Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 24. rujna 2019.[1]

Spojeni predmeti C-558/18 i C-563/18

Miasto Łowicz
protiv
Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (C-558/18),
uz sudjelovanje:
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową,
(u početku Prokuratura Regionalna w Łodzi),
Rzecznik Praw Obywatelskich
(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódźu, Poljska))
i
Prokuratura Okręgowa w Płocku
protiv
VX,
WW,
XV (C-563/18)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Dopuštenost pitanja – Vladavina prava – Članak 2. UEU-a – Članak 19. stavak 1. UEU-a – Načelo učinkovite sudske zaštite – Načelo neovisnosti sudstva – Nacionalne mjere kojima su uspostavljena pravila o disciplinskim postupcima protiv sudaca”

1 Izvorni jezik: engleski

I. Uvod

1. Ovi predmeti četvrti su u nizu mišljenja koja sam napisao [2] u vezi s reformom poljskog pravosudnog sustava uvedenom mjerama koje su usvojene 2017. te koje su predmet Komisijina obrazloženog prijedloga, donesenog na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a, u pogledu vladavine prava u Poljskoj [3]. Promjene u propisima te države članice koje su utjecale na neovisnost poljskog sudstva privukle su mnoštvo međunarodnih kritika [4] te su ujedno predmet nekoliko postupaka pokrenutih pred Sudom [5].

2. U ovim predmetima, Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódźu, Poljska) i Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) od Suda traže smjernice o tome zadovoljava li novo uređenje disciplinskih postupaka protiv sudaca u Poljskoj zahtjeve neovisnosti sudstva iz drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a. To je u vidu, među ostalim, činjenice da ministar pravosuđa, kako je navedeno u odlukama kojima je upućeno prethodno pitanje, sada ima utjecaj u pogledu pokretanja i vođenja disciplinskih postupaka protiv sudaca, a zakonodavna tijela utjecaj u pogledu sastava Krajowa Rada Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće), tijela odgovornog za odabir skupine sudaca koje se može postaviti u disciplinsko vijeće Vrhovnog suda, koje razmatra disciplinske predmete koji se odnose na suce.

3. Osim toga, sudovi koji su uputili zahtjeve u odlukama kojima su te zahtjeve uputili izražavaju bojazan od odmazde ako ne presude u korist države, bojazan koja proizlazi iz zlouporabe disciplinskog postupka u novom uređenju. Značajno je i to da su suci sudova koji su uputili zahtjeve naveli da su pozvani na odgovornost zbog svojih odluka da upute predmetne zahtjeve za prethodnu odluku tako što su nakon njihova upućivanja pokrenuti istražni postupci, mada disciplinski postupci protiv tih sudaca nisu službeno pokrenuti.

4. Došao sam do zaključka da predmetni zahtjevi za prethodnu odluku nisu dopušteni jer Sud, u skladu s člankom 267. UFEU-a, ne može davati savjetodavna mišljenja o općenitim i hipotetskim problemima.

2 Vidjeti mišljenja nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetima Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:325 (u pogledu snižavanja dobi za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda i ovlašćivanja predsjednika republike da produlji aktivni mandat sudaca Vrhovnog suda); Komisija/Poljska (neovisnost redovnih sudova), C-192/18, EU:C:2019:529 (u pogledu diskriminacije na temelju spola zbog činjenice da je dob za umirovljenje sudaca redovnih sudova, sudaca Vrhovnog suda i državnih odvjetnika za žene snižena u različitoj visini nego za muškarce i ovlašćivanja ministra pravosuđa da produlji aktivni mandat sudaca redovnih sudova); i u spojenim predmetima A. K. i dr. (neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551) u pogledu neovisnosti disciplinskog vijeća Vrhovnog suda u vidu promjena u načinu na koji se imenuju sudački članovi Državnog sudbenog vijeća.

3 Prijedlog odluke Vijeća o utvrđivanju da postoji očita opasnost da Republika Poljska teško prekrši vladavinu prava, COM(2017) 835 *final*, 20. prosinca 2017. 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 prije svega razmatraju, među ostalima, potonje dvije mjere.

4 Vidjeti, primjerice, mišljenje Europske komisije za demokraciju kroz pravo (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; 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; Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS), Ured za demokratske institucije i ljudska prava, Mišljenje o određenim odredbama Nacrta Zakona o Vrhovnom sudu Poljske (26. rujna 2017.), 13. studenoga 2017., JUD-POL/315/2017.

5 Među njima su zahtjevi za prethodnu odluku koje su uputili poljski Vrhovni sud (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-487/19 i C-508/19), poljski Vrhovni upravni sud (C-824/18) i niži poljski sudovi (C-623/18), kao i dva postupka zbog povrede koje je Komisija pokrenula protiv Poljske (C-619/18 i C-192/18). Sud je u presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, utvrdio da mjere kojima je snižena dob za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda te je predsjednik Republike ovlašten produljiti aktivni mandat tih sudaca 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 zaštićena u pravu Unije.

5. Točnije, u odlukama kojima je upućeno prethodno pitanje, a koje nisu adekvatno dopunjene u spisu predmeta, nedostatno je objašnjena veza između spornih nacionalnih mjera i relevantnih odredbi prava Unije, to jest drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, koji štiti od strukturnih povreda neovisnosti sudstva [6] jer države članice obvezuje da „osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije” [7].

6. Drugim riječima, uvjeti u pogledu zahtjevâ za prethodnu odluku predviđeni u članku 94. Poslovnika Suda, za koje je Sud više puta utvrdio da ih se mora strogo poštovati [8], nisu ispunjeni. Ti su uvjeti predviđeni i u Preporukama Suda namijenjenima nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka [9].

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

7. 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.”

B. Poljsko pravo

1. Zakon o Vrhovnom sudu iz 2017.

8. Članak 3. Ustawe o Sądzie Najwyższym (Zakon o Vrhovnom sudu) od 8. prosinca 2017. (Dz. U. iz 2018., pozicije 5., 650., 771., 847., 848., 1045. i 1443.) (u daljnjem tekstu: Zakon o Vrhovnom sudu iz 2017.), koji je stupio na snagu 3. travnja 2018., predviđa da je Vrhovni sud podijeljen u nekoliko vijeća, uključujući disciplinsko vijeće.

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

„1. Sljedeći predmeti u nadležnosti su disciplinskog vijeća:

(1) disciplinski postupci;

(a) koji se odnose na suce Vrhovnog suda;

6 Vidjeti točke 92. i 125. ovog mišljenja.

7 Kako sam istaknuo u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Poljska (neovisnost redovnih sudova (C-192/18, EU:C:2019:529), sukladno tekstu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, koristim izraz „učinkovita pravna zaštita”, pritom uvažavajući da je Sud utvrdio da ta odredba osigurava „učinkovitu sudsku zaštitu”. Vidjeti, primjerice, presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, osobito točke 3., 48., 54. i navedenu sudsku praksu). Čini se da sličan pristup postoji u još nekim jezičnim verzijama te odredbe, kako pokazuje upravo navedena presuda (vidjeti, primjerice, malteško: „protezzjoni legali effettiva” i „protezzjoni ġudizzjarja effettiva”; poljsku: „skutecznej ochrony prawnej” i „skutecznej ochrony sądowej”), za razliku od nekih drugih (vidjeti, primjerice, nizozemsku verziju: „daadwerkelijke rechtsbescherming”; francusku: „protection juridictionnelle effective”; španjolsku: „tutela judicial efectiva”).

8 Vidjeti, primjerice, presude od 5. srpnja 2016., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, t. 19.), i od 2. svibnja 2019.., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, t. 19.).

9 Vidjeti, primjerice, presudu od 13. prosinca 2018., Rittinger i dr. (C-492/17, EU:C:2018:1019, t. 38.). Te su preporuke objavljene u *Službenom listu Europske unije* (SL 2018., C 257, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Preporuke Suda).

(b) koje Vrhovni sud provodi u vezi s disciplinskim postupcima predviđenima u sljedećim zakonima:

[…]

– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. iz 2017., pozicije 2243. i 2265. te iz 2018., pozicije 3. i 5.) (Zakon od 21. kolovoza 1997. o ustroju vojnih sudova);

[…]

– ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Zakon od 27. srpnja 2001. o ustroju redovnih sudova);

[…]

2. Disciplinsko vijeće sastoji se od:

(1) prvog odjela;

(2) drugog odjela.

3. Prvi odjel osobito razmatra predmete koji se odnose na:

(1) suce Vrhovnog suda;

(2) suce i državne odvjetnike kada je riječ o disciplinskim povredama koje imaju značajke namjernih kaznenih djela za koja se podiže javna optužnica i povredama koje su predmet zahtjeva iz članka 97. stavka 3.

4. Drugi odjel osobito razmatra:

(1) žalbe protiv odluka disciplinskih sudova prvog stupnja u predmetima koji se odnose na suce i državne odvjetnike te odluka i rješenja koja onemogućuju donošenje presude;

(2) kasacijske žalbe protiv disciplinskih odluka;

(3) žalbe protiv rezolucija Državnog sudbenog vijeća.”

10. Članak 29. Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017. predviđa:

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

2. Zakon o Državnom sudbenom vijeću (u daljnjem tekstu: DSV)

11. U skladu s člankom 3. Ustawe o Krajowej Radzie Sądownictwa (Zakon o Državnom sudbenom vijeću) od 12. svibnja 2011. (Dz. U. iz 2018., pozicije 389., 848. i 1045.) (u daljnjem tekstu: Zakon o DSV-u):

„2. Osim toga, Vijeće obavlja i druge zakonom utvrđene zadaće, osobito:

(4) izabire dužnosnika za disciplinski postupak predstavnika protiv sudaca redovnih sudova i pomoćnika sudaca te dužnosnika za disciplinski postupak protiv sudaca vojnih sudova.”

12. Članak 7. Zakona o DSV-u predviđa:

„Prvi predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik Vrhovnog upravnog suda i ministar pravosuđa članovi su Vijeća sve dok obavljaju te dužnosti.”

13. Članak 8. Zakona o DSV-u predviđa:

„1. Osoba koju je imenovao predsjednik Republike Poljske svoje dužnosti u Vijeću obavlja na neodređeno razdoblje te je se može bilo kada razriješiti s funkcije.

2. Mandat osobe koju je imenovao predsjednik istječe najkasnije tri mjeseca od završetka predsjednikova mandata ili od njegova napuštanja te funkcije.”

14. Članak 9. Zakona o DSV-u predviđa:

„1. Sejm [donji dom poljskog parlamenta] među svojim zastupnicima odabire četvero članova Vijeća na razdoblje od četiri godine.

2. Senat [gornji dom poljskog parlamenta] među svojim članovima odabire dvoje članova Vijeća na razdoblje od četiri godine.

3. Članovi Vijeća koje su odabrali Sejm i Senat svoje dužnosti obavljaju do izbora novih članova.”

15. Članak 9.a Zakona o DSV-u predviđa:

„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.”

16. U skladu s člankom 11.a Zakona o DSV-u:

„2. 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 te uživaju puna javna prava; (2.) 25 sudaca, ne uključujući umirovljene suce.”

17. 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. […]"

3. Zakon o redovnim sudovima

18. Članak 22.a Ustawe – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Zakon o ustroju redovnih sudova) od 27. srpnja 2001. (Dz. U. iz 2018., pozicije 23., 3., 5., 106., 138., 771., 848., 1000., 1045. i 1443.) (u daljnjem tekstu: Zakon o redovnim sudovima) predviđa:

„5. Sudac ili pomoćnik suca čije su aktivnosti promijenjene na način da je promijenjen opseg njegovih dužnosti, osobito ako je pritom premješten u drugi odjel suda, može [DSV-u] podnijeti žalbu u roku od sedam dana od kada je obaviješten o novom opsegu svojih dužnosti. Žalbu ne može podnijeti ako:

(1) je premješten u odjel koji razmatra predmete iz istog područja;

(2) su mu povjerene dužnosti u istom odjelu u skladu s pravilima primjenjivima na druge suce, a osobito ako se premještaj u drugi odjel ili drugi oblik specijalizacije opozove.

6. Žalba iz stavka 5. podnosi se preko predsjednika suda koji je izvršio raspodjelu aktivnosti koja je predmet žalbe. Predsjednik tog suda žalbu prosljeđuje [DSV-u] u roku od 14 dana od njezina primitka te joj prilaže svoje stajalište o predmetu. [DSV] usvaja rezoluciju kojom prihvaća ili odbija žalbu suca, uzimajući u obzir čimbenike navedene u stavku 1. [DSV] svoju rezoluciju povodom žalbe iz stavka 5. ne mora obrazložiti. Protiv rezolucije [DSV-a] nije moguće podnijeti žalbu. Sudac ili pomoćnik suca do usvajanja rezolucije nastavlja obavljati svoje postojeće dužnosti."

19. Članak 82.c Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„Sudac je obvezan obavljati aktivnosti povezane s dužnostima suca disciplinskog suda na žalbenom sudu koje su mu povjerene."

20. Članak 107. Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„1. Protiv suca je moguće pokrenuti disciplinski postupak zbog profesionalnih povreda, uključujući očite i teške povrede zakona i narušavanje dostojanstva svoje funkcije (disciplinske povrede).

2. Disciplinski postupak protiv suca moguće je pokrenuti i zbog njegova ponašanja prije nego što je stupio na svoju funkciju ako je ono rezultiralo nemarnim obnašanjem državne funkcije koju je tada držao ili ga je učinilo nepodobnim za sudačku funkciju."

21. Članak 109.a Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„1. Konačna odluka disciplinskog suda javno se objavljuje.

2. Disciplinski sud može se suzdržati od objave te odluke ako objava nije potrebna za ostvarenje svrha disciplinskog postupka ili ako je to potrebno radi zaštite legitimnih privatnih interesa. […]"

22. Članak 110. Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„1. U disciplinskim postupcima koji se odnose na suce odlučuju:

(1) u prvom stupnju:

(a) disciplinski sudovi na žalbenim sudovima, sastavljeni od trojice sudaca;

(b) Vrhovni sud, sastavljen od dvoje sudaca iz disciplinskog vijeća i jednog suca porotnika Vrhovnog suda, u postupcima koji se tiču disciplinskih povreda koje imaju značajke namjernih kaznenih djela za koja se podiže javna optužnica ili namjernih poreznih kaznenih djela ili u postupcima u kojima je Vrhovni sud podnio zahtjev za razmatranje disciplinskog predmeta i odredio povredu;

(2) u drugom stupnju – Vrhovni sud sastavljen od dvoje sudaca iz disciplinskog vijeća i jednog suca porotnika Vrhovnog suda."

23. Članak 110.a Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„1. Ministar pravosuđa, nakon savjetovanja s [DSV-om], dužnosti suca disciplinskog suda na žalbenom sudu povjerava sucu redovnog suda koji najmanje deset godina radi kao sudac."

24. Članak 112. Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„3. Ministar pravosuđa imenuje dužnosnika za disciplinski postupak protiv sudaca redovnih sudova i dvojicu zamjenika dužnosnika za disciplinski postupak protiv sudaca redovnih sudova na razdoblje od četiri godine."

25. Članak 112.b Zakona o redovnim sudovima propisuje:

„1. Ministar pravosuđa može imenovati dužnosnika ministra pravosuđa za disciplinski postupak radi razmatranja određenih predmeta koji se odnose na suce. U slučaju imenovanja dužnosnika ministra pravosuđa za disciplinski postupak, nijedan drugi dužnosnik za disciplinski postupak ne može nastupati u predmetu.

2. Dužnosnik ministra pravosuđa za disciplinski postupak odabire se među sucima redovnih sudova ili sucima Vrhovnog suda. U slučaju disciplinskih povreda koje imaju značajke namjernih kaznenih djela za koja se podiže javna optužnica, dužnosnik ministra pravosuđa za disciplinski postupak može se odabrati i među državnim odvjetnicima koje odredi glavni državni odvjetnik. U opravdanim slučajevima, osobito u slučaju smrti dužnosnika ministra pravosuđa za disciplinski postupak ili okolnosti koje mu dugotrajno onemogućuju obavljanje dužnosti, ministar pravosuđa na njegovo mjesto imenuje drugog suca ili, u slučaju disciplinske povrede koja ima značajke namjernog kaznenog djela za koje se podiže javna optužnica, suca ili državnog odvjetnika.

3. Dužnosnik ministra pravosuđa za disciplinski postupak može pokrenuti postupak na zahtjev ministra pravosuđa ili se uključiti u tekući postupak.

4. Imenovanje dužnosnika ministra pravosuđa za disciplinski postupak ekvivalentno je zahtjevu za pokretanje istražnog ili disciplinskog postupka."

26. Članak 114. Zakona o redovnim sudovima propisuje:

„1. Dužnosnik za disciplinski postupak provodi istražne aktivnosti na zahtjev ministra pravosuđa, predsjednika žalbenog suda ili predsjednika okružnog suda, kolegija žalbenog suda ili kolegija okružnog suda, [DSV-a] ili na vlastitu inicijativu, nakon što je provedeno preliminarno ispitivanje okolnosti koje je nužno da bi se utvrdilo je li počinjena disciplinska povreda. Istražne aktivnosti trebaju se provesti u roku od 30 dana od kada je dužnosnik za disciplinski postupak poduzeo prve radnje.

[…]

9. Ako dužnosnik za disciplinski postupak ne utvrdi postojanje ikakvih razloga za pokretanje disciplinskog postupka kada je nadležno tijelo to od njega zatražilo, on donosi odluku kojom to odbija. Preslika odluke dostavlja se tijelu koje je podnijelo zahtjev za pokretanje postupka, kolegiju odgovarajućeg okružnog ili žalbenog suda te optuženom sucu. Preslika odluke dostavlja se i ministru pravosuđa, koji može u roku od 30 dana uložiti prigovor. Ulaganje prigovora ekvivalentno je obvezi pokretanja disciplinskog postupka te upute ministra pravosuđa u pogledu daljnjeg tijeka postupka obvezuju dužnosnika za disciplinski postupak.

10. Ako, u disciplinskom postupku, podnošenje zahtjeva disciplinskom sudu za ispitivanje disciplinskog predmeta nije obrazloženo, dužnosnik za disciplinski postupak donosi rješenje o obustavi disciplinskog postupka.

11. Optuženi sudac, tijelo koje je podnijelo zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka i nadležni kolegij mogu disciplinskom sudu podnijeti žalbu u roku od sedam dana od kada im je dostavljeno rješenje iz stavka 10.”

27. Članak 115.a Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„1. Neopravdani izostanak optuženog suca koji je obaviješten o postupku ili njegova zastupnika ne sprječava ispitivanje predmeta.

2. Ako predmet nije moguće ispitati zbog opravdanog izostanka optuženog suca, a on nema zastupnika, disciplinski sud mu dodjeljuje zastupnika po službenoj dužnosti, određujući pritom rok u kojem se taj zastupnik može upoznati sa spisom predmeta.

3. Disciplinski sud postupak provodi unatoč opravdanom izostanku optuženog suca koji je obaviješten o postupku ili njegova zastupnika, osim ako se to protivi interesima tog disciplinskog postupka.”

28. Članak 115.b Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„1. Disciplinski sud, ako na temelju dokaza koje prikupi dužnosnik za disciplinski postupak smatra da u pogledu okolnosti povrede i krivnje optuženog nema nikakvih dvojbi te da će izricanje kazni predviđenih u podstavcima 1. do 3. stavka 1. članka 109. biti dovoljno, može donijeti rješenje o kazni.

2. Rješenje o kazni donosi disciplinski sud sastavljen od samo jednog suca.

3. Kazna iz podstavka 2.a stavka 1. članka 109. koja se izrekne rješenjem o kazni može iznositi između 5 % i 10 % osnovne plaće za razdoblje od šest mjeseci do godine dana.”

29. Članak 115.c Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„U disciplinskom postupku mogu se upotrijebiti dokazi prikupljeni za potrebe kaznenog postupka u skladu s člancima 168.b, 237. ili 237.a Kodeksa postępowania karnego (Zakonik o kaznenom postupku) ili dokazi prikupljeni korištenjem operativnog nadzora.”

30. Članak 125. Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„[DSV], prvi predsjednik Vrhovnog suda i ministar pravosuđa mogu zatražiti ponovno pokretanje disciplinskog postupka.”

31. Članak 126. stavak 1. Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„Do ponovnog pokretanja disciplinskog postupka na štetu optuženog suca može doći ako je obustava postupka ili donošenje odluke bilo nezakonito ili ako su se, u roku od pet godina od obustave postupka ili donošenja odluke, pojavile nove činjenice ili dokazi koji mogu opravdati osudu ili težu kaznu.”

32. Članak 129. Zakona o redovnim sudovima predviđa:

„1. Disciplinski sud može suspendirati suca protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak ili postupak zbog nesposobnosti te to može učiniti i ako usvoji rezoluciju kojom dopušta da se sudac proglasi kazneno odgovornim.

2. Ako disciplinski sud usvoji rezoluciju kojom dopušta da se sudac proglasi kazneno odgovornim za namjerno kazneno djelo za koje se podiže javna optužnica, on po službenoj dužnosti suspendira suca.

3. Disciplinski sud, kada suspendira suca, iznos njegove plaće smanjuje za 25 % do 50 % tijekom trajanja te suspenzije. To se ne odnosi na osobe u pogledu kojih je pokrenut postupak zbog nesposobnosti.

3a. Ako disciplinski sud usvoji rezoluciju kojom dopušta da se sudac proglasi kazneno odgovornim za namjerno kazneno djelo za koje se podiže javna optužnica, on iznos njegove plaće smanjuje za 25 % do 50 % tijekom trajanja disciplinskog postupka.

4. Ako je disciplinski postupak obustavljen ili je okončan tako da je sudac oslobođen odgovornosti, sucu se isplaćuje puna naknada iznosa za koji mu je plaća smanjena.”

III. Činjenično stanje, glavni postupak i prethodna pitanja

33. Predmet C-558/18 odnosi se na postupak koji je Grad Łowicz pred Sądom Okręgowy w Łodzi, Wydział I Cyzilny (Okružni sud u Łódźu, prvi građanski odjel) pokrenuo protiv Državne riznice koju zastupa guverner Vojvodstva Łódź (u daljnjem tekstu: Državna riznica).

34. U skladu s odlukom kojom je upućeno prethodno pitanje, postupak se odnosi na primjenu članka 49. Ustawa dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Zakon o prihodima lokalnih jedinica) od 13. studenoga 2003. (Dz. U. iz 2017., pozicije 1453., 2203., 2260., i iz 2018., pozicija 317.). Grad Łowicz navodi da je za godine 2005. do 2015. dobio nedostatne subvencije za obavljanje zadaća koje mu je delegirala središnja vlast te zahtijeva plaćanje u iznosu od 2 357 148 poljskih zlota radi pokrivanja tih troškova. Sud koji je uputio zahtjev navodi da će presuda u predmetu vjerojatno ići na štetu Državne riznice. Sud koji je uputio zahtjev zbog toga je iskusio stvarnu bojazan da će, u slučaju donošenja određene odluke u tom predmetu, protiv članova sudskog vijeća koji odlučuju u tom predmetu biti pokrenut disciplinski postupak.

35. Predmet C-563/18 odnosi se na kazneni postupak koji je Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (u početku Prokuratura Okregowa w Plocku) (glavni državni odvjetnik, kojeg zastupa Ured glavnog državnog odvjetnika, Poljska (u početku Ured okružnog državnog odvjetnika u Płocku, Poljska)) pred Sąd Okręgowy w Warszawie w VIII Wydziale Karnym (Okružni sud u Varšavi, osmi kazneni odjel), kojim predsjeda sudac Igor Tuleya, pokrenuo protiv VX-a, WW-a i XV-a (u daljnjem tekstu: tuženici).

36. U skladu s odlukom kojom je upućeno prethodno pitanje, glavni postupak odnosi se na istragu koju je Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (u početku Prokuratura Okregowa w Plocku) (glavni državni odvjetnik, kojeg zastupa Ured glavnog državnog odvjetnika, Poljska (u početku Ured okružnog državnog odvjetnika u Płocku, Poljska)) pokrenuo u pogledu aktivnosti članova organizirane kriminalne skupine koja izvršava, među ostalim, ubojstva i otmice osoba s ciljem iznuđivanja novca za njihovo puštanje. Tuženici su priznali počinjenje kaznenih djela kojima ih se tereti te su zatražili status svjedoka-suradnika zbog svoje suradnje s kaznenim tijelima. Posljedično, sud koji je uputio zahtjev navodi da će morati odlučiti hoće li primijeniti izvanredno ublažavanje kazne na temelju članka 60. stavaka 3. do 5. poljskog kaznenog zakonika. Sud koji je uputio zahtjev zbog primjene takve kazne iskusio je stvarnu bojazan da će, u slučaju donošenja određene odluke u tom predmetu, protiv članova sudskog vijeća koji odlučuju u tom predmetu, a osobito protiv suca Igora Tuleye, biti pokrenut disciplinski postupak.

37. Sudovi koji su uputili zahtjeve dvoje jesu li nova poljska pravila o disciplinskim postupcima protiv sudaca u skladu s drugim podstavkom stavka 1. članka 19. UEU-a[10]. Navode da ministar pravosuđa, koji je ujedno glavni državni odvjetnik, zbog promjena u sustavu disciplinskih postupaka koji se odnose na suce uvedenih Zakonom o Vrhovnom sudu iz 2017., u vezi sa Zakonom o DSV-u i Zakonom o redovnim sudovima, sada ima odlučujući utjecaj u pogledu pokretanja i vođenja disciplinskih postupaka protiv sudaca. Sudovi koji su uputili zahtjeve smatraju da bi disciplinski sudovi zbog usvojenog modela disciplinskih postupaka mogli postati alat za uklanjanje osoba koje donose odluke s kojima se vlasti ne slažu te da bi suce mogle paralizirati prijetnja pokretanja disciplinskog postupka zbog donesenih odluka, koja stoga čini izravnu prijetnju neovisnosti sudstva te stvara opasnost od toga da će se sudstvo koristiti u političke svrhe. Sudovi koji su uputili zahtjeve u tom pogledu među ostalim ističu sljedeće.

38. Kao prvo, DSV preporučuje kandidate za suce koje će u novoosnovano disciplinsko vijeće Vrhovnog suda (u daljnjem tekstu: disciplinsko vijeće), koje razmatra disciplinske predmete koji se odnose na suce, postaviti predsjednik Republike. Međutim, članove DSV-a sada prije svega izabiru zakonodavna tijela te njegovo članstvo stoga odražava političko usmjerenje vladajuće političke stranke u Poljskoj. To potvrđuje DSV-ov izbor kandidata za suce disciplinskog vijeća, koji izaziva sumnje u pravičnost i nepristranost disciplinskih postupaka protiv sudaca. DSV je ujedno postao kvazidisciplinsko tijelo koje razmatra žalbe protiv odluka predsjednikâ sudova u pogledu premještaja sudaca u druge odjele suda.

39. Osim toga, ministar pravosuđa izravno imenuje suce disciplinskog suda na žalbenim sudovima te važeće odredbe obvezuju suce da obnašaju funkcije sudaca disciplinskog suda, jer sučevo odbijanje da to učini može dovesti do pokretanja disciplinskog postupka protiv njega. Ministar pravosuđa ujedno imenuje dužnosnika za disciplinski postupak i i njegovu dvojicu zamjenika, što mu daje utjecaj u pogledu pokretanja disciplinskih postupaka protiv sudaca. Uvedena je i funkcija dužnosnika ministra pravosuđa za disciplinski postupak, kojeg ministar pravosuđa imenuje radi vođenja posebnih postupaka koji se odnose na suce te koji ima povlašten položaj jer, u slučaju njegova imenovanja, u danom predmetu ne može nastupati nijedan drugi dužnosnik za disciplinski postupak. Ministar pravosuđa može uložiti prigovor protiv odluke dužnosnika za disciplinski postupak o nepokretanju postupka, što može uzrokovati nastavak takvog postupka bez određenog vremenskog okvira.

10 Osobito upućuju na presudu 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. Postoji i zabrinutost da su postupovna jamstva koja suci uživaju u disciplinskim postupcima ograničena. Osobito, disciplinski sud može postupak provesti unatoč opravdanom izostanku optuženog suca ili njegova zastupnika; tu je i mogućnost donošenja rješenja o kazni te mogućnost da se protiv suca upotrijebe nezakonito prikupljeni dokazi; definicija povreda za koje se suca može proglasiti odgovornim nije jasna; te ministar pravosuđa može zatražiti ponovno pokretanje disciplinskog postupka u određenim slučajevima, što znači da presuda disciplinskog suda ne sprječava da se optuženi sudac kasnije proglasi odgovornim za isto djelo.

41. Sudovi koji su uputili zahtjeve ističu da su nova pravila o disciplinskim postupcima koji se odnose na suce te odredbe Zakona o Vrhovnom sudu iz 2017., Zakona o DSV-u i Zakona o redovnim sudovima navedene u odlukama kojima je upućeno prethodno pitanje od temeljne važnosti za odluke koje treba donijeti u glavnim postupcima, jer bi se sucima koji ih vode zbog tih odluka mogle izreći politički motivirane disciplinske kazne na temelju navedenih poljskih zakona. Prema njihovu mišljenju, to je u suprotnosti s drugim podstavkom stavka 1. članka 19. UEU-a te je tumačenje te odredbe stoga ključno kako bi se sudovima koji su uputili zahtjeve omogućilo donošenje presuda. Sudovi koji su uputili zahtjeve ujedno smatraju da je tumačenje drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a relevantno za glavne postupke, jer ih članak 267. UFEU-a ovlašćuje da odrede Unijine propise čije je tumačenje potrebno za donošenje odluke u glavnim postupcima te su odredbe poljskog prava o disciplinskim postupcima protiv sudaca od stvarne, a ne tek hipotetske važnosti za odluke u tim postupcima.

42. Sudovi koji su uputili zahtjeve dalje navode da su oni europski sudovi jer predmeti u područjima obuhvaćenima pravom Unije, u smislu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, spadaju pod njihovu nadležnost.

43. U tim okolnostima, Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódźu), u predmetu C-558/18, odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak Ugovora o Europskoj uniji tumačiti na način da se obvezi koja iz njega proizlazi za države članice da osiguraju pravne lijekove za osiguranje učinkovite pravne zaštite u svim područjima obuhvaćenima pravom Unije protive odredbe kojima se bitno povećava rizik narušavanja neovisnosti disciplinskog postupka protiv sudaca u Poljskoj putem:

1. političkoga utjecaja na vođenje disciplinskih postupaka;

2. pojave rizika da se sustav disciplinskih mjera iskoristi za politički nadzor nad sadržajem sudskih odluka i

3. mogućnosti da se u disciplinskim postupcima protiv sudaca iskoriste nezakonito prikupljeni dokazi?”

44. Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi), u predmetu C-563/18, također je odlučio prekinuti postupak te Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 19. stavak 1. podstavak drugi Ugovora o Europskoj uniji tumačiti na način da se obvezi koja iz njega proizlazi za države članice da osiguraju pravne lijekove za osiguranje učinkovite pravne zaštite u svim područjima obuhvaćenima pravom Unije protive odredbe koje poništavaju jamstvo neovisnoga disciplinskog postupka protiv sudaca u Poljskoj putem političkoga utjecaja na vođenje disciplinskih postupaka i pojave rizika da se sustav disciplinskih mjera iskoristi za politički nadzor nad sadržajem sudskih odluka?”

IV. Događaji nakon upućivanja zahtjevâ za prethodnu odluku

45. Sudovi koji su uputili zahtjeve poslali su na temelju točke 24. Preporuka Suda[11] dopise kojima su dopunili te zahtjeve, obavijestivši Sud o događajima koji su nastupili nakon njihova upućivanja.

46. Što se tiče predmeta C-558/18, sud koji je uputio zahtjev u prvom je dopisu, od 7. prosinca 2018., među ostalim naveo da je zamjenik dužnosnika za disciplinski postupak protiv sudaca redovnih sudova pozvao sutkinju Ewu Maciejewsku, koja je uputila zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-558/18, da se 20. rujna 2018. pojavi kao svjedok na raspravi „u pogledu ograničenja neovisnosti presude koju je donio sudac koji predsjedava" glavnim postupkom. Taj dužnosnik za disciplinski postupak ujedno je zatražio od Okružnog suda u Łódźu informacije u pogledu broja zahtjeva za plaćanje protiv Državne riznice koje je između siječnja 2015. i 31. kolovoza 2018. zaprimio građanski odjel Okružnog suda u Łódźu, popis predmeta te vrste koji su dodijeljeni vijeću sutkinje E. Maciejewske te kratak opis sadržaja donesenih presuda, uključujući referentne brojeve predmeta u kojima su izložena obrazloženja presuda.

47. Sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-558/18 u drugom je dopisu, od 11. prosinca 2018., naveo da je zamjenik dužnosnika za disciplinski postupak od sutkinje Ewe Maciejewske zatražio da podnese „pisanu izjavu o tome je li [sud koji je uputio zahtjev] možebitno prekoračio svoju nadležnost upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku protivno članku 267. [UFEU-a]".

48. Što se tiče predmeta C-563/18, sud koji je uputio zahtjev u prvom je dopisu, od 30. listopada 2018., naveo da sudac Igor Tuleya sudjeluje u šest postupaka koje vodi dužnosnik za disciplinski postupak protiv sudaca redovnih sudova, od kojih se jedan odnosi na razloge zbog kojih su odnosni sudovi uputili zahtjeve za prethodnu odluku u predmetima C-558/18 i C-563/18.

49. Sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-563/18 u drugom je dopisu, od 12. prosinca 2018., naveo da sudac Igor Tuleya sudjeluje u sedam postupaka koje vodi dužnosnik za disciplinski postupak protiv sudaca redovnih sudova te da je zamjenik dužnosnika za disciplinski postupak protiv sudaca redovnih sudova od njega zatražio da podnese „pisanu izjavu o tome je li [sud koji je uputio zahtjev] možebitno prekoračio svoju nadležnost upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku protivno članku 267. [UFEU-a]".

V. Postupak pred Sudom

50. Odlukom Suda ovi su predmeti spojeni za potrebe provođenja pisanog i usmenog postupka i donošenja presude.

51. Predsjednik Suda odbio je rješenjem od 1. listopada 2018.[12] zahtjeve sudova koji su uputili prethodna pitanja da ove predmete ispita u okviru ubrzanog postupka na temelju članka 105. stavka 1. Poslovnika Suda.

52. Odlukom od 12. studenoga 2018. predsjednik Suda ovim predmetima dao je prednost, u skladu s člankom 53. stavkom 3. poslovnika Suda.

53. Pisana očitovanja o prethodnim pitanjima podnijeli su Skarb Państwa – Wojezoda Łódzki (Državna riznica – guverner Vojvodstva Łódź), Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (u početku Prokuratura Okregowa w Łódźi) (glavni državni odvjetnik, kojeg zastupa Ured glavnog državnog odvjetnika, Poljska (u početku Ured okružnog državnog odvjetnika u Łódźu, Poljska)) i

11 U relevantnom dijelu točke 24. Preporuka Suda predviđeno je sljedeće: „Budući da prethodni postupak pretpostavlja da je spor stvarno u tijeku pred sudom koji upućuje zahtjev, na potonjem je da obavijesti Sud o svakoj postupovnoj okolnosti koja može utjecati na postupak koji je u tijeku pred njime, a osobito o svakom povlačenju tužbe, mirnom rješenju spora ili o drugoj postupovnoj okolnosti koja dovodi do okončanja postupka."

12 Miasto Łowicz i Prokuratura Okręgowa w Płocku (C-558/18 i C-563/18, neobjavljeno, EU:C:2018:923)

Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (u početku Prokuratura Okregowa w Plocku) (glavni državni odvjetnik, kojeg zastupa Ured glavnog državnog odvjetnika, Poljska (u početku Ured okružnog državnog odvjetnika u Płocku, Poljska)), nizozemska vlada, Republika Latvija, Republika Poljska i Europska komisija.

54. Glavni državni odvjetnik, koji zastupa okružne državne odvjetnike u glavnim postupcima, Rzecnik Praw Obywatelskich (povjerenik za ljudska prava, Poljska), Republika Poljska, Nadzorno tijelo EFTA-e i Europska komisija iznijeli su usmena očitovanja na raspravi održanoj 18. lipnja 2019. [13].

VI. Sažetak očitovanja stranaka

A. Postupovni prigovori

55. Državna riznica i Poljska navode da se glavni postupci odnose na isključivo unutarnje situacije te da nisu obuhvaćeni područjem primjene prava Unije. Državna riznica naglašava da članak 19. stavak 1. UEU-a nije relevantan za glavne postupke te da niti jedna iznimka u pogledu unutarnjih situacija predviđena u sudskoj praksi ne opravdava nadležnost Suda u ovim predmetima [14].

56. Poljska, zajedno s glavnim državnim odvjetnikom, među ostalim navodi da pravila o disciplinskim postupcima protiv sudaca spadaju u nadležnost država članica te da pravo Unije zato nije relevantno za njihovu analizu. Prema mišljenju Poljske, iz članka 19. stavka 1. UEU-a nije moguće izvesti posebne standarde za disciplinske postupke. Poljska je na raspravi naglasila da, u skladu sa sudskom praksom Suda [15], mjere država članica moraju stvarno, a ne potencijalno spadati u područja obuhvaćena pravom Unije u smislu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a. Glavni državni odvjetnik dalje tvrdi da nadležnost država članica u pogledu ustroja pravosuđa nije promijenjena Ugovorom iz Lisabona, kako je odraženo u presudi njemačkog saveznog ustavnog suda u vezi s Ugovorom iz Lisabona [16].

57. Komisija, iako ne ističe službeni prigovor, radi cjelovitosti navodi da glavni postupci ne spadaju u područja obuhvaćena pravom Unije u smislu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a. Ističe, u pogledu predmeta C-558/18, da obavljanje zadaća iz područja javne uprave nije obuhvaćeno pravom Unije te, osobito, da ne čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Isto tako, u pogledu predmeta C-563/18, Komisija navodi da se glavni postupak odnosi na poljsko kazneno pravo te, osobito, da ne spada u područje primjene članka 4. točke (b) Okvirne odluke Vijeća 2008/841/PUP od 24. listopada 2008. o borbi protiv organiziranog kriminala (SL 2008., L 300, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 135.) ili članka 7. stavka 4. Direktive (EU) 2016/343 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku (SL 2016., L 65, str. 1.).

58. Državna riznica, glavni državni odvjetnik, Poljska i Komisija ističu da prethodna pitanja nisu dopuštena jer su hipotetska i nisu relevantna za glavni postupak [17].

13 Iako disciplinsko vijeće nije stranka glavnih postupaka te stoga, u skladu s Poslovnikom Suda, ne može sudjelovati u ovim predmetima, predsjednik Suda je odlukom od 14. lipnja 2019. prihvatio dokument disciplinskog vijeća koji je Poljska dostavila, to jest Rezoluciju br. 8 skupštine sudaca disciplinskog vijeća Vrhovnog suda od 4. lipnja 2019., koja sadržava stajalište tog vijeća u pogledu ovih predmeta (vidjeti bilješke 17. i 30. ovog mišljenja).

14 Državna riznica osobito upućuje na presude od 18. listopada 1990., Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360); od 5. prosinca 2006., Cipolla i dr. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758); i od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

15 Poljska osobito upućuje na presude od 29. svibnja 1997., Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, t. 16.), i od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 39. i 40.).

16 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), BVerfE 123, 267.

17 Ističem da disciplinsko vijeće u rezoluciji u kojoj je iznijelo svoje stajalište o ovim predmetima (vidjeti bilješku 13. ovog mišljenja) navodi, među ostalim, da su prethodna pitanja nedopuštena i bespredmetna jer su postavljena u predmetima koji nemaju veze s pravom Unije te da su apstraktna i hipotetska jer se ne odnose na sporove u glavnim postupcima nego na ustroj pravosuđa u državi članici, što je u isključivoj nadležnosti odnosne države članice.

59. Državna riznica, glavni državni odvjetnik i Poljska tvrde da sudovi koji su uputili zahtjeve nisu iznijeli, među ostalim, razloge za razmatranje pitanja tumačenja članka 19. stavka 1. UEU-a niti su obrazložili vezu između te odredbe prava Unije i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog na glavne postupke, kako zahtijevaju sudska praksa, članak 94. Poslovnika Suda i Preporuke Suda.

60. Državna riznica, glavni državni odvjetnik i Poljska dalje navode da odgovor Suda nije potreban za rješavanje sporova u glavnim postupcima, jer ti sporovi nemaju nikakve veze s uređenjem disciplinskih postupaka u Poljskoj te se protiv odnosnih sudaca trenutno ne vode nikakvi disciplinski postupci. Prema njihovu mišljenju, zahtjevi za prethodnu odluku povezani su sa subjektivnom bojazni sudaca u pogledu mogućeg pokretanja disciplinskih postupaka, što su hipotetski događaji, a Sud je slične situacije razmatrao u predmetima Falciola [18] i Nour [19], u kojima je odbio prethodna pitanja. Ujedno navode da bi se svrha prethodnih postupaka narušila ako bi nacionalni sudovi mogli postavljati pitanja koja nisu povezana sa sporom u glavnom postupku. Državna riznica ističe da sudska praksa Suda [20] kojom je ublažen uvjet relevantnosti prethodnih pitanja za rješavanje glavnog spora nije primjenjiva na ove predmete.

61. Poljska i Komisija naglašavaju da činjenica da sudovi koji su uputili zahtjeve mogu odlučivati o pitanjima primjene ili tumačenja prava Unije nije dovoljna da bi prethodna pitanja bila dopuštena, jer ona moraju biti relevantna i potrebna za rješavanje sporova koji se pred njima vode. Glavni državni odvjetnik i Komisija dalje navode da se ovi predmeti razlikuju od predmeta Associação Sindical dos Juízes Portugueses [21], jer je u potonjem tumačenje članka 19. stavka 1. UEU-a bilo relevantno za rješavanje spora u glavnom postupku.

62. Komisija tvrdi da članak 19. stavak 1. UEU-a nije relevantan za predmet sporova u glavnim postupcima ili bilo koje preliminarno pitanje (*quaestio in limine litis*) povezano s tim sporovima. Prema njezinu mišljenju, odgovor Suda bio bi ekvivalentan savjetodavnom mišljenju o općenitim i hipotetskim pitanjima te bi prekoračio granice mehanizma prethodnog odlučivanja iz članka 267. UFEU-a, kako je definiran u sudskoj praksi [22]. Ona shvaća zabrinutost sudova koji su uputili zahtjeve u pogledu mogućnosti pokretanja disciplinskih postupaka, ali smatra da ta okolnost ne mijenja činjenicu da prethodna pitanja nisu dopuštena. Komisija je na raspravi naglasila da sudovi koji su uputili zahtjeve nisu naveli nijedan razlog zbog kojeg im je odgovor Suda u pogledu tumačenja članka 19. stavka 1. UEU-a potreban za donošenje odluke.

63. Poljski povjerenik za ljudska prava i Nadzorno tijelo EFTA-e ističu da su prethodna pitanja dopuštena.

64. Poljski povjerenik za ljudska prava tvrdi da rješenje Falciola [23] nije primjenjivo na ove predmete jer je doneseno prije nego što je članak 19. stavak 1. UEU-a ubačen u Ugovore. On navodi da su ovi predmeti povezani s pravom Unije prije svega zbog potrebe da se zajamči djelotvornost članka 19. stavka 1. UEU-a i prethodnog postupka uređenog u članku 267. UFEU-a. U skladu s presudom Associação Sindical dos Juízes Portugueses [24], zaštita neovisnosti sudstva predviđena člankom 19. stavkom 1. UEU-a aktivira se kada nacionalno zakonodavstvo pitanja prava Unije povjeri sudu te obuhvaća sve sudačke aktivnosti nacionalnog suda kako ta odredba ne bi izgubila koristan učinak.

18 Rješenje od 26. siječnja 1990. (C-286/88, EU:C:1990:33)

19 Rješenje od 25. svibnja 1998. (C-361/97, EU:C:1998:250)

20 Državna riznica upućuje na presude od 16. prosinca 2008., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), i od 17. veljače 2011., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85).

21 Presuda od 27. veljače 2018. (C-64/16, EU:C:2018:117)

22 Komisija osobito upućuje na presude od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400), i od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

23 Rješenje od 26. siječnja 1990. (C-286/88, EU:C:1990:33)

24 Presuda od 27. veljače 2018. (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 40.)

Također, prema njegovu mišljenju, suci zaštićeni člankom 19. stavkom 1. UEU-a trebaju moći pokrenuti prethodni postupak bez izlaganja ikakvim rizicima te su ovi predmeti zbog samog nepostojanja tih jamstava povezani s pravom Unije, bez obzira na činjenicu da su protiv sudaca koji su uputili zahtjeve pokrenute istrage.

65. Poljski povjerenik za ljudska prava dalje navodi da prethodna pitanja nisu hipotetska te da je odgovor Suda sudovima koji su uputili zahtjeve potreban za donošenje odluke uzimajući pritom u obzir zaštitu neovisnosti sudstva koju pruža drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a. On naglašava da bi bilo protivno presudi Unibet [25], u kojoj je Sud utvrdio da isticanje nesukladnosti nacionalnog prava s pravom Unije kada je pojedinac izložen opasnosti od određenih sankcija nije dovoljno za osiguravanje učinkovite sudske zaštite, ako bi suci mogli samo istaknuti pitanje neovisnosti sudstva u disciplinskim postupcima koji su protiv njih pokrenuti.

66. Nadzorno tijelo EFTA-e navodi da iz presude Associação Sindical dos Juízes Portugueses [26] proizlazi da je neovisnost sudstva nedjeljiva. Prema njegovu mišljenju, nacionalni sudovi uvijek djeluju kao sudovi Unije, a ne samo kada odlučuju u predmetima koji su izričito povezani s pravom Unije. Ono stoga tvrdi da su ovi predmeti dopušteni, jer se u zahtjevima neovisnosti sudstva nametnutima nacionalnim sudovima očito krije pitanje prava Unije koje treba razmotriti.

B. Meritum

67. Poljski povjerenik za ljudska prava ističe da na prethodna pitanja treba potvrdno odgovoriti. On tvrdi, s obzirom na sudsku praksu Suda [27], da poljske mjere o disciplinskim postupcima ne osiguravaju zaštitu sudaca od pretjeranog nadzora od strane izvršne vlasti. Među ostalim ističe da ministar pravosuđa imenuje suce disciplinskog suda na žalbenim sudovima na mandat neodređenog trajanja, ali da taj mandat istječe kada se sucu izreknu disciplinske sankcije te da je bilo situacija u kojima su suci odbili pokrenuti disciplinski postupak protiv drugog suca te je zbog toga protiv njih samih pokrenut disciplinski postupak. Također ističe da ministar pravosuđa imenuje dužnosnika za disciplinski postupak protiv sudaca redovnih sudova i dvojicu zamjenika i može uložiti prigovor protiv odluke dužnosnika za disciplinski postupak o nepokretanju disciplinskog postupka, što u praksi nužno rezultira pokretanjem disciplinskog postupka, te da upute ministra pravosuđa u pogledu vođenja takvog postupka obvezuju tog dužnosnika za disciplinski postupak.

68. Osim toga, prema navodu poljskog povjerenika za ljudska prava, ministar pravosuđa može imenovati dužnosnika ministra pravosuđa za disciplinski postupak, u kojem slučaju nijedan drugi dužnosnik za disciplinski postupak ne može djelovati, a to u praksi nužno rezultira pokretanjem disciplinskog postupka. Tvrdi da za pokretanje disciplinskog postupka nije predviđen nikakav konkretan vremenski okvir, što se protivi zahtjevu da sporovi moraju biti odlučeni u razumnom roku, te da ministar pravosuđa može zatražiti ponovno pokretanje disciplinskog postupka, zbog čega je suca moguće teretiti za iste povrede u slučaju pojave novih okolnosti ili dokaza.

69. Poljski povjerenik za ljudska prava dalje navodi da ne postoje dostatna jamstva koja štite prava obrane sudaca u disciplinskim postupcima. Osobito tvrdi da disciplinski sud može odlučivati u slučaju opravdanog izostanka optuženog suca i njegova zastupnika te da, s obzirom na članak 115.c Zakona o redovnim sudovima, korištenje dokaza iz kaznenih postupaka nije opravdano u disciplinskim postupcima zbog profesionalnih propusta sudaca. Prema njegovu mišljenju, problematični su i

25 Presuda od 13. ožujka 2007. (C-432/05, EU:C:2007:163, t. 62. i 64.)

26 Presuda od 27. veljače 2018. (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 37. i 40.).

27 Poljski povjerenik za ljudska prava upućuje na presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 67.

institucionalni aspekti uređenja disciplinskih postupaka, uključujući korištenje sudaca porotnika u disciplinskom vijeću, s obzirom na to da je u disciplinskim predmetima potrebno pravno znanje, i činjenicu da predsjednik disciplinskog vijeća određuje disciplinski sud prvog stupnja, zbog čega je dvojbeno može li se za takav sud smatrati da je ustanovljen zakonom.

70. Glavni državni odvjetnik tvrdi da poljska pravila o disciplinskim postupcima protiv sudaca zadovoljavaju jamstva neovisnosti sudstva predviđena u sudskoj praksi Suda [28], kao i standarde koji proizlaze iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava [29]. Osobito ističe da ministar pravosuđa može pokrenuti disciplinski postupak te uložiti prigovor protiv odluke o nepokretanju takvog postupka, ali da ne može utjecati na ishod postupka niti sucu izreći sankciju. Prema njegovu mišljenju, poljske reforme uređenja disciplinskih postupaka namijenjene su povećanju odgovornosti sudaca. Na raspravi je naglasio da suci nisu disciplinski odgovorni za sadržaj svojih odluka te da protiv nijednog suca nije pokrenut disciplinski postupak zbog upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku; postupak istrage sudaca pokrenut u predmetnim slučajevima drukčije je naravi te se njime htjelo razjasniti zašto su zahtjevi identični.

71. Poljska tvrdi da poljski pravni sustav ne sadržava odredbe koje povrjeđuju jamstva neovisnosti disciplinskih postupaka protiv sudaca ili koje povećavaju rizik od povrede tih jamstava. Prema njezinu mišljenju, zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na mjere koje u Poljskoj ne postoje te su hipotetski jer u njima nije navedeno koja su konkretna jamstva povrijeđena i na koji način. Osim toga, Poljska navodi da je teško odgovoriti na navode u tim zahtjevima zato što su u njima selektivno izdvojene određene odredbe poljskog prava koje se odnose na disciplinske postupke te zato što sadržavaju subjektivne ocjene čiji je cilj oblikovati opću kritiku reformi poljskog pravosudnog sustava.

72. Poljska navodi, među ostalim, da ni ministar pravosuđa ni bilo koje drugo tijelo izvršne vlasti ne odlučuje u disciplinskom postupku niti sucima izriče sankcije. Ističe da u disciplinskim postupcima protiv sudaca redovnih sudova, u skladu s člancima 110. i 110.a Zakona o redovnim sudovima, odlučuju disciplinski sudovi na žalbenim sudovima te da u određenim slučajevima disciplinsko vijeće odlučuje u takvim postupcima. Poljska dalje ističe da suce disciplinskog vijeća, u skladu s člankom 179. poljskog ustava, imenuje predsjednik republike te da ministar pravosuđa, nakon savjetovanja s DSV-om, suce disciplinskih sudova na žalbenim sudovima koje imenuje na razdoblje od šest godina bira među sucima redovnih sudova koji tu dužnost obnašaju najmanje deset godina te koji su na tu funkciju postavljeni u skladu s poljskim ustavom. Prema njezinu mišljenju, suci koji odlučuju u disciplinskim postupcima protiv sudaca uživaju formalna jamstva neovisnosti [30], uključujući ona koja se odnose na imenovanje na neodređeno vrijeme, nesmjenjivost, imunitet, plaću i obveze da budu apolitični [31].

73. Poljska naglašava da ni ministar pravosuđa ni bilo koji drugi političar ne vrši utjecaj na disciplinske sudove i suce koji u njima zasjedaju, osobito zato što: (1.) oni ne određuju sastav disciplinskih sudova, koji se, u skladu s člankom 111. Zakona o redovnim sudovima, određuje nasumičnim odabirom s popisa sudaca danog suda; (2.) ne mogu davati smjernice sucima disciplinskih sudova; (3.) ne mogu razriješiti dužnosti suca disciplinskog suda (4.) ne mogu suca disciplinskog suda ukloniti s predmeta koji razmatra; te (5.) ne mogu kontrolirati aktivnost disciplinskih sudova.

28 Glavni državni odvjetnik upućuje na presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 67.

29 Glavni državni odvjetnik upućuje na presude ESLJP-a od 25. rujna 2018., Denisov protiv Ukrajine (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911), i od 9. siječnja 2013., Oleksandr Volkov protiv Ukrajine (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211).

30 Ističem da disciplinsko vijeće u rezoluciji u kojoj je iznijelo svoje stajalište o ovim predmetima (vidjeti bilješku 13. ovog mišljenja) među ostalim navodi da suci disciplinskog vijeća uživaju sva jamstva neovisnosti na temelju istih pravila kao i suci ostalih vijeća Vrhovnog suda te da to vijeće zadovoljava sve zahtjeve koji su u pravu Unije predviđeni kako bi se strankama osiguralo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, uključujući u disciplinskim postupcima koji se odnose na suce.

31 Poljska upućuje na članak 178. stavke 2. i 3. te članke 179., 180. i 181. poljskog ustava.

74. Poljska priznaje da ministar pravosuđa ima određene ovlasti pokretanja disciplinskih postupaka, jer može od dužnosnika za disciplinski postupak zahtijevati pokretanje istražnog postupka, uložiti prigovor protiv odluke tog predstavnika o nepokretanju disciplinskog postupka ili odrediti dužnosnika ministra pravosuđa za disciplinski postupak da ispita određeni predmet. Unatoč tomu, kako Poljska naglašava, ministar pravosuđa vrši neizravan utjecaj, uglavnom podnošenjem prigovora protiv odluke o nepokretanju disciplinskog postupka, te nema utjecaj na ishod postupka koji je pokrenuo dužnosnik za disciplinski postupak ili na presudu disciplinskog suda. Poljska je na raspravi navela da se dužnosnika ministra pravosuđa za disciplinski postupak imenuje kada je potrebno usredotočiti se na jedan postupak te da je ta funkcija uvedena radi smanjenja opterećenja dužnosnika za disciplinski postupak i rješavanja predmeta sa složenim pravnim i činjeničnim okolnostima.

75. Poljska ističe da suci uživaju postupovna jamstva prava na pošteno suđenje u disciplinskim postupcima. Navodi da predmete rješava sud na temelju Zakona o redovnim sudovima, da suci koji odlučuju o tim predmetima uživaju jamstva nepristranosti i neovisnosti te da su disciplinski postupci javni u skladu s člankom 116. stavkom 1. Zakona o redovnim sudovima. Poljska ističe da se u disciplinskim postupcima poštuju načela jednakosti oružja i *ne bis in idem* te da optuženi sudac može zastupnika odrediti iz redova sudaca, državnih odvjetnika ili pravnih savjetnika te da, u slučaju bolesti, ima pravo na to da mu sud po službenoj dužnosti odredi zastupnika u skladu s člankom 113. stavcima 1. i 2. Zakona o redovnim sudovima; taj sudac ujedno uživa pretpostavku nedužnosti te može podnijeti žalbu protiv odluke prvostupanjskog disciplinskog suda, koja se mora ispitati u roku od dva mjeseca od podnošenja žalbe u skladu s člankom 121. Zakona o redovnim sudovima. Poljska dalje ističe da se definicija disciplinske povrede iz članka 107. Zakona o redovnim sudovima godinama nije mijenjala te da osigurava fleksibilnost i predvidljivost. Poljska je na raspravi naglasila da ne postoji disciplinska odgovornost za sadržaj sudskih odluka.

76. Što se tiče dopisa kojima su sudovi koji su uputili zahtjeve dopunili te zahtjeve, Poljska navodi da je dužnosnik za disciplinski postupak protiv sudaca redovnih sudova na informacije u tim dopisima odgovorio Priopćenjem „o istražnim postupcima uz sudjelovanje sudaca Ewe Maciejewske i Igora Tuleye, u vezi s upućivanjem prethodnih pitanja Sudu Europske unije” [32]. Poljska tvrdi da je svrha istrage, u skladu s tim priopćenjem, bila odrediti je li ijedan sudac pokušao utjecati na suce koji su uputili zahtjeve kako bi odredio sadržaj presuda u predmetima u kojima su ta pitanja postavljena. Poljska ističe da se sumnja u postojanje disciplinske povrede pojavila zato što su odluke kojima je upućeno prethodno pitanje bile praktički identične. Poljska dalje navodi da je zamjenik dužnosnika za disciplinski postupak protiv sudaca redovnih sudova okončao istragu jer nije utvrđeno postojanje disciplinske povrede te da su navedeni suci u toj istrazi imali status svjedoka, a ne optuženih sudaca. Osim toga, Poljska ističe da se protiv tih sudaca trenutno ne vodi disciplinski postupak te da su oni samo saslušani kao svjedoci u postupcima koji su se odnosili na druge suce.

32 NRRDSP713-53/18, 17. prosinca 2018., dostupno na http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2018/12/Komunikat-Rzecznika-Dysc-z-1712.pdf

77. Latvija predlaže da Sud na prethodna pitanja odgovori na način da drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a treba tumačiti u smislu da država članica mora osigurati da pravila o disciplinskim postupcima protiv sudaca poštuju jamstva neovisnosti sudstva. Naglašava da takva pravila moraju poštovati jamstva utvrđena u sudskoj praksi Suda [33], primjer čega je latvijski sustav disciplinskih postupaka. Ističe da sudske odluke načelno ne izazivaju disciplinsku odgovornost sudaca te da je samo teške i neopravdive povrede mogu izazvati [34]. Naglašava povezanost neovisnosti sudstva s diobom vlasti i vladavinom prava, koja je priznata, među ostalim, u latvijskom pravu i pravu Unije [35].

78. Nizozemska predlaže da se na prethodna pitanja potvrdno odgovori [36]. Ona smatra da, u skladu sa sudskom praksom Suda [37], nacionalne mjere koje, kako su objasnili sudovi koji su uputili zahtjeve, uključuju ili omogućuju politički utjecaj na disciplinske postupke protiv sudaca te koje se mogu upotrijebiti za provedbu političkog nadzora nad sadržajem sudskih odluka povrjeđuju drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a, kao i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

79. Nadzorno tijelo EFTA-e naglašava važnost neovisnosti sudstva za vladavinu prava, koja je priznata u pravnim porecima EGP-a i Unije [38]. Izražava zabrinutost, s obzirom na sudsku praksu Suda [39], da nekoliko elemenata poljskih pravila o disciplinskim postupcima protiv sudaca nisu u skladu sa zahtjevima neovisnosti sudstva. Među tim elementima su: (1.) disciplinska povreda ili profesionalni propust nisu jasno definirani; (2.) čini se da između osobe odgovorne za disciplinski postupak i izvršne vlasti postoji veza u odnosu na sastav disciplinskog vijeća i činjenicu da izvršna vlast imenuje dužnosnike za disciplinski postupak za razmatranje predmeta, kao i u odnosu na ishod istraga; (3.) korištenje dokaza prikupljenih u okviru kaznenog postupka ili operativnim nadzorom u disciplinskom postupku; (4.) dvojbe u pogledu neovisnosti disciplinskog vijeća; i (5.) disciplinske sankcije su teške te se postupak može ponovno pokrenuti na štetu optuženih sudaca.

80. Nadzorno tijelo EFTA-e navodi da treba sagledati čitavu sliku promjena u propisima koji se tiču poljskog pravosudnog sustava te da, ako se promjene zasebno promatraju, ne uzimajući u obzir njihove kumulativne učinke, postoji opasnost od nedovoljnog obraćanja pozornosti na cjelokupne implikacije onoga što se čini usklađenim skupom mjera. Ujedno naglašava da činjenica da je od sudova koji su uputili zahtjeve zatraženo da dostave pisane izjave u pogledu prethodnih pitanja ima odvraćajući učinak.

33 Latvija upućuje na presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 67.

34 Latvija osobito upućuje na Zajedničko mišljenje uprave Venecijanske komisije za ljudska prava i OESS-ova Ureda za demokratske institucije i ljudska prava br. 755/2014 od 24. ožujka 2014. o Nacrtu zakona o disciplinskoj odgovornosti sudaca Republike Moldavije, CDL-AD(2014)006, te na Mišljenje Venecijanske komisije br. 825/2015 od 21. prosinca 2015. o zakonima o disciplinskoj odgovornosti i evaluaciji sudaca „Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije", CDL-AD(2015)042.

35 Latvija osobito upućuje na presudu Satversmes tiesa (Ustavni sud, Latvija) od 18. siječnja 2010., br. 2009-11-01; te na presude od 19. rujna 2006., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587); od 6. ožujka 2018., Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158); i od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

36 Nizozemska u svojim pisanim očitovanjima ističe da ne zauzima stajalište u pogledu točke 3. prethodnog pitanja u predmetu C-558/18, koja se odnosi na mogućnost korištenja nezakonito prikupljenih dokaza u disciplinskim postupcima protiv sudaca, jer nema dovoljno informacija da bi ga oblikovala.

37 Nizozemska upućuje na presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 48. do 54., 63. do 67.

38 Nadzorno tijelo EFTA-e osobito upućuje na odluku Suda EFTA-e od 14. veljače 2017., Pascal Nobile/DAS Rechtsschutz-Versicherungs, E-21/16; te na presude od 19. rujna 2006., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587); i od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

39 Nadzorno tijelo EFTA-e upućuje na presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 67.

81. Komisija je na raspravi podredno navela da, u skladu sa sudskom praksom Suda[40], poljski disciplinski sustav povrjeđuje načelo neovisnosti sudstva jer ne pruža jamstva potrebna da bi se izbjegla opasnost od korištenja tog sustava kao instrumenta političkog nadzora nad sadržajem sudskih odluka. Komisija je zato istaknula da je na temelju članka 258. UFEU-a protiv Poljske pokrenula postupak zbog povrede, navodeći da novi sustav disciplinskih postupaka protiv sudaca nije u skladu s drugim podstavkom stavka 1. članka 19. UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje[41].

82. Sažimajući svoje navode iz tog postupka, Komisija tvrdi da: (1.) je u poljskom pravu moguće suce redovnih sudova proglasiti disciplinski odgovornima zbog sadržaja njihovih sudskih odluka, uključujući zahtjeve za prethodnu odluku; (2.) disciplinsko vijeće ne zadovoljava zahtjeve neovisnosti sudstva predviđene pravom Unije, na koje se odnose tekući spojeni predmeti C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A. K. i dr. (neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda); (3.) poljska pravila o disciplinskim postupcima ne jamče da će u prvostupanjskom disciplinskom postupku protiv suca redovnog suda odlučivati zakonom ustanovljeni sud, jer predsjednik disciplinskog vijeća određuje, *ad hoc* i po slobodnoj procjeni, disciplinski sud koji će razmatrati predmet; te da su (4.) postupovna prava sudaca u disciplinskim postupcima ograničena, jer nova pravila više ne jamče da će se o predmetima odlučiti u razumnom roku te su prava obrane optuženih sudaca narušena.

VII. Analiza

83. Došao sam do zaključka da predmetni zahtjevi za prethodnu odluku nisu dopušteni jer Sud ne raspolaže s dovoljno činjeničnih i pravnih elemenata da bi utvrdio je li došlo do povrede obveze država članica da jamče neovisnost sudstva u skladu s drugim podstavkom stavka 1. članka 19. UEU-a.

84. Točnije, sudovi koji su uputili zahtjeve postavili su općenita pitanja jer u odlukama kojima su ih uputili nisu objasnili vezu između spornih nacionalnih mjera i drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, što se protivi zahtjevima predviđenima u članku 94. točki (c) Poslovnika Suda. Odgovor Suda na ta pitanja stoga bi bio savjetodavno mišljenje protivno članku 267. UFEU-a.

85. Moja analiza podijeljena je na dva dijela. Kao prvo, u odjeljku A razmotrit ću je li situacija iz glavnih postupaka obuhvaćena materijalnim područjem primjene prava Unije, a osobito drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a. Kao drugo, u odjeljku B ispitat ću dopuštenost zahtjevâ za prethodnu odluku. Tijekom te analize u odjeljku B postat će očito zašto u spisu predmeta nema dovoljno informacija za provođenje podredne meritorne ocjene postojanja strukturne povrede neovisnosti sudstva u smislu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a. Iz tog razloga neću iznijeti stajalište o tome jesu li povrijeđena jamstva iz drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a.

A. Situacija iz glavnih postupaka obuhvaćena je materijalnim područjem primjene drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a

86. Prema mojemu mišljenju, situacija iz glavnih postupaka obuhvaćena je materijalnim područjem primjene prava Unije i, konkretnije, drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a.

40 Komisija upućuje na presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 67.

41 Medijska objava – Vladavina prava: Europska komisija pokrenula postupak kako bi suce u Poljskoj zaštitila od političkog nadzora, 3. travnja 2019., dostupna na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm

87. Sud je u presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18) [42] potvrdio da se drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a, kada je riječ o njegovu materijalnom području primjene, odnosi na „područja obuhvaćena pravom Unije", neovisno o tome provode li države članice pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Sud je u točki 51. te presude utvrdio sljedeće:

„Protivno onomu što su u tom pogledu istaknule Republika Poljska i Mađarska, okolnost da su nacionalne mjere o smanjenju plaće o kojima je riječ u predmetu u kojemu je donesena presuda od 27. veljače 2018. Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117) donesene zbog zahtjeva u pogledu uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita predmetne države članice i u kontekstu programa financijske pomoći Unije toj državi članici, kao što proizlazi iz točaka 29. do 40. te presude, nije imala nikakvu ulogu u tumačenju koje je Sud dovelo do zaključka da u predmetnom slučaju treba primijeniti članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a. Naime, taj se zaključak temeljio na okolnosti da nacionalno tijelo o kojem je riječ u tom predmetu, odnosno Tribunal de Contas (Revizorski sud, Portugal), pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev u navedenom predmetu, *može* odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije i koja stoga proizlaze iz područja koja su obuhvaćena tim pravom (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 40.)" [43].

88. U pogledu upravo navedene presude valja istaknuti da je Sud u njoj odbio tvrdnje Poljske i Mađarske da je drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a bio primjenjiv u predmetu Associação Sindical dos Juízes Portugueses jer su nacionalne mjere smanjenja plaća o kojima se radilo u tom predmetu usvojene zbog nužnosti smanjenja pretjeranog proračunskog deficita u odnosnoj državi članici u kontekstu Unijina programa financijske pomoći. Umjesto toga, Sud je potvrdio da je u predmetu Associação Sindical dos Juízes Portugueses bilo bitno to da nacionalno tijelo u pitanju „može" odlučivati, kao sud u smislu, pretpostavljam, članka 267. UFEU-a, o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije i koja stoga proizlaze iz područja koja su obuhvaćena tim pravom.

89. Isto vrijedi i za sudove koji su uputili zahtjeve u ovim predmetima (vidjeti točku 42. ovog mišljenja). Nesporno je da oni čine tijela koja „mogu" odlučivati, kao sudovi u smislu članka 267. UFEU-a, o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije. Stoga, sudovi koji su uputili zahtjeve načelno su obuhvaćeni materijalnim područjem primjene drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a te je ta odredba primjenjiva u ovim predmetima.

90. Ipak, smatram da Sud u presudama Associação Sindical dos Juízes Portugueses ili Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18) nije utvrdio da široko materijalno područje primjene drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a istiskuje ili umanjuje značaj pravila Suda o dopuštenosti zahtjevâ za prethodnu odluku. Upravo taj aspekt – koji nije bio prisutan u spojenim predmetima A. K. i dr. (neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) [44], koji je također otvoren zahtjevom poljskog suda za prethodnu odluku u pogledu sukladnosti poljskih mjera sa zahtjevima neovisnosti sudstva u smislu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, a u kojem sam također iznio mišljenje – sprječava Sud da odluči je li drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a povrijeđen u predmetnom slučaju. O tome će se govoriti u odjeljku B ovog mišljenja.

42 EU:C:2019:531, t. 50. i navedena sudska praksa

43 Moje isticanje

44 C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551. Dopuštenost prethodnih pitanja nije bila sporna u tim predmetima jer je postojala očita veza između prava Unije, to jest Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.) i sporova koji su se morali riješiti u glavnim postupcima. S obzirom na to, smatram da Sud u tim predmetima, osim o navodnoj povredi članka 47. Povelje, može odlučiti je li neovisnost sudstva u smislu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a strukturno povrijeđena. Dodatno vidjeti točku 125. ovog mišljenja.

91. Široko materijalno područje primjene drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a ujedno znači, protivno tvrdnjama Državne riznice, da se sudska praksa Suda u pogledu takozvanih unutarnjih situacija, a osobito njegova presuda u predmetu Ullens de Schooten [45], ne primjenjuje na situaciju iz glavnih postupaka. Ta se sudska praksa odnosi na mogućnost Suda da odgovori na zahtjeve za prethodnu odluku u okolnostima za koje se može smatrati da odstupaju od općeg pravila da unutarnje situacije, to jest situacije čiji su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu, nisu obuhvaćene područjem primjene prava Unije. Ta je sudska praksa uvelike smještena u kontekst zahtjeva za prethodnu odluku koji su se odnosili na Unijina pravila o slobodnom kretanju i ostala područja prava Unije u kojima je prekogranični element u načelu nužno prisutan [46]. Ovi se predmeti odnose na područje primjene drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a. To se, po definiciji, ne može smatrati isključivo unutarnjim pitanjem.

92. To je zato što „područja obuhvaćena pravom Unije" u smislu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a uključuju ovlast danu Sudu da odlučuje o strukturnim povredama jamstava neovisnosti sudstva, s obzirom na to da je člankom 19. UEU-a konkretizirana vladavina prava, jedno od temeljnih vrijednosti na kojima Europska unija počiva u skladu s člankom 2. UEU-a, te su države članice na temelju drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a obvezne „[osigurati] pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite" [47]. Strukturne povrede neovisnosti sudstva neizbježno utječu na mehanizam prethodnog odlučivanja uređen člankom 267. UFEU-a te stoga na sposobnost sudova država članica da djeluju kao sudovi Unije.

93. U vezi s time, prihvaćam argumente poljskog povjerenika za ljudska prava iz točke 64. ovog mišljenja u pogledu značenja izraza „područja obuhvaćena pravom Unije" iz drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a [48] te odbijam argumente Glavnog državnog odvjetnika iz točke 56. ovog mišljenja da bi zaključak da su glavni postupci obuhvaćeni materijalnim područjem primjene drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a bio protivan podjeli nadležnosti između Europske unije i država članica. To je zato što pravo Unije u specifičnim okolnostima koje su ovdje opisane utječe na nadležnost država članica da organiziraju svoje pravosuđe.

94. Stoga smatram nevažnom činjenicu da se sporovi iz glavnih postupaka odnose na primjenu poljskih propisa u području javne uprave (predmet C-558/18) i poljskih kaznenopravnih propisa (predmet C-563/18). Kako je Sud dao do znanja u točki 51. presude Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18), koja je citirana u točki 87. ovog mišljenja, materijalno područje primjene drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a ni na koji način nije povezano s time odnosi li se meritorni spor o neovisnosti sudstva na pravo Unije. Kako je istaknuto u točkama 88. i 89. ovog mišljenja, materijalno područje primjene drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a je široko. Pitanje je li povreda neovisnosti sudstva strukturne naravi te stoga protivna drugom podstavku stavka 1. članka 19. UEU-a treba zasebno razmotriti (vidjeti točku 125. ovog mišljenja).

45 Presuda od 15. studenoga 2016. (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 49. do 55.); također vidjeti presudu od 20. rujna 2018., Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754).

46 Vidjeti Sara Iglesias Sánchez, „Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?", (2018.), 14, *European Constitutional Law Review*, sv. 14, 2018., str. 7. do 36., osobito 14. do 28. Za daljnju raspravu, vidjeti, primjerice, Edouard Dubout, „Voyage en eaux troubles: vers une épuration des situations ‚purement' internes?: CJUE, gde ch., 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, aff. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874", *Revue des affaires européennes, br. 4*, 2016., str. 679. do 693.; Krommendijk, J., „Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations", *German Law Journal*, sv. 18., 2017., str. 1359. do 1394.; Laurence Potvin-Solis, „Qualification des situations puremenet internes", u E. Neframi (urednica), *Renvoi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national*, Larcier, 2015., str. 39. do 99.

47 U tom pogledu, vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, osobito točke 42. do 48., 54., 55., 57., 58. i navedenu sudsku praksu.

48 To ne uključuje njegove argumente u pogledu predmeta Falciola, barem u okolnostima iz ovih predmeta.

95. Stoga, sličnosti ovih predmeta s presudama Suda u predmetima Falciola [49] i Nour [50] nisu izravno relevantne za situaciju iz glavnih postupaka, jer su te presude donesene prije presuda Associação Sindical dos Juízes Portugueses i Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18).

96. U predmetu Falciola [51], u kojem je puni sastav Suda donio rješenje 26. siječnja 1990., spor pred sudom koji je uputio zahtjev odnosio se na primjenu Unijinih pravila o javnoj nabavi, ali je iz odluke kojom je zahtjev upućen bilo jasno da je svrha prethodnih pitanja bila utvrditi jesu li nacionalni suci mogli svoje dužnosti kao suci Unije izvršavati neovisno i nepristrano unatoč usvajanju talijanskog zakonodavstva o odgovornosti sudaca. Sud je utvrdio da prethodna pitanja nisu bila relevantna za glavni spor, jer se nisu odnosila na tumačenje odnosnih Unijinih pravila o javnoj nabavi te je sud koji je uputio zahtjev „samo dvojio u pogledu mogućih psiholoških reakcija određenih talijanskih sudaca” [neslužbeni prijevod] zbog tog zakonodavstva. Sud je stoga utvrdio da se prethodna pitanja nisu odnosila na tumačenje Unijinih pravila koje je objektivno bilo potrebno za rješavanje spora te da nije nadležan na njih odgovoriti.

97. Isto tako, Sud je i u rješenju od 25. svibnja 1998. u predmetu Nour [52] utvrdio da prethodna pitanja nisu bila relevantna za glavni spor te da nije nadležan na njih odgovoriti. Ta je pitanja uputio austrijski žalbeni odbor u kontekstu spora između liječnika i osiguravateljskog fonda u pogledu cijena zdravstvenih usluga koje je taj liječnik naplaćivao, a odnosila su se na opća načela koja čine dio prava Unije u vezi s određenim aspektima rada tog odbora. Zaključak Suda temeljio se na trima razlozima. Kao prvo, prethodna pitanja nisu se odnosila na predmet spora te stoga ni na tumačenje koje je objektivno bilo potrebno za rješavanje tog spora. Kao drugo, u skladu s člankom 267. UFEU-a, sucu nije bilo moguće dopustiti da uputi pitanja povezana sa sporom u okviru drugog postupka pred istim sudom u kojem je sudjelovao kao privatna stranka, što je učinio predsjednik tog žalbenog odbora. Kao treće, nije dokazano da je pravo Unije bilo primjenjivo na situaciju iz glavnog postupka.

98. Međutim, nijedan od tih predmeta nije se odnosio na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a. S obzirom na prethodna razmatranja, prigovor da situacija iz glavnih postupaka nije obuhvaćena materijalnim područjem primjene drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a treba odbiti.

B. Zbog čega su prethodna pitanja dopuštena?

99. Smatram da prigovor u pogledu dopuštenosti prethodnih pitanja treba prihvatiti, ali zbog razloga nešto drukčijih od onih koje su stranke istaknule u svojim očitovanjima. Srž problema nedopuštenosti u ovim predmetima leži u nepostojanju dostatnih osnova, kako pravnih tako i činjeničnih, na kojima bi Sud mogao utvrditi je li došlo do strukturne povrede neovisnosti sudstva zaštićene drugim podstavkom stavka 1. članka 19. UEU-a. Stoga ne mogu reći Sudu je li ta odredba povrijeđena. Zato neću iznijeti nikakvo podredno stajalište za slučaj da se Sud ne bude slagao s mojom analizom dopuštenosti prethodnih pitanja.

49 Rješenje od 26. siječnja 1990. (C-286/88, EU:C:1990:33)

50 Rješenje od 25. svibnja 1998. (C-361/97, EU:C:1998:250)

51 C-286/88, EU:C:1990:33, osobito točke 1. do 5., 8. do 10. Za daljnju raspravu o tom predmetu i njegovoj ulozi u razvoju sudske prakse u pogledu dopuštenosti zahtjevâ za prethodnu odluku, vidjeti, primjerice, mišljenje nezavisnog odvjetnika C. O. Lenza u predmetu Bosman i dr. (C-415/93, EU:C:1995:293, t. 76. do 80.); mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja u predmetu Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:19, t. 19., bilj. 30.); i mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:137, t. 24.).

52 C-361/97, EU:C:1998:250, osobito točke 1. do 9., 12. do 20. To rješenje donijelo je vijeće od trojice sudaca.

1. Relevantna pravila o dopuštenosti zahtjevâ za prethodnu odluku

100. Korisno je podsjetiti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, isključivo na nacionalnom sucu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom toga, čim se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku [53].

101. Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja [54].

102. U skladu s ustaljenom sudskom praksom kojom se tumači članak 94. točke (a) i (b) Poslovnika Suda [55], potreba za pružanjem tumačenja prava Unije koje će biti korisno nacionalnom sudu zahtijeva da taj sud definira činjenični i zakonodavni kontekst prethodnih pitanja ili barem objasni činjenične okolnosti na kojima se ta pitanja temelje [56]. Osim toga, u skladu s člankom 94. točkom (c), nužno je da sud koji upućuje zahtjev u određenoj mjeri objasni svoj izbor odredaba prava Unije čije tumačenje traži i vezu koja po njegovu mišljenju postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku [57]. Kako je navedeno u točki 6. ovog mišljenja, ti zahtjevi predviđeni su i u Preporukama Suda [58].

103. Iz ustaljene sudske prakse ujedno proizlazi da smisao prethodnog postupka nije davanje savjetodavnih mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima, nego stvarna potreba za učinkovitim rješavanjem spora [59]. Stoga, ako bi odgovor Suda na prethodno pitanje činio savjetodavno mišljenje o problemu koji je općenite [60] ili hipotetske [61] naravi, Sud takva pitanja proglašava nedopuštenima.

104. To odgovara svrsi prethodnog postupka uređenog člankom 267. UFEU-a. Taj postupak, uspostavljanjem dijaloga između Suda i sudova država članica, ima za cilj osigurati usklađenost i jedinstvo u tumačenju prava Unije, omogućujući tako osiguranje njegova punog učinka i njegove autonomije kao i u konačnici posebne naravi prava uspostavljenog Ugovorima [62].

53 Vidjeti, primjerice, presude od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 26.), i od 26. ožujka 2019., Abanca Corporación Bancaria i Bankia (C-70/17 i C-179/17, EU:C:2019:250, t. 43. i 44.).

54 Vidjeti, primjerice, presude od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 27.), i od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, t. 48.).

55 Članak 94. Poslovnika Suda predviđa: „Osim teksta prethodnih pitanja postavljenih Sudu zahtjev za prethodnu odluku sadržava: (a) sažeti prikaz predmeta spora i relevantne činjenice kako ih je utvrdio sud koji je uputio zahtjev ili barem prikaz činjeničnih okolnosti na kojima se temelje pitanja; (b) sadržaj nacionalnih odredaba koje se mogu primijeniti u predmetu i, po potrebi, relevantnu nacionalnu sudsku praksu; (c) prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku."

56 Vidjeti, primjerice, presude od 10. ožujka 2016., Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, t. 114.), i od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Élite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, t. 24.).

57 Vidjeti, primjerice, presude od 9. studenoga 2017., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, t. 54.), i od 2. svibnja 2019., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, t. 18.).

58 Vidjeti, primjerice, presude od 13. srpnja 2017., INGSTEEL i Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549, t. 51.), i od 2. svibnja 2019., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, t. 20.).

59 Vidjeti, primjerice, presude od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 28.), i od 13. prosinca 2018., Rittinger i dr. (C-492/17, EU:C:2018:1019, t. 50.).

60 Vidjeti, primjerice, presude od 24. travnja 2012., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, t. 44. do 46.), i od 7. studenoga 2013., Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, t. 39. do 41.).

61 Vidjeti, primjerice, presude od 25. srpnja 2018., Aviabaltika (C-107/17, EU:C:2018:600, t. 40. do 43.), i od 11. prosinca 2018., Weiss i dr. (C-493/17, EU:C:2018:1000, t. 165. i 166.).

62 Vidjeti, primjerice, presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 45.

105. Analiza sudske prakse koja se odnosi na uvjete u pogledu sadržaja zahtjevâ za prethodnu odluku predviđene u članku 94. Poslovnika Suda pokazuje zašto su zahtjevi za prethodnu odluku u ovim predmetima problematični u smislu dopuštenosti.

106. Presuda Suda od 27. rujna 2017. u predmetu Puškár[63] odnosila se na tumačenje nekoliko odredbi prava Unije u kontekstu tužbe podnesene protiv slovačkih tijela radi uklanjanja tužiteljeva imena s popisa osoba za koje se smatralo da su samo fiktivno obavljale upravljačke funkcije u društvima. Tužitelj je tvrdio da su mu uvrštenjem na taj popis povrijeđena prava osobnosti.

107. Četvrto pitanje u predmetu Puškár[64] odnosilo se na to treba li sudskoj praksi Suda dati prednost kada se razlikuje od sudske prakse Europskog suda za ljudska prava. Sud je to pitanje proglasio nedopuštenim, jer je „[s]ud koji je uputio zahtjev to […] pitanje postavio općenito a da nije jasno naveo u čemu se sastoje razlike koje spominje". Sud je dodao, u pogledu zahtjeva iz članka 94. svojeg poslovnika, da „sud koji je uputio zahtjev mora navesti i točne razloge koji su ga naveli na to da postavi pitanje o tumačenju određenih odredaba prava Unije" te da je „nužno da nacionalni sud pruži osnovna objašnjenja o razlozima zbog kojih je odabrao odredbe prava Unije čije tumačenje traži, kao i o vezi koju uspostavlja između tih odredbi i nacionalnog propisa koji je primjenjiv u sporu koji je pred njime pokrenut".

108. O objašnjenju nacionalnog prava koje nije bilo dostatno za uspostavu te ključne veze te o posljedičnom proglašenju zahtjeva nedopuštenim radilo se, među ostalim, u presudama od 9. ožujka 2017., Milkova[65] i od 13. prosinca 2018., Rittinger i dr.[66], kao i u rješenju od 7. lipnja 2018. u predmetu Filippi i dr.[67]

109. U predmetu Milkova[68], koji se odnosio na pobijanje otkaza pred bugarskim sudovima kojim je navodno povrijeđena zabrana diskriminacije na temelju invaliditeta, Sud je utvrdio da je sud koji je uputio zahtjev tek općenito uputio na članak 4. Direktive 2000/78, zajedno s drugim njezinim odredbama, a da nije uspostavio vezu između tih odredbi i nacionalnog zakonodavstva koje se razmatralo u tom postupku.

110. Predmet Rittinger i dr.[69] odnosio se na spor u pogledu, među ostalim, Unijinih propisa o državnim potporama i njemačkog zakonodavstva prema kojem su sve odrasle osobe koje posjeduju stambeni prostor na državnom području bile dužne plaćati pristojbu javnim pružateljima radiodifuzijskih usluga. Sud je zaključio da je za dopuštenost prethodnih pitanja bilo pogubno to da, „iako [sud koji je uputio zahtjev] navodi da je doprinos za radiodifuzijske usluge omogućio financiranje tog sustava isključivo u korist pružatelja radiodifuzijskih usluga u Njemačkoj, on ne precizira uvjete financiranja spomenutog sustava ni razloge zbog kojih bi ostali pružatelji radiodifuzijskih usluga bili isključeni iz uporabe tog sustava".

111. U predmetu Filippi i dr.[70], koji se odnosio na trajno oduzimanje od strane austrijskih tijela i ostale sankcije u vezi s automatima za igre na sreću, Sud je zahtjev za prethodnu odluku proglasio očito nedopuštenim. To je učinio osobito zbog činjenice da odluka kojom je upućeno prethodno pitanje, s obzirom na to da u njoj nisu precizno i jasno navedeni razlozi koji su sud koji je uputio zahtjev naveli da se zapita o tumačenju relevantnih odredbi prava Unije te da nije objašnjena veza između prava Unije i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku, nije zadovoljavala zahtjeve iz članka 94.

63 C-73/16, EU:C:2017:725, osobito točke 1., 2., 25. i 26.

64 Presude od 27. rujna 2017. (C-73/16, EU:C:2017:725, t. 118. do 124.)

65 C-406/15, EU:C:2017:198

66 C-492/17, EU:C:2018:1019

67 C-589/16, EU:C:2018:417

68 Presuda od 9. ožujka 2017. (C-406/15, EU:C:2017:198, osobito točke 73. do 77.)

69 Presuda od 13. prosinca 2018. (C-492/17, EU:C:2018:1019, osobito točke 45. do 47.)

70 Rješenje od 7. lipnja 2018. (C-589/16, EU:C:2018:417, osobito točke 25., 28., 31. do 33.)

točke (c) Poslovnika Suda. Osim toga, u vezi s tim zahtjevima, nedostajale su potrebne informacije o tom nacionalnom zakonodavstvu. Iako je u zahtjevu za prethodnu odluku izložen sadržaj određenih odredbi nacionalnog prava, u njemu nije „[navedeno] na dovoljno jasan način kako bi se takve odredbe mogle primijeniti u sporovima koji [su se vodili] pred sudom koji je uputio zahtjev i koji su [bili] predmet [t]og zahtjeva".

112. Naposljetku, ističem da u nedavnoj presudi punog sastava Suda u predmetu Wightman i dr.[71], u kojoj su odbijeni argumenti u pogledu dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku koji se odnosio na obavijest Ujedinjene Kraljevine o njezinoj namjeri povlačenja iz Europske unije, zahtjevi iz članka 94. Poslovnika Suda, uključujući onaj iz točke (c) tog članka u pogledu veze koja se mora uspostaviti između relevantnih odredbi prava Unije i nacionalnog prava primjenjivog u glavnom postupku, nisu bili predmet rasprave.

2. Primjena na ove predmete

113. Kako je Sud utvrdio, da bi se ocijenilo zadovoljavaju li informacije u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje uvjete u pogledu sadržaja zahtjevâ za prethodnu odluku, u obzir treba uzeti narav i opseg upućenih pitanja[72]. Iz ustaljene sudske prakse ujedno proizlazi da ti uvjeti, predviđeni u članku 94. Poslovnika Suda, osobito vrijede u područjima, kao što je pravo tržišnog natjecanja, koja obilježava složenost činjeničnih i pravnih situacija[73].

114. Ta razmatranja, zajedno s činjenicom da je u sudskoj praksi načelno utvrđeno da se članak 94. Poslovnika Suda mora strogo poštovati[74], dovode me do zaključka da složenost ocjene postojanja strukturne povrede drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a znači da, u predmetnom kontekstu, članak 94. točka (c) Poslovnika suda zahtijeva da se pruži dostatno objašnjenje spornih mjera države članice te da se navedu razlozi zbog kojih se one protive jamstvima neovisnosti sudstva predviđenima u drugom podstavku stavka 1. članka 19. UEU-a.

115. U odlukama kojima je prethodno pitanje upućeno u ovim predmetima nije dostatno objašnjena veza između drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a i spornih poljskih mjera. U kontekstu zabrinutosti koju sudovi koji su uputili zahtjeve imaju u pogledu neovisnosti sudstva, relevantne poljske mjere uglavnom su izložene u točkama 8. do 32. ovog mišljenja. Međutim, za razliku od drugih predmeta u kojima se od Suda tražilo da ocijeni sukladnost poljskih mjera reforme pravosuđa s jamstvima neovisnosti sudstva iz drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a[75], u spisu predmeta nema dovoljno informacija o tome koje se poljske odredbe protive tim jamstvima i zašto.

116. U tom se pogledu slažem s meritornim argumentima Poljske iznesenima u točki 71. ovog mišljenja da su navodi iz odluka kojima je upućeno prethodno pitanje općeniti. Osobito, iako je u tim odlukama izložen sadržaj nekoliko poljskih odredbi, u njima nije objašnjeno djelovanje tih odredbi niti način na koji one povrjeđuju zahtjeve neovisnosti sudstva iz drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a. U tim odlukama nije objašnjeno ni na koji su način istaknute poljske odredbe izmijenjene poljskim zakonima usvojenima u kontekstu reforme poljskog pravosuđa niti na koji se način te odredbe primjenjuju u okviru novog uređenja disciplinskih postupka protiv sudaca. Stoga, nema dovoljno činjeničnih i pravnih elemenata potrebnih da bi se ocijenili navodi iz odluka kojima je upućeno prethodno pitanje i odredio njihov opseg.

71 Presuda od 10. prosinca 2018. (C-621/18, EU:C:2018:999, osobito točke 29. do 34.)

72 Vidjeti, primjerice, presudu od 14. prosinca 2006., Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, EU:C:2006:784, t. 29.).

73 Vidjeti, primjerice, presude od 13. prosinca 2018., Rittinger i dr. (C-492/17, EU:C:2018:1019, t. 39.); i od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, t. 49.); također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Danqua (C-429/15, EU:C:2016:485, t. 32.).

74 Vidjeti, primjerice, presude od 5. srpnja 2016., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, t. 19.), i od 2. svibnja 2019.., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, t. 19.).

75 Vidjeti bilješku 2 ovog mišljenja.

117. Osim toga, odluke kojima je upućeno prethodno pitanje odnose se na element subjektivne pristranosti u pogledu utjecaja novog uređenja disciplinskih postupaka na mogućnost sudaca koji su uputili zahtjeve da neovisno donesu odluke. To je u objema tim odlukama opisano kao „bojazan" (vidjeti točke 34. i 36. ovog mišljenja). Budući da između stranaka nema spora u pogledu tog pitanja, teško je utvrditi je li neovisnost sudstva obilježena subjektivnom pristranošću, a to je pitanje, kako sam istaknuo u svojim ranijim mišljenjima u pogledu neovisnosti sudstva u Poljskoj [76], odvojeno od ocjenjivanja objektivne neovisnosti.

118. U odlukama kojima je upućeno prethodno pitanje navedeno je da je tumačenje drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a potrebno za donošenje odluka u glavnim postupcima iz razloga što se sudovi koji su uputili zahtjeve boje da bi se, u slučaju donošenja određenih odluka u tim postupcima, protiv sudaca tih sudova mogli pokrenuti disciplinski postupci. To znači da disciplinski postupci još nisu pokrenuti. Iz odluka kojima je upućeno prethodno pitanje proizlazi da sudovi koji su uputili zahtjeve imaju tek subjektivnu bojazan koja se nije konkretizirala u obliku disciplinskih postupaka te je hipotetska.

119. Stoga, pitanje postojanja strukturne povrede neovisnosti sudstva u smislu drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a hipotetsko je u okolnostima iz glavnih postupaka jer nije pruženo dovoljno informacija o tome kako je i zašto do te povrede došlo, čemu u prilog dodatno ide činjenica da između zainteresiranih stranaka nije pokrenut spor u pogledu neovisnosti sudstva.

120. Osobito ističem da niti jedna od stranaka koja je iznijela očitovanja u ovim predmetima nije na raspravi opovrgnula detaljne argumente koje je Poljska u svojim pisanim očitovanjima istaknula o tome zašto su određene poljske odredbe u skladu s obvezama koje države članice imaju u pogledu neovisnosti sudstva (vidjeti točke 72. do 75. ovog mišljenja). Osim toga, nisu pružena nikakva objašnjenja o tome zašto je subjektivna bojazan odnosnih sudaca opravdana iako su glavni državni odvjetnik i Poljska istaknuli da je razlog pokretanja istraga tih sudaca bila činjenica da su zahtjevi za prethodnu odluku identični, a ne sama činjenica njihova upućivanja, te da protiv tih sudaca nisu pokrenuti disciplinski postupci (vidjeti točke 70. i 76. ovog mišljenja). S obzirom na sve to, teško je vidjeti na koji se način ikakav spor u pogledu tih sudaca konkretizirao u ovim predmetima.

121. Prema navodima glavnog državnog odvjetnika i Komisije, okolnosti ovih predmeta drukčije su od onih koje je Sud razmatrao u predmetu Associação Sindical dos Juízes Portugueses [77]. Taj se predmet odnosio na tužbu koju je Sindikat portugalskih sudaca pred portugalskim sudom podnio protiv portugalskog Revizorskog suda zahtijevajući, među ostalim, poništenje nacionalnih mjera smanjenja iznosa plaće kojima je tim sucima smanjena plaća. Sindikat je u prilog svojoj tužbi tvrdio da su te mjere povrjeđivale načelo neovisnosti sudstva utvrđeno u portugalskom pravu i pravu Unije [78]. Jasno je da je sucima u tom predmetu smanjena plaća. U okolnostima ovih predmeta pak nije jasno da su poljske mjere izazvale opravdanu bojazan od pristranosti koja zahtijeva materijalnu istragu.

122. Osim toga, kako je navela Državna riznica, primjeri iz sudske prakse u kojima je relevantnost prethodnih pitanja široko tumačena za potrebe rješavanja sporova u glavnim postupcima ne dovode u pitanje tu analizu. Primjerice, Sud je odgovorio na pitanja o pravu ili obvezi nacionalnog suda na temelju članka 267. UFEU-a da uputi prethodna pitanja [79], što, strogo govoreći, ne mora odrediti ishod

76 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u spojenim predmetima A. K. i dr. (neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551, t. 120.).

77 Presuda od 27. veljače 2018. (C-64/16, EU:C:2018:117)

78 Vidjeti presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, osobito točke 11. do 13.).

79 Vidjeti, primjerice, presude od 10. siječnja 2006., IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 23. do 26.); od 16. prosinca 2008., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, t. 68. do 74.); i od 5. travnja 2016., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, t. 31. do 36.). Ističem da u tom potonjem predmetu nije prigovoreno na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku.

odluke koju se ima donijeti u glavnom postupku. Pored toga, Sud je u sudskoj praksi koja se ticala pravosudne suradnje u građanskim stvarima[80] široko tumačio izraz „donijeti presudu" iz drugog stavka članka 267. UFEU-a, na način da se odnosi na čitav postupak do donošenja presude suda koji je uputio zahtjev.

123. Međutim, to nije isto što i dostatno uspostavljanje veze između spornih nacionalnih mjera i relevantnih odredbi prava Unije, a ovdje je to drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a. Nadalje, kako je istaknuto u točki 114. ovog mišljenja, složenost utvrđivanja sukladnosti nacionalnih mjera s jamstvima neovisnosti sudstva iz drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a zahtijeva strogo poštovanje zahtjeva predviđenih u članku 94. Poslovnika Suda.

124. Tomu bih dodao da presuda Suda u predmetu Unibet[81], s obzirom na argumente poljskog povjerenika za ljudska prava u pogledu relevantnosti te presude za ove predmete (vidjeti točku 65. ovog mišljenja), ne omogućuje nacionalnom sudu da odstupi od pravila Suda o dopuštenosti zahtjevâ za prethodnu odluku. Ove predmete ne smatram primjerima u kojima nepostojanje pravnog lijeka na nacionalnoj razini onemogućuje primjenu prava Unije. Oni su jednostavno primjeri u kojima Sud nema dovoljno informacija da bi utvrdio je li pravo Unije povrijeđeno.

125. Naposljetku, ističem da iako drugi podstavak stavka 1. članka 19. UEU-a ima široko materijalno područje primjene te vrijedi za sve nacionalne sudove koji „mogu" uputiti zahtjeve za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a (vidjeti točke 87. do 89. ovog mišljenja), u materijalnom smislu te iz perspektive Unijine nadležnosti, smatram da je članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u kontekstu neovisnosti sudstva, ograničen na strukturne povrede koje ugrožavaju bit neovisnosti sudstva. U ranijim sam mišljenjima izrazio stajalište da se o takvoj strukturnoj povredi radi kada utječe na čitav stupanj sudovanja te sam isti zaključak donio i u pogledu disciplinskog vijeća u kontekstu u kojem je ono predviđeno kao nadležno za rješavanje predmeta koji se odnose na suce zahvaćene mjerama kojima je snižena dob za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda[82], za koje je Sud u presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18), utvrdio da povrjeđuju jamstva neovisnosti sudstva iz drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a[83]. Zbog članka 94. Poslovnika Suda ujedno se moralo objasniti zašto je predmetna povreda neovisnosti sudstva strukturne naravi za potrebe drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, a ne povreda koju treba sagledati iz perspektive članka 47. Povelje, ali samo kada države članice provode pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

126. S obzirom na prethodna razmatranja, prigovor da prethodna pitanja u ovim predmetima nisu dopuštena treba prihvatiti.

VIII. Zaključak

127. Predlažem da Sud zahtjeve za prethodnu odluku koje su uputili Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódźu, Poljska) u predmetu C-558/18 i Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) u predmetu C-563/18 proglasi nedopuštenima.

80 Vidjeti presude od 17. veljače 2011., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, t. 34. do 42.); od 11. lipnja 2015., Fahnenbrock i dr. (C-226/13, C-245/13, C-247/13 i C-578/13, EU:C:2015:383, t. 30.); i od 16. lipnja 2016., Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, t. 28.).

81 Presuda od 13. ožujka 2007. (C-432/05, EU:C:2007:163, t. 62. i 64.)

82 Vidjeti mišljenja nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetima Komisija/Poljska (neovisnost redovnih sudova), C-192/18, EU:C:2019:529, t. 114. do 116., i u spojenim predmetima A. K. i dr. (neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551, t. 145. do 152.).

83 EU:C:2019:531. Vidjeti bilješku 5. ovog mišljenja.