praksa Suda. Kao prvo, Sud smatra da je u skladu s načelom nadređenosti, nacionalni sud dužan u potpunosti primijeniti pravo Unije i zaštititi prava koja se tim pravom dodjeljuju pojedincima. Stoga je dužan izuzeti iz primjene svaku *odredbu nacionalnog prava* koja je eventualno suprotna pravu Unije, bilo da je uvedena prije ili nakon pravnog pravila Unije. Drugim riječima, svaka odredba nacionalnog prava i svaka

[62] Vidjeti presudu od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 44. i 46. i navedena sudska praksa) ili rješenje od 2. srpnja 2020., S. A. D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523, t. 42. do 44.).

zakonodavna, administrativna ili sudska praksa koja bi umanjivala učinkovitost prava Unije time što uskraćuje nacionalnom sudu nadležnom za primjenu tog prava ovlast da već u samom trenutku te primjene učini sve što je nužno da izuzme iz primjene nacionalne zakonodavne odredbe koje bi mogle spriječiti puni učinak pravnih pravila Unije, nespojiva je sa zahtjevima koji čine samu bit prava Unije [63]. Kako bi se osigurala takva usklađenost, sud koji je uputio zahtjev može ili tumačiti nacionalna pravila u skladu s pravom Unije ili, ako je to potrebno, izuzeti iz primjene nacionalne odredbe koje ga sprečavaju da osigura njihovo poštovanje [64].

135. Kao drugo, kad je riječ o pravnim mišljenjima ili presudama sudova višeg stupnja, točno je da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da nacionalni sudovi moraju, prema potrebi, zanemariti presude suda višeg stupnja ako smatraju da nisu u skladu s pravom Unije [65]. Na neki način logika i posljedice u obama scenarijima su iste: ako bi sud koji je uputio zahtjev, ili bilo koji sud u tom pogledu [66], bio spriječen osigurati punu usklađenost s pravom Unije, oba izvora moguće neusklađenosti, neovisno o tome jesu li zakonodavnog ili pojedinačnog pravosudnog porijekla, mogu se zanemariti, naravno pod uvjetom da je odstupanje od takvih izvora propisno obrazloženo i objašnjeno [67].

136. Obje navedene struje sudske prakse razvijene su u okviru slučajeva pojedinačne neusklađenosti, a da takvi slučajevi nemaju nužno šire strukturne posljedice. Međutim, nema sumnje da je isto rješenje primjenjivo, pa čak možda i *a fortiori*, kada je riječ o strukturnim pitanjima, kao što su ona koja se odnose na zakonodavstvo kojim se nadležnost dodjeljuje tijelima koja su strukturno lišena svake neovisnosti. Novija sudska praksa Suda potvrđuje to proširenje koje je doista u potpunosti logično.

137. Kao prvo, Sud je u svojoj presudi A. K. i dr. utvrdio da se članku 47. Povelje protivi to da sporovi o primjeni prava Unije mogu ulaziti u isključivu nadležnost suda koji ne predstavlja neovisan i nepristran sud, *in casu* Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda), pod uvjetom da to provjeri nacionalni sud. Stoga načelo nadređenosti prava Unije treba tumačiti na način da ono nalaže nacionalnim sudovima da izuzmu iz primjene odredbu nacionalnog prava kojom se određuje da je taj sud nadležan za odlučivanje o predmetima, tako da te predmete može ispitati sud koji udovoljava navedenim zahtjevima neovisnosti i nepristranosti, a koji bi bio nadležan u predmetnom području da ga navedena odredba u tome ne sprječava [68].

138. Kao drugo, nedavno je u predmetu A. B. i dr. [69], pred Sudom pokrenut postupak koji se odnosio na pitanje usklađenosti s pravom Unije izmjena nacionalnog prava kojima se sud koji je uputio zahtjev lišilo njegove nadležnosti. Sud je utvrdio da u slučaju dokazane povrede članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, načelo nadređenosti prava Unije treba tumačiti tako da se

63 Vidjeti na primjer presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, t. 21. i 22.), od 19. lipnja 1990., Factortame i dr. (C-213/89, EU:C:1990:257, t. 20.) i od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 44.).

64 Vidjeti s daljnjim upućivanjima presudu od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 50. i sljedeće).

65 Vidjeti na primjer presude od 5. listopada 2010., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, t. 30.) i od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 69.).

66 Sud je u više navrata podsjetio na to da nacionalni sud naravno može utvrditi neusklađenost nacionalnog prava s pravom Unije i izvesti zaključke iz tog utvrđenja, a da zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a nije potreban – vidjeti presude od 19. siječnja 2010., Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, t. 53. do 55.), od 5. listopada 2010., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, t. 28.) kao i rješenje od 3. rujna 2020., Vikingo Fővállalkozó (C-610/19, EU:C:2020:673, t. 75.).

67 Za više detalja vidjeti moje mišljenje u predmetu Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție i dr. (C-357/19 i C-547/19, EU:C:2021:170, t. 235. do 243.).

68 Presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 171.)

69 Presuda od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravni lijekovi) (C-824/18, EU:C:2021:153.)

njime sud koji je uputio zahtjev obvezuje da izuzme iz primjene predmetne izmjene, bilo da su one zakonodavne ili ustavne naravi, te da slijedom toga i dalje izvršava svoju dotadašnju nadležnost za odlučivanje o sporovima koji su se pred njim vodili prije donošenja tih izmjena [70].

139. Stoga iz navedene sudske prakse Suda, kako je potvrđena u nedavnim presudama koje se konkretno odnose na Izbu Dyscyplinarnu Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda), doista proizlazi da sud koji je uputio zahtjev mora, na temelju nadređenosti prava Unije, izuzeti iz primjene nacionalno pravo, uključujući sudsku praksu Izbe Dyscyplinarnu Sądu Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda), i umjesto toga primijeniti ranije nacionalno pravo o nadležnosti. Iako u objema navedenim presudama, odnosno A. K. i dr. i A. B. i dr., sud koji je uputio zahtjev nije bio sud nižeg stupnja [71], smatram da ta razlika nije relevantna. Sudu koji je uputio zahtjev jednako je relevantna presuda u predmetu A. K. i dr..

140. Ukratko, pravom Unije jasno se ovlašćuje nacionalni sud da, u skladu s navedenim uvjetima, zanemari nacionalno zakonodavstvo ili mišljenje suda višeg stupnja ako je to jedini način da osigura usklađenost s pravom Unije.

141. Doista je nov treći problem koji je svojim četvrtim prethodnim pitanjem iznio sud koji je uputio zahtjev, prema kojem se čini da se sud koji je uputio zahtjev pita je li jednostavno mogao zanemariti žalbu o kojoj tek mora odlučiti. Razumijem da je razlog na kojem se temelji taj prijedlog stvaranje određene pravne praznine. Naime, u nedostatku odluke, ništa ne može biti predmet žalbe. Stoga nema ničega što bi eventualno moglo doći pred sud koji *nije* neovisan.

142. Unatoč primamljivoj, radikalnoj jednostavnosti te ideje, slično kao i poljska vlada mogu samo predložiti niječan odgovor. Članak 47. Povelje (i u tom smislu članak 19. stavak 1. UEU-a) jamči pravo na djelotvoran pravni lijek. Iako „sljedeća razina" unutar sudske hijerarhije više ne postupa po tom standardu, teško je tumačiti tu odredbu na način da ima učinak na nižu razinu, na način da je spriječi u tom da uopće donese odluku.

143. Smatram da je razlog tomu poprilično jednostavan, ali ipak izuzetno ograničavajući, odnosno zabrana *denegatio iustitiae*. Od trenutka nastanka članka 4. francuskog Građanskog zakonika „suca koji odbija donijeti odluku, pod izgovorom da zakon o tome ne govori ništa, da je nejasan ili manjkav, može se osuditi zbog uskraćivanja sudske zaštite" [72].

144. Iako je prvotno uspostavljena u kontekstu građanskog prava te, koliko znam, nikada nije proglašena dijelom prava Unije, ta je zabrana toliko temeljni kamen suvremene pravosudne djelatnosti da je čak ni nadređenost prava Unije ne može izmijeniti. Nije moguće da sud jednostavno namjerno bude pasivan, da odbija donijeti odluku, ne samo zbog činjenice da je zakon manjkav nego i zbog toga što navodno i sud višeg stupnja nepravilno postupa. Naprotiv, sustav već omogućuje sudu da izrazi svoje neslaganje omogućujući sudu da odluči o predmetu i da, po potrebi, ne primijeni nacionalno zakonodavstvo ili upute sudova višeg stupnja, naravno, pod uvjetom da je riječ o valjano obrazloženoj odluci.

[70] *Ibid*., t. 142. do 150.

[71] Već su to bili Naczelny Sąd Administracyjny (Visoki upravni sud, Poljska) i Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Vrhovni sud, Vijeće za radno pravo i pravo socijalnog osiguranja).

[72] Portalis, J. E. M., „Discours préliminaire sur le projet de Code Civil présenté le 1er pluviôse an IX" (str. 12.) u Portalis, J. E. M., *Discours et rapports sur le Code civil*, Caen, Fontes & Paginae, 2010., str. 70.

145. Smatram da je ovo najviše što Sud može ponuditi u pružanju (barem) određenih korisnih smjernica sudu koji je uputio zahtjev, zadržavajući se istovremeno unutar navedenih parametara prethodnog postupka [73]. Podsjećam, uloga Suda je tumačiti pravo Unije, a ne nacionalno pravo. Osim toga, čak i da se ispituje usklađenost određenih nacionalnih pravila s pravom Unije u praksi, ta je ocjena također tradicionalno ograničena na negativne izjave o neusklađenosti, ali nikada na pozitivne izjave o tome na koji način se konkretno može postići usklađenost. Potonje je isključiva ovlast suda koji je uputio zahtjev ili drugih nadležnih tijela predmetne države članice.

146. Priznajem da takva podjela nadležnosti u okviru prethodnog postupka možda nije idealna kako bi se uhvatilo u koštac sa zapravo patološkim situacijama u državama članicama, u kojima se čini da uobičajena pravila o pravnom angažmanu i poštenoj igri nestaju. Međutim, prethodni postupak u stvarnosti je ograničen svojom mogućnošću rješavanja institucionalnih neriješenih utakmica u tako posebnom kontekstu, u kojem jedan ili više sudionika odbija slijediti smjernice Suda. U takvim slučajevima intervencija trećih osoba i vanjsko izvršavanje presuda Suda, kao što je ona predviđena člancima 258. do 260. UFEU-a, i dalje su prikladniji, ako ne i jedini, pravni lijek.

V. Zaključak

147. Predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavio Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Stegovni sud Odvjetničke komore u Varšavi, Poljska) odgovori na sljedeći način:

– Poglavlje III. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o uslugama na unutarnjem tržištu primjenjuje se, u okviru sustava ovlašćivanja za obavljanje odvjetničke djelatnosti, na stegovni postupak pokrenut protiv odvjetnikâ, čiji rezultat može utjecati na sposobnost tih odvjetnika da pružaju pravne usluge na temelju Direktive o uslugama. Iz toga proizlazi da se članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i, ovisno o slučaju, članak 19. stavak 1. UEU-a također primjenjuje na takve postupke.

– U skladu s načelom nadređenosti prava Unije:

  – Nacionalni sud dužan je zanemariti odredbe nacionalnog prava kojima se određuje nadležnost suda koji nije neovisan i nepristran za odlučivanje u predmetima, tako da te sporove može ispitati sud koji udovoljava zahtjevima neovisnosti i nepristranosti i koji bi bio nadležan, da nema navedenih odredaba.

  – Prema potrebi, nacionalni sud mora izuzeti iz primjene presude suda višeg stupnja ako smatra da nisu u skladu s pravom Unije, uključujući i situacije u kojima neusklađenost proizlazi iz nedostatka neovisnosti i nepristranosti tog suda višeg stupnja.

[73] Vidjeti t. 128. do 131. ovog mišljenja.