Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

1. kolovoza 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Vladavina prava – Učinkovita pravna zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Načela nesmjenjivosti i neovisnosti sudaca – Imenovanje suca vrhovnog suda bez njegova pristanka da na određeno vrijeme sudi u drugom vijeću tog suda – Nadređenost prava Unije – Javna nabava – Direktiva 2004/17/EZ – Postupci javne nabave – Primjena na sporazum o prijenosu prava vlasništva nad certifikatima o podrijetlu zelene električne energije – Direktiva 92/13/EEZ – Članak 2.d stavak 1. – Žalbeni postupci u području sklapanja ugovora o javnoj nabavi – Nevaljanost ugovora – Naručitelj koji zahtijeva poništenje ugovora sklopljenog protivno pravilima o javnoj nabavi – Zlouporaba prava – Nepostojanje”

Spojeni predmeti C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 i C-493/23 [Daka] [i],

povodom pet zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska), odlukama od 3. i 21. travnja 2023. i od 13. lipnja 2023., koje je Sud zaprimio 10., 20., 21. i 31. srpnja 2023. te 3. kolovoza 2023., u postupcima

T. B.

protiv

C. B.,

uz sudjelovanje:

D. B. (C-422/23),

i

G. T.

protiv

T. S. A. (C-455/23),

i

E. S. A.

* Jezik postupka: poljski

[i] Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

protiv

W. sp. z o.o.,

Bank S. A. (C-459/23),

i

S. sp. z o.o.

protiv

V. sp. z o.o. (C-486/23),

i

Miasto W.

protiv

M. T.,

E. T.,

A. W. (C-493/23),

uz sudjelovanje:

Prokurator Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca drugog vijeća, M. Gavalec, Z. Csehi i M. Condinanzi, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: M. Siekierzyńska, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 8. siječnja 2025., uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za E. S. A., P. Łącki, *adwokat*,

– za Prokuratura Okręgowa Warszawa-Praga w Warszawie, D. Winiarek, Zastępca Prokuratora Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie,

– za poljsku vladu, A. Bodnar, B. Majczyna, M. Rzotkiewicz, M. Taborowski i S. Żyrek, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, K. Herrmann, P. J. O. Van Nuffel i G. Wils, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) (predmeti C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 i C-493/23), načela nadređenosti prava Unije (predmeti C-455/23, C-459/23 i C-486/23), članka 1. stavka 2. točke (c), članka 1. stavka 4., članka 2. stavka 1. točke (b), članka 3. stavka 3. točke (b), članka 14., članka 16. točke (a) i članka 20. Direktive 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1177/2009 od 30. studenoga 2009. (SL 2009., L 314, str. 64.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 283.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2004/17), članka 2.d stavka 1. točke (a) Direktive Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru (SL 1992., L 76, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 10., str. 72.), kako je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. (SL 2007., L 335, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 198.; u daljnjem tekstu: Direktiva 92/13) i općeg načela zabrane zlouporabe prava (predmet C-459/23).

2 Zahtjevi su upućeni u okviru pet sporova između osoba T. B. i C. B. u vezi s raspodjelom zajedničke imovine i nasljedstva (predmet C-422/23), osoba G. T. i T. S. A. u vezi s oslobađanjem jamstva i ovrhom nad dionicama društva (predmet C-455/23), društva E. S. A. (u daljnjem tekstu: društvo E.), s jedne strane, te društva W. sp. z o.o. (u daljnjem tekstu: društvo W.) i Banka S. A., s druge strane, u vezi s utvrđivanjem pravnog nepostojanja ugovornog odnosa (predmet C-459/23), društava S. sp. z o.o. i V. sp. z o.o. u vezi sa zahtjevom za plaćanje (predmet C-486/23) kao i Miasto W., s jedne strane, te osoba M. T., E. T. i A. W., s druge strane, u vezi s obvezom podnošenja izjave volje (predmet C-493/23).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/88/EZ

3 Članak 6. točka (b) Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 2003., L 299, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 31.) predviđa:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi se osiguralo da, u skladu s potrebama zaštite sigurnosti i zdravlja radnika:

[...]

(b) prosječan broj radnih sati u svakom sedmodnevnom razdoblju, uključujući prekovremene sate, ne prelazi 48”.

Direktiva 92/13

4 U skladu s člankom 2.d stavkom 1. točkom (a) i stavkom 2. Direktive 92/13:

„1. Države članice osiguravaju da tijelo nadležno za pravnu zaštitu, neovisno o naručitelju, smatra ugovor [nevaljanim] ili da se [njegova nevaljanost] zasniva na odluci takvog tijela nadležnog za pravnu zaštitu u svakom od sljedećih slučajeva:

(a) ako je naručitelj sklopio ugovor bez prethodne objave poziva u *Službenom listu Europske unije*, a da to nije dopušteno u skladu s Direktivom 2004/17/EZ;

[...]

2. Posljedice ugovora koji se smatra [nevaljanim] predvidjet će se nacionalnim pravom.

Nacionalno pravo može predvidjeti retroaktivno poništavanje svih ugovornih obveza ili ograničiti opseg poništenja samo na one obveze koje se još moraju izvršiti. U potonjem slučaju države članice predviđaju primjenu drugih kazni u smislu članka 2.e stavka 2.”

5 Članak 2.d stavak 1. točka (a) i članak 2. stavak 2. Direktive 92/13 umetnuti su u tu direktivu Direktivom 2007/66. Uvodne izjave 2., 13., 14. i 20. potonje direktive glase kako slijedi:

„(2) [...] Prema pravnoj praksi Suda EZ-a, potrebno je da države članice osiguraju i imaju na raspolaganju učinkovite i brze pravne lijekove protiv odluka koje donose javni naručitelji i naručitelji o tome spada li pojedini ugovor u osobno i predmetno područje primjene direktiva 2004/18/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.)] i [2004/17].

[...]

(13) Da bi se spriječilo izravno nezakonito sklapanje ugovora, što je Sud EZ-a nazvao najozbiljnijim kršenjem prava Zajednice u području javne nabave, od strane javnih naručitelja ili naručitelja, potrebno je predvidjeti odredbe za učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće kazne. Zato se ugovor koji je sklopljen na temelju nezakonite izravne pogodbe u načelu treba smatrati nevažećim. Nevaženje ne bi trebalo biti automatsko, nego je potrebno da ga utvrdi neovisno tijelo nadležno za pravnu zaštitu ili da proizlazi iz odluke takvog tijela.

(14) Nevaženje je najdjelotvornije sredstvo za ponovno uspostavljanje nadmetanja i stvaranje novih poslovnih mogućnosti za one gospodarske subjekte kojima je nezakonito oduzeta mogućnost nadmetanja. Izravne pogodbe u smislu značenja ove Direktive jesu sva sklapanja ugovora koja su provedena bez prethodne objave poziva na nadmetanje u *Službenom listu Europske unije* u smislu Direktive [2004/18]. To odgovara postupku bez prethodnog poziva za nadmetanje u smislu [Direktive 2004/17].

[...]

(20) Ovom se Direktivom ne isključuje primjena strožih kazni u skladu s nacionalnim pravom".

Direktiva 2004/17

6 Uvodne izjave 2., 3. i 9. Direktive 2004/17 glasile su:

„(2) Značajan razlog za uvođenje pravila kojima se usklađuju postupci nabave u tim sektorima jest raznolikost načina na koje nacionalne vlasti mogu utjecati na ponašanje tih subjekata [...]

(3) Drugi značajan razlog zbog kojeg je potrebno uskladiti postupke nabave koje primjenjuju subjekti koji djeluju u tim sektorima je zatvorenost tržišta na kojima djeluju [...]

[...]

9. Kako bi se zajamčilo otvaranje ugovora o javnoj nabavi tržišnom natjecanju, a koje sklapaju subjekti koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga, potrebno je izraditi propise za usklađivanje ugovora iznad određene vrijednosti na razini Zajednice [...]"

7 U skladu s člankom 1. te direktive:

„1. Za potrebe ove Direktive primjenjuju se definicije navedene u ovom članku.

2. [...]

(c) ‚Ugovori o nabavi robe' znači ugovori koji nisu ugovori iz točke (b), a čiji je predmet kupovina, najam, zakup, kupnja na otplatu, s ili bez opcije kupnje, proizvoda.

Ugovor čiji je predmet isporuka proizvoda, a koji kao sporednu stvar obuhvaća i poslove postavljanja i instalacije, smatra se ‚ugovorom o nabavi robe'.

[...]

4. ‚Okvirni sporazum' znači sporazum između jednog ili više naručitelja iz članka 2. stavka 2., i jednog ili više gospodarskih subjekata, a čija je svrha utvrditi uvjete kojima se uređuju ugovori koji se sklapaju tijekom određenog razdoblja, posebno u pogledu cijene i, po potrebi, predviđenih količina".

8 Članak 2. stavci 1. i 2. navedene direktive propisivao je:

„1. Za potrebe ove Direktive:

[...]

(b) ‚javno poduzeće': znači svako poduzeće u kojem javni naručitelji mogu imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju njihova vlasništva u njemu, financijskog udjela u njemu, ili na temelju pravila prema kojima se ravna.

Prevladavajući utjecaj javnih naručitelja pretpostavlja se kada oni, izravno ili neizravno, u odnosu na poduzeće:

– [drže] većinu upisanog kapitala poduzeća [...]

[...]

2. Ova se Direktiva primjenjuje na naručitelje:

(a) koji su javni naručitelji ili javna poduzeća i koja obavljaju jednu od djelatnosti navedenih u člancima od 3. do 7.;

[...]"

9 Članak 3. stavak 3. iste direktive propisivao je:

„Što se tiče električne energije, ova se Direktiva primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

(a) pružanje fiksnih mreža ili upravljanje fiksnim mrežama s namjerom pružanja usluge javnosti u vezi s proizvodnjom, prijenosom ili distribucijom električne energije; ili

(b) isporuku električne energije takvim mrežama".

10 Člankom 14. Direktive 2004/17 predviđa se:

„1. Naručitelji mogu smatrati okvirni sporazum ugovorom u smislu članka 1. stavka 2. i sklapati ga u skladu s ovom Direktivom.

2. U slučajevima kada su naručitelji sklopili okvirni sporazum u skladu s ovom Direktivom, oni mogu iskoristiti odredbe članka 40. stavka 3. točke i. kada sklapaju ugovore na temelju tog okvirnog sporazuma.

3. Ako okvirni sporazum nije bio sklopljen u skladu s ovom Direktivom, naručitelji ne mogu iskoristiti odredbe članka 40. stavka 3. točke i.

4. Naručitelji ne smiju zlouporabljivati okvirne sporazume radi sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja”.

11 Na temelju članka 16. točke (a) te direktive:

„Osim u slučajevima kada se ne primjenjuje na temelju izuzeća iz članaka od 19. do 26. ili u skladu s člankom 30. u vezi s obavljanjem predmetne djelatnosti, ova se Direktiva primjenjuje na ugovore čija procijenjena vrijednost bez poreza na dodanu vrijednost (PDV) nije manja od sljedećih pragova:

(a) 387 000 EUR u slučaju ugovora o nabavi robe i ugovora o uslugama”.

12 Članak 17. navedene direktive glasio je:

„1. Izračun procijenjene vrijednosti ugovora temelji se na ukupno plativom iznosu bez PDV-a kojega procijeni naručitelj. Ovaj izračun uzima u obzir ukupni procijenjeni iznos, uključujući sve opcije i moguća obnavljanja ugovora.

[...]

2. Naručitelji ne smiju izbjegavati primjenu ove Direktive dijeljenjem vrijednosti radova ili određene količine predložene nabave robe i/ili usluga, ili odabirom posebnog načina izračuna procijenjene vrijednosti ugovora.

3. Što se tiče okvirnih sporazuma i dinamičkih sustava nabave procijenjena vrijednost koja se uzima u obzir maksimalna je procijenjena vrijednost bez PDV-a svih ugovora predviđenih za ukupno razdoblje trajanja sporazuma ili sustava.

[...]

7. U slučaju ugovora o [robi ili uslugama koji su uobičajene naravi ili za koje se predviđa da će se obnoviti unutar danog razdoblja], izračun procijenjene vrijednosti ugovora temelji se na sljedećem:

(a) ili na ukupnoj stvarnoj vrijednosti uzastopnih ugovora iste vrste koji su sklopljeni tijekom prethodnih 12 mjeseci ili financijske godine, ako je moguće, prilagođenoj za izmjene u količini ili vrijednosti koje bi nastale tijekom 12 mjeseci nakon prvotnog ugovora;

(b) ili na ukupnoj procijenjenoj vrijednosti uzastopnih ugovora sklopljenih tijekom 12 mjeseci nakon prve isporuke, ili tijekom financijske godine ako je to duže od 12 mjeseci.”

13 Članak 20. stavak 1. te direktive propisivao je:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na ugovore koje naručitelji sklapaju u svrhe koje ne uključuju obavljanje njihovih djelatnosti koje su opisane u člancima od 3. do 7. ili radi obavljanja takvih djelatnosti u trećoj zemlji u uvjetima koji ne uključuju fizičku uporabu mreže ili zemljopisnog područja unutar Zajednice.”

14 Članak 40. stavak 3. točka i. Direktive 2004/17 određivao je:

„Naručitelji mogu koristiti postupak bez prethodnog poziva na nadmetanje u sljedećim slučajevima:

[...]

i. za ugovore koji se sklapaju na temelju okvirnog sporazuma, pod uvjetom da je ispunjen uvjet iz članka 14. stavka 2.”

Direktiva 2014/25/EU

15 U skladu s uvodnom izjavom 23. Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243.):

„Bez širenja područja primjene ove Direktive, trebalo bi pojasniti da upućivanja na isporuku električne energije u ovoj Direktivi obuhvaćaju proizvodnju, veleprodaju i maloprodaju električne energije”.

16 Člankom 7. prvim stavkom te direktive određuje se:

„Za potrebe članaka 8., 9. i 10., ‚isporuka’ uključuje stvaranje (proizvodnju), veleprodaju i maloprodaju”.

17 Članak 9. stavak 1. navedene direktive propisuje:

„Što se tiče električne energije, ova se Direktiva primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

(a) pružanje fiksnih mreža ili upravljanje fiksnim mrežama s namjerom pružanja usluge javnosti u vezi s proizvodnjom, prijenosom ili distribucijom električne energije;

(b) isporuku električne energije takvim mrežama”.

Direktiva 2009/28/EZ

18 Članak 2. drugi podstavak točke (k) i (l) Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 1.) sadržavao je sljedeće definicije:

„(k) ‚program potpore’ znači svaki instrument, program ili mehanizam koji primjenjuje država članica ili skupina država članica kojim se potiče uporaba energije iz obnovljivih izvora smanjenjem troškova te energije, povećanjem cijene po kojoj se može prodati ili povećanjem količine nabavljene energije na temelju obveze povezane s obnovljivom energijom ili na drugi način, što uključuje, ali se ne ograničuje na, potporu za ulaganje, oslobađanje od poreza ili njegovo smanjenje, povrat poreza, programe potpore za obveze povezane s obnovljivom

energijom uključujući programe koji primjenjuju zelene certifikate i neposredne programe zaštite cijena uključujući tarife za opskrbu energijom te promjenjivo ili fiksno plaćanje premija;

(l) ‚obveza povezana s obnovljivom energijom' znači nacionalni program potpore kojim se od proizvođača energije zahtijeva da u svoju proizvodnju uključe određeni udio energije iz obnovljivih izvora, kojim se od dobavljača energije zahtijeva da u svoju isporuku uključe određeni udio energije iz obnovljivih izvora ili kojim se od potrošača energije zahtijeva da u svoju potrošnju uključe određeni udio energije iz obnovljivih izvora. To uključuje programe u okviru kojih se ti zahtjevi mogu ispuniti uporabom zelenih certifikata."

Poljsko pravo

Zakon o Vrhovnom sudu

19 U skladu s člankom 23. ustawe o Sądzie Najwyższym (Zakon o Vrhovnom sudu) od 8. prosinca 2017. (Dz. U. iz 2018., pozicija 5.), kako je izmijenjena (Dz. U. iz 2021., pozicija 1904.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnim postupcima (u daljnjem tekstu: Zakon o Vrhovnom sudu):

„Građansko vijeće nadležno je za odlučivanje u predmetima u području građanskog prava, trgovačkog prava, prava intelektualnog vlasništva, obiteljskog prava i skrbništva kao i u predmetima koji se odnose na registraciju poduzeća i registraciju založnih prava".

20 Članak 25. tog zakona predviđa:

„Vijeće za radno pravo i socijalno osiguranje nadležno je za odlučivanje u predmetima u području radnog prava, socijalnog osiguranja".

21 Člankom 35. stavkom 3. navedenog zakona određuje se:

„Prvi predsjednik Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud, Poljska) može odrediti suca za sudjelovanje u ispitivanju određenog predmeta u drugom vijeću i, uz njegov pristanak, da sudi u drugom vijeću na određeno vrijeme. Sudac se može rasporediti na dužnost u drugom vijeću bez njegova pristanka na razdoblje od najviše šest mjeseci godišnje. Nakon isteka razdoblja za koje je sudac raspoređen na dužnost u drugom vijeću, dotični sudac odlučuje o predmetima koji su mu dodijeljeni u tom vijeću do njihova zaključenja".

Zakon o javnoj nabavi

22 Članak 132. stavak 1. ustawe – Prawo zamówień publicznych (Zakon o javnoj nabavi) od 29. siječnja 2004. (Dz. U. br. 19, pozicija 177.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak koji se odnosi na predmet C-459/23, određivao je:

„Odredbe ovog poglavlja primjenjuju se na ugovore koje dodjeljuju javni naručitelji iz članka 3. stavka 1. točke 3. i njihova udruženja te javni naručitelji iz članka 3. stavka 1. točke 4. […], podložno članku 3. stavku 1. točki 5., ako je ugovor dodijeljen s ciljem obavljanja jedne od sljedećih djelatnosti:

[…]

(3) stvaranje mreža za pružanje javnih usluga za proizvodnju, prijenos ili distribuciju električne energije, plina ili grijanja ili opskrbu tih mreža električnom energijom, plinom ili grijanjem, ili upravljanje tim mrežama […]”.

23 Članak 146. tog zakona, u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak u predmetu C-459/23, glasio je:

„1. Ugovor se mora poništiti ako javni naručitelj:

[…]

2. nije objavio poziv na nadmetanje u *[Biuletynie Zamówień Publicznychu]* (Službeni oglasnik javne nabave) ili nije proslijedio poziv na nadmetanje Uredu za publikacije [Europske unije];

[…]

4. Zbog razloga navedenih u stavcima 1. i 6. ne može se zahtijevati poništenje ugovora na temelju članka 189. ustawe – Kodeks postępowania cywilnego [(Zakonik o građanskom postupku) od 17. studenoga 1964. (Dz. U. br. 43, pozicija 296.), kako je izmijenjen]”.

Glavni postupci i prethodna pitanja

Okolnosti i pitanja zajednička svim predmetima

24 Građanskom vijeću Sąda Najwyższzeg (Vrhovni sud) (u daljnjem tekstu: građansko vijeće), sudu koji je uputio zahtjev, podneseno je pet žalbi u kasacijskom postupku.

25 Predsjednica građanskog vijeća je rješenjima imenovala kolegijalna vijeća u sastavu od troje sudaca koja su bila zadužena za odlučivanje o svakom od tih pet predmeta te je za svaki od tih pet predmeta odredila suca izvjestitelja.

26 Svako od tako imenovanih vijeća od troje sudaca, uz jednog suca građanskog vijeća, sastoji se od dva suca iz Vijeća za radno pravo i socijalno osiguranje Sąda Najwyższzeg (Vrhovni sud). Potonja dva suca imenovana su rješenjima prve predsjednice tog suda na temelju članka 35. stavka 3.

Zakona o Vrhovnom sudu, da sude u građanskom vijeću na razdoblje od tri mjeseca od 1. travnja do 30. lipnja 2023. U trima od navedenih pet predmeta ta su imenovanja popraćena promjenom suca izvjestitelja u korist nekih od sudaca koji su imenovani na taj način.

27 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o neovisnosti i nepristranosti sudskih vijeća koja su formirana na taj način zbog više okolnosti.

28 Kao prvo, taj sud naglašava da su dotični suci imenovani da na određeno vrijeme sude u građanskom vijeću bez svojeg pristanka. Osim toga, s njima se prethodno čak nije ni savjetovalo.

29 Kao drugo, navedeni sud primjećuje da ta imenovanja nisu bila obrazložena. Pozivajući se na razloge navedene u tisku za imenovanje značajnog broja sudaca da sude na određeno vrijeme u građanskom vijeću, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da su radno opterećenje i veliki zaostaci u tom vijeću nastali zbog nedavnih upravnih odluka koje se odnose na to vijeće i ne mogu opravdati takva imenovanja.

30 Kao treće, imenovani suci na temelju poljskog prava nemaju nikakvu sudsku zaštitu. Naime, odluku kojom se sudac imenuje da na određeno vrijeme sudi u drugom vijeću suda može preispitati samo Krajowa Rada Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska). Međutim, to preispitivanje ne predstavlja pravno sredstvo pred zakonom ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom s obzirom na trenutačni sastav tog vijeća.

31 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev povlači paralelu između imenovanja suca bez njegova pristanka kako bi na određeno vrijeme sudio u vijeću različitom od onoga u koje je bio raspoređen i mjera premještaja suca bez njegova pristanka. U točki 118. presude od 6. listopada 2021., W.Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798) Sud je presudio da takve mjere premještaja mogu ugroziti načela nesmjenjivosti i neovisnosti sudaca i da bi one trebale biti predmet sudskog nadzora.

32 Kao četvrto, predsjednik građanskog vijeća i prva predsjednica Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud), koji su donijeli rješenja o kojima je riječ u glavnom postupku, imenovani su sucima Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) u istim nepravilnim okolnostima poput onih koje je Sud ispitao u predmetu u kojem je donesena presuda od 6. listopada 2021., W.Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798). Međutim, sudski postupci u kojima sudjeluju takve osobe nevaljani su jer su protivni pravu osoba na pošteno suđenje.

33 Kao peto, suci imenovani za sudjelovanje u građanskom vijeću na određeno vrijeme nisu bili oslobođeni obavljanja svojih sudskih aktivnosti u matičnom vijeću. Stoga su bili suočeni s dvostrukim radnim opterećenjem.

34 Međutim, prije svega, to dvostruko radno opterećenje nema pravnu osnovu u poljskom pravu. Naime, člankom 35. stavkom 3. Zakona o Vrhovnom sudu dopušta se imenovanje suca bez njegova pristanka isključivo u svrhu odlučivanja u određenom predmetu ili za određeno razdoblje. U potonjem slučaju, dotični sudac trebao bi suditi samo u tom drugom vijeću, a ne istodobno u potonjem vijeću i u svojem matičnom vijeću.

35 Nadalje, navedeno dvostruko radno opterećenje stvara probleme u pogledu kvalitete pravosuđa, s obzirom na specijalizaciju sudaca Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) za određene predmete koja je nužna za dobro funkcioniranje tog suda. Raspoređivanje u drugo vijeće dovodi do toga da sudac o kojem je riječ odlučuje u područjima prava za koja nije specijaliziran.

36 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev u nekim zahtjevima za prethodnu odluku napominje da bi isto dvostruko radno opterećenje moglo biti protivno članku 6. točki (b) Direktive 2003/88. Prema njegovu mišljenju, ne može se prihvatiti da predsjednik suda raspolaže diskrecijskom ovlašću koja mu omogućuje da sucu dodijeli dodatne zadatke bez ikakvog dijaloga te bi dodavanje tih zadataka dovelo do prekoračenja europskih i nacionalnih standarda najduljeg radnog vremena.

37 S obzirom na te elemente, sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti sudskih sastava koji trebaju odlučiti o pet žalbi u kasacijskom postupku sa zahtjevima iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje. U predmetima C-455/23, C-459/23 i C-486/23 taj se sud osim toga pita moraju li ta sudska vijeća, u slučaju neusklađenosti s pravom Unije, odbiti donošenje odluke.

38 U tim je okolnostima Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja u predmetima C-422/23 i C-493/23:

„1. Treba li odredbu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a u vezi s člankom 47. [Povelje], u situaciji u kojoj se odredbom nacionalnog prava predviđa da sudac nacionalnog suda zadnjeg stupnja (sudac Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud, Poljska)) na temelju diskrecijske odluke predsjednika koji vodi taj sud (prvi predsjednik Sąda Najwyższeg (Vrhovni suda, Poljska)) može bez svojeg pristanka na određeno vrijeme tijekom godine biti raspoređen na dužnost iz jednog vijeća tog suda, u kojem u skladu sa svojom spremom i ovlastima uobičajeno odlučuje, u drugo vijeće tog suda nadležno za razmatranje predmeta drukčijih od onih kojima se taj sudac dotad bavio, tumačiti na način da se njome zahtijeva da sudac koji je raspoređen na dužnost, radi zaštite svoje neovisnosti, ima pravo na podnošenje pravnog lijeka neovisnom i nepristranom sudu u postupku koji ispunjava uvjete koji proizlaze iz članaka 47. i 48. [Povelje]?

2. Isto tako, može li se [članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje] tumačiti na način da sud zadnjeg stupnja države članice (Sąd Najwyższy (Vrhovni sud)), u čijem tročlanom sastavu sude suci od kojih su dvojica suci koje je predsjednik koji vodi taj sud bez njihova pristanka rasporedio na dužnost iz njihova matičnog vijeća tog suda u vijeće tog suda nadležno za razmatranje predmeta a da prije toga nisu imali mogućnost da protiv odluke o raspoređivanju podnesu pravni lijek nepristranom i neovisnom sudu u postupku koji ispunjava uvjete koji proizlaze iz članaka 47. i 48. [Povelje], nije neovisan i nepristrani sud, prethodno ustanovljen na temelju zakona, koji pojedincima omogućuje djelotvornu pravnu zaštitu u područjima obuhvaćenim pravom Europske unije?”

39 U predmetima C-455/23, C-459/23 i C-486/23 Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) svoja je pitanja oblikovao na sljedeći način, pri čemu je pojasnio da su u predmetu C-459/23 prva tri pitanja od sedam postavljenih pitanja:

„1. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, s obzirom na tumačenje koje je Sud Europske unije utvrdio u presudi od 6. listopada 2021., W.Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798), tumačiti na način da se imenovanjem suca Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud, Poljska) na privremenu

dužnost u drugo vijeće Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) bez njegova pristanka povređuje načelo nesmjenjivosti i neovisnosti sudaca, slično kao i premještanjem suca redovnog suda između dvaju odjela istoga suda, kada:

– je sucu Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) određeno da odlučuje u predmetima čiji se predmet ne preklapa s materijalnom nadležnošću vijeća u koje je imenovan;

– protiv odluke o tom imenovanju sudac nema mogućnost podnošenja pravnog lijeka koja ispunjava zahtjeve iz točke 118. presude od 6. listopada 2021., W.Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798);

– odluku prvog predsjednika Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud, Poljska) o imenovanju na dužnost u drugo vijeće i odluku predsjednika koji usmjerava rad građanskog vijeća o dodjeli konkretnog predmeta donijele su osobe koje su na dužnost sudaca Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) imenovane u istim okolnostima kao i u predmetu u kojem je donesena presuda od 6. listopada 2021., W.Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798), a, s obzirom na dosadašnju sudsku praksu, sudski postupci u kojima sudjeluju takve osobe ništavi su jer povređuju pravo stranke na pošteno suđenje utvrđeno člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. [(u daljnjem tekstu: EKLJP)];

– u nacionalnom pravu ne postoji osnova za imenovanje suca bez njegova pristanka na određeno vrijeme na dužnost u vijeće Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) koje nije ono u kojem obavlja dužnost, uz istodobnu obvezu da odlučuje u matičnom vijeću;

– imenovanje suca bez njegova pristanka na određeno vrijeme na dužnost u vijeće Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) koje nije ono u kojem obavlja dužnost dovodi do povrede članka 6. točke (b) Direktive [2003/88]?

2. Neovisno o odgovoru na prvo pitanje, treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a tumačiti na način da ‚zakonom ustanovljeni sud' nije sud ustanovljen na način da su odluku prvog predsjednika Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) o imenovanju na dužnost u drugo vijeće Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) i odluku predsjednika koji usmjerava rad građanskog vijeća [...] u pogledu dodjele konkretnih predmeta donijele osobe koje su na dužnost sudaca Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) imenovane u istim okolnostima kao u predmetu u kojem je donesena presuda od 6. listopada 2021., W.Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798), a, s obzirom na dosadašnju sudsku praksu, sudski postupci u kojima sudjeluju takve osobe ništavi su jer povređuju pravo stranke na pošteno suđenje utvrđeno člankom 6. [EKLJP-a]?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje ili odgovora na drugo pitanje prema kojem tako uspostavljeni sud nije ‚zakonom ustanovljeni' sud, treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i načelo nadređenosti prava Unije tumačiti na način da suci koji su imenovani u sastav suda uspostavljenog na način opisan u prvom i drugom pitanju mogu odbiti obavljanje aktivnosti u predmetu koji im je dodijeljen, uključujući donošenje odluka, te smatrati odluku o imenovanju na dužnost u drugo vijeće Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) i odluku o dodjeli konkretnih predmeta nepostojećima ili pak trebaju donijeti odluku, a

strankama prepustiti da odluče o eventualnom osporavanju te odluke zbog povrede strankina prava da njezin predmet razmotri sud koji ispunjava zahtjeve iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. [Povelje]?"

Posebne okolnosti i pitanja u predmetu C-459/23

40 Društvo E., tužitelj u glavnom postupku u predmetu C-459/23, obavlja djelatnost trgovine električnom energijom. Poljska državna riznica drži više od 50 % njegovih dionica. Društvo W., jedan od tuženika u glavnom postupku u tom predmetu, bavi se proizvodnjom, prijenosom i distribucijom električne energije.

41 Društva E. i W. sklopila su 24. veljače 2011. ugovor o kupoprodaji imovinskih prava (u daljnjem tekstu: ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku). Tim su se ugovorom određivali uvjeti prodaje svih imovinskih prava koja proizlaze iz zelenih certifikata, odnosno certifikata o podrijetlu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije. Društvo W. obvezalo se prenijeti na društvo E. vlasništvo nad svim imovinskim pravima koja proizlaze iz tih certifikata. Društvo E. obvezalo se kupiti navedene certifikate putem transakcija OTC na poljskoj energetskoj burzi. Navedeni ugovor također je predviđao uvjete za naknadu za prodaju navedenih certifikata, određujući cjenovnu formulu.

42 Nakon neuspješnih pokušaja ponovnih pregovora o cjenovnim uvjetima utvrđenima u ugovoru o kojem je riječ u glavnom postupku, društvo E. u rujnu 2017. okončalo je izvršenje naloga za prodaju koje mu je podnijelo društvo W.

43 Nakon toga je društvo E. podnijelo tužbu radi utvrđivanja nepostojanja ugovornog odnosa koji proizlazi iz sklapanja ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku, pozivajući se na povredu pravila o provedbi postupka javne nabave. Ona je odbijena u prvostupanjskom postupku presudom Sąda Okregowy w Gdańsku (Okružni sud u Gdanjsku, Poljska) od 6. prosinca 2018. i u žalbenom postupku presudom Sąda Apelacyjnyjeg w Gdańsku (Žalbeni sud u Gdanjsku, Poljska) od 13. kolovoza 2019. Ti su sudovi u biti smatrali da taj ugovor nije obuhvaćen pravom javne nabave.

44 Protiv te presude društvo E. je sudu koji je uputio zahtjev podnijelo žalbu u kasacijskom postupku. Taj se sud pita o osnovanosti ocjena koje su donijeli sudovi koji su odlučivali o meritumu o primjenjivosti prava javne nabave na ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku. Ta bi pitanja bila relevantna u slučaju ako bi iz odgovora na prvo do treće pitanje, navedenih u točki 39. ove presude, proizlazilo da mora ispitati meritum žalbe u kasacijskom postupku koja mu je podnesena.

45 Kao prvo, navedeni sud želi utvrditi je li djelatnost trgovine električnom energijom obuhvaćena pravom javne nabave. U tom pogledu, s jedne strane, traži tumačenje članka 3. stavka 3. točke (b) Direktive 2004/17 kako bi doznao obuhvaća li pojam „isporuka električne energije […] mrežama" prodaju električne energije. S druge strane, uzimajući u obzir članak 20. Direktive 2004/17, valjalo bi utvrditi provodi li se kupnja zelenih certifikata u svrhu obavljanja djelatnosti opskrbe električnom energijom i treba li podlijegati postupku javne nabave. S druge strane, ako ta kupnja proizlazi iz zakonske obveze i stoga je posljedica obavljanja djelatnosti opskrbe električnom energijom, ona ne bi bila nužna za obavljanje djelatnosti prodaje električne energije.

46 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev smatra da je potrebno dobiti pojašnjenja o tumačenju članka 1. stavka 4. Direktive 2004/17, u vezi s njezinim člankom 14., kako bi se utvrdilo predstavlja li ugovor koji obvezuje stranke na sklapanje ugovora o izvršenju pod određenim

uvjetima cijene i količine okvirni sporazum u smislu te direktive i podliježe li postupku javne nabave. U ovom slučaju ukupna godišnja vrijednost transakcija zaključenih između društava E. i W. u okviru tih ugovora o izvršenju prelazi pragove Europske unije za sektorske ugovore o javnoj nabavi. Suprotno tomu, te transakcije, promatrane pojedinačno, ne dosežu te pragove. U tim okolnostima taj sud smatra da se može smatrati da ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku nije okvirni sporazum i da ne ulazi u područje primjene prava Unije o javnoj nabavi. Međutim, ističe da se člankom 17. stavkom 2. Direktive 2004/17 zabranjuje razdvajanje ugovora kako bi se zaobišli ti pragovi. S obzirom na to, trebalo bi utvrditi treba li ukupnu vrijednost transakcija izvršenja ocijeniti *ex ante* ili *ex post*.

47 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev pita se o sankciji koju treba izreći zbog izravne dodjele ugovora uz potpuno nepoštovanje pravila o javnoj nabavi te razmatra dvije mogućnosti. S jedne strane, moguće je presuditi da takva dodjela predstavlja slučaj neobjavljivanja poziva na nadmetanje koji je obuhvaćen člankom 2.d stavkom 1. točkom (a) Direktive 92/13 i stoga poništiti ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku. S druge strane, društvo E. predlaže razlikovanje između neobjavljivanja poziva na nadmetanje i potpunog neprimjenjivanja postupaka javne nabave. Potonji slučaj nije obuhvaćen tom odredbom, nego strožim sankcijama predviđenima poljskim građanskim pravom.

48 Kao četvrto, sud koji je uputio zahtjev želi doznati protivi li se općem načelu zabrane zlouporabe prava poništenje ugovora zbog povrede odredbi prava Unije o javnoj nabavi ako je tvrdnja o takvoj povredi samo izgovor za postizanje ciljeva koji su potpuno drukčiji od onih kojima teži zakonodavac EU-a, poput izuzeća od obveze izvršenja ugovora čija se isplativost za tužitelja smanjila.

49 U tim je okolnostima, osim triju pitanja navedenih u točki 39. ove presude, Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) uputio sljedeća prethodna pitanja koja se odnose na predmet C-459/23:

„4. U slučaju da se na navedena pitanja odgovori tako da je sud koji je uputio zahtjev zakonom ustanovljeni sud u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, treba li članak 3. stavak 3. točku (b) u vezi s člankom 20. te članak 1. stavak 2. točku (c) Direktive [2004/17] tumačiti na način da je javno poduzeće iz članka 2. stavka 1. točke (b) te direktive koje obavlja djelatnost veleprodaje i maloprodaje električne energije dužno u postupku javne nabave kupovati zelene certifikate iz članka 2. [drugog podstavka] točaka (k) i (l) Direktive [2009/28]?

5. U slučaju potvrdnog odgovora na četvrto pitanje, treba li članak 14. u vezi s člankom 1. stavkom 4. Direktive 2004/17 tumačiti na način da takvo poduzeće i proizvođač energije iz obnovljivih izvora trebaju sklopiti okvirni sporazum u skladu s postupcima predviđenima za javnu nabavu kada procijenjena ukupna vrijednost zelenih certifikata (iako nije navedena u ugovoru) kupljenih u okviru izvršenja tog ugovora prelazi prag iz članka 16. točke (a) te direktive, dok vrijednost pojedinačnih transakcija koje su sklopljene u okviru izvršenja tog ugovora ne prelazi taj prag?

6. U slučaju potvrdnog odgovora na četvrto i peto pitanje, predstavlja li sklapanje ugovora uz potpuno nepoštovanje odredbi o javnoj nabavi slučaj o kojem je riječ u članku 2.d stavku 1. točki (a) Direktive Vijeća 92/13 ili drugi slučaj povrede prava Unije u području javne nabave koji omogućuje proglašenje ništavosti ugovora izvan postupka predviđenog nacionalnim pravom kojim se provodi ta direktiva?

7. U slučaju potvrdnog odgovora na [četvrto do šesto] pitanje, treba li opće načelo zabrane zlouporabe prava tumačiti na način da poduzeće naručitelj iz članka 2. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/17 ne može zahtijevati poništenje ugovora koji je sklopilo s dobavljačem protivno nacionalnim odredbama kojima se provode direktive Unije u području javne nabave kada stvarni razlog zahtjeva za poništenje ugovora nije poštovanje prava Unije, nego to što se naručitelju smanjila isplativost izvršenja tog ugovora?"

50 Odlukom predsjednika Suda od 10. listopada 2023. predmeti C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 i C-493/23 spojeni su radi provođenja pisanog i usmenog dijela postupka te donošenja presude.

Dopuštenost zahtjevâ za prethodnu odluku

51 Uvodno valja podsjetiti na to da je, na temelju ustaljene sudske prakse, na samom Sudu da ispita uvjete pod kojima je nacionalni sudac uputio pitanja kako bi provjerio postojanje vlastite nadležnosti ili dopuštenost zahtjeva koji mu je podnesen (presuda od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 29. i navedena sudska praksa).

52 Budući da zahtjeve za prethodnu odluku upućuju različiti sastavi građanskog vijeća, valja provjeriti je li tijelo koje je uputilo zahtjev, koje iznosi svoje dvojbe u pogledu vlastite neovisnosti, „sud" u smislu članka 267. UFEU-a.

53 U tom pogledu valja najprije podsjetiti na to da, na temelju ustaljene sudske prakse Suda, kako bi odredio je li tijelo koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku „sud" u smislu članka 267. UFEU-a, a što je pitanje koje je isključivo obuhvaćeno pravom Unije, i kako bi ocijenio je li zahtjev za prethodnu odluku dopušten, Sud uzima u obzir sve elemente, primjerice je li tijelo utemeljeno na zakonu, je li ono stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li kontradiktorni postupak, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno (vidjeti u tom smislu presude od 30. lipnja 1966., Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, str. 395., od 21. prosinca 2023., Krajowa Rada Sądownictwa (Ostanak suca na dužnosti), C-718/21, EU:C:2023:1015, t. 40. i navedenu sudsku praksu i od 7. svibnja 2024., NADA i dr., C-115/22, EU:C:2024:384, t. 35.).

54 Sud je istaknuo da Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) kao takav ispunjava tako navedene zahtjeve te je s tim u vezi precizirao da ako zahtjev za prethodnu odluku dolazi od nacionalnog suda, onda treba presumirati da on ispunjava te zahtjeve neovisno o njegovu konkretnom sastavu (presude od 29. ožujka 2022., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, t. 68. i 69. i od 21. prosinca 2023., Krajowa Rada Sądownictwa (Ostanak suca na dužnosti), C-718/21, EU:C:2023:1015, t. 41.).

55 Međutim, ta se presumpcija može oboriti kada pravomoćna sudska odluka koju je donio sud države članice ili međunarodni sud dovede do zaključka da sudac koji čini sud koji je uputio zahtjev nema svojstvo neovisnog i nepristranog suda prethodno ustanovljenog na temelju zakona u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje (presude od 29. ožujka 2022., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, t. 72. i od 21. prosinca 2023., Krajowa Rada Sądownictwa (Ostanak suca na dužnosti), C-718/21, EU:C:2023:1015, t. 44.).

56 Nakon što mu se obratio sudski sastav koji je bio sastavljen od suca pojedinca građanskog vijeća, Sud je presudio da su ga, s obzirom na vlastitu sudsku praksu koja se odnosi na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje, različita utvrđenja i ocjene koje je, s jedne strane, iznio Europski sud za ljudska prava u presudi od 3. veljače 2022., Advance Pharma sp. z o.o. c. protiv Poljske (CE:ECHR:2022:0203JUD00146920) i, s druge strane, Naczelny Sąd Administracyjny (Visoki upravni sud, Poljska) u presudi od 6. svibnja 2021. doveli do zaključka da takav sudski sastav, zbog načina imenovanja suca koji ga čini, nije imao svojstvo zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda u smislu tih odredbi prava Unije. Stoga, presumpciju navedenu u točki 54. ove presude trebalo je smatrati oborivom (vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2024., Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, C-326/23, EU:C:2024:940, t. 29. do 37.).

57 U ovom slučaju ni iz jednog elementa spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da su suci koji čine sudske sastave koji su podnijeli zahtjeve za prethodnu odluku imenovani u građansko vijeće nakon postupka koji je istovjetan postupku koji se vodi za imenovanje suca pojedinca, podnositelja zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu u kojem je donesena presuda od 7. studenoga 2024., Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (C-326/23, EU:C:2024:940). Iz tog spisa ne proizlazi ni da su imenovanja tih sudaca bila sporna u predmetima u kojima su donesene presude Europskog suda za ljudska prava i Naczelnog Sąda Administracyjnog (Visoki upravni sud) navedene u prethodnoj točki.

58 U tim okolnostima dvojbe suda koji je uputio zahtjev u pogledu njegove neovisnosti nisu dovoljne za obaranje pretpostavke iz točke 54. ove presude.

O prethodnim pitanjima

Pitanja u predmetima C-422/23 i C-493/23 te prvo i drugo pitanje u predmetima C-455/23, C-459/23 i C-486/23

Dopuštenost

59 Europska komisija smatra da prva pitanja u predmetima C-422/23 i C-493/23 te druga pitanja u predmetima C-455/23, C-459/23 i C-486/23 nisu dopuštena. Ta pitanja nisu potrebna za rješavanje sporova u glavnom postupku jer se ona ne odnose ni na odluku prve predsjednice Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) o imenovanju suca koji će suditi u njegovu drugom vijeću ni na pravilnost postupka imenovanja te prve predsjednice i predsjednice građanskog vijeća na radna mjesta sudaca.

60 U ovom slučaju, u pet glavnih postupaka sud koji je uputio zahtjev mora, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, utvrditi *in limine litis* je li on zakonom prethodno ustanovljen neovisni i nepristrani sud u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje, s obzirom na to da je više članova koji su činili sudske sastave građanskog vijeća koji su podnijeli zahtjeve za prethodnu odluku bilo privremeno raspoređeno u to vijeće bez mogućnosti osporavanja svojeg imenovanja u to građansko vijeće.

61 Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, prethodna pitanja čiji je cilj omogućiti sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku da *in limine litis* odluči o postupovnim poteškoćama, poput onih koje se odnose na njegovu nadležnost za odlučivanje u sporu koji se pred njime vodi ili pak

na pravne učinke koje treba odnosno ne treba priznati sudskoj odluci koja moguće sprečava navedeni sud da nastavi s razmatranjem takvog predmeta, dopuštena su na temelju članka 267. UFEU-a (presude od 13. srpnja 2023., YP i dr. (Ukidanje imuniteta i suspenzija suca), C-615/20 i C-671/20, EU:C:2023:562, t. 47. i navedena sudska praksa i od 6. ožujka 2025., D. K. (Povlačenje suca s predmeta), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, t. 53.).

62 U tim okolnostima, prva pitanja u predmetima C-422/23 i C-493/23 te druga pitanja u predmetima C-455/23, C-459/23 i C-486/23 su dopuštena.

Meritum

– *Uvodna očitovanja*

63 U skladu s člankom 19. UEU-a, kojim se konkretizira vrijednost vladavine prava navedena u članku 2. UEU-a, na nacionalnim sudovima i na Sudu jest da zajamče punu primjenu prava Unije u svim državama članicama kao i sudsku zaštitu koju osobe ostvaruju na temelju tog prava (presude od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravni lijek), C-824/18, EU:C:2021:153, t. 108. i od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr., C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, t. 59.).

64 Stoga, kako se to predviđa člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, na državama članicama je da predvide sustav pravnih lijekova i postupaka kojima se osobama osigurava poštovanje njihova prava na učinkovitu pravnu zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije. Načelo učinkovite pravne zaštite prava koju osobe izvode iz prava Unije, na koje upućuje članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, opće je načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i zaštićeno je člancima 6. i 13. EKLJP-a te je sada potvrđeno člankom 47. Povelje. Potonju odredbu treba stoga uzeti u obzir u svrhu tumačenja članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a (presuda od 6. listopada 2021., W.Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje), C-487/19, EU:C:2021:798, t. 102. i navedena sudska praksa).

65 Kad je riječ o području primjene *ratione materiae* članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a valja navesti da se ta odredba odnosi na „područja obuhvaćena pravom Unije”, neovisno o situaciji u kojoj ga države članice provode, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje (vidjeti, u tom smislu, presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 29. i od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr., C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, t. 62.).

66 Cilj članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a osobito je njegova primjena na sva nacionalna tijela koja kao sudovi mogu odlučivati o pitanjima koja se odnose na tumačenje ili primjenu prava Unije i koja su stoga područja koja su obuhvaćena tim pravom (presude od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 34. i navedena sudska praksa te od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 36.).

67 Naime, to je slučaj suda koji je uputio zahtjeve, koji može biti pozvan odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije te je on – kao „sud” u smislu tog prava – dio poljskog sustava pravnih lijekova u područjima obuhvaćenima pravom Unije, u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, tako da taj sud treba ispunjavati zahtjeve učinkovite pravne zaštite.

68 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev također upućuje na članak 47. Povelje. U tom smislu, treba podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije, pri čemu se tom odredbom potvrđuje ustaljena praksa Suda prema kojoj se temeljna prava koja se jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih (presude od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 78. i navedena sudska praksa te od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 31.).

69 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev nije naveo da se glavni postupci u predmetima C-422/23, C-455/23, C-486/23 i C-493/23 odnose na tumačenje ili primjenu pravila prava Unije koje se provodi na nacionalnoj razini. U tim okolnostima, s obzirom na elemente kojima Sud raspolaže, čini se da članak 47. Povelje nije primjenjiv u tim predmetima. Međutim, iako nije primjenjiv na glavni postupak, članak 47. Povelje treba uzeti u obzir u svrhu tumačenja članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a (presude od 20. travnja 2021., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 44. i 45. i od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 43.).

70 Nasuprot tomu, iz zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-459/23 proizlazi da se društvo E. u glavnom postupku poziva na povredu pravila Unije o javnoj nabavi, a osobito Direktive 2004/17. Svojim pitanjima koja se odnose na taj predmet sud koji je uputio zahtjev pita Sud, među ostalim, o tumačenju područja primjene te direktive. Stoga valja smatrati da se glavni postupak u navedenom predmetu odnosi na primjenu pravila prava Unije koje se provodi na nacionalnoj razini, pri čemu valja pojasniti da je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi, s obzirom na odgovore Suda na pitanja iz predmeta C-459/23, je li Direktiva 2004/17 doista primjenjiva u glavnom postupku, u kojem slučaju bi to bio i članak 47. Povelje.

71 U tim okolnostima potrebno je odlučiti o tumačenju drugog podstavka stavka 1. članka 19. UEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje.

– *Prethodna pitanja*

72 Svojim prvim i drugim pitanjima u predmetima C-422/23 i C-493/23 te prvim i drugim pitanjima u predmetima C-455/23, C-459/23 i C-486/23 sud koji je uputio zahtjev u biti želi doznati treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da mu se protive mjere koje je poduzeo predsjednik nacionalnog suda, a koje se sastoje od imenovanja sudaca raspoređenih u vijeće tog suda kako bi privremeno sudili u drugom vijeću navedenog suda, dok i dalje sude u svojem matičnom vijeću, iako ti suci nisu pristali na to imenovanje, ne raspolažu nikakvim pravnim lijekom za njegovo osporavanje, navedeno imenovanje podrazumijeva povećanje radnog opterećenja dotičnih sudaca i zahtijeva od njih da se bave područjima izvan svoje specijalizacije te iako je taj predsjednik imenovan na isti sud u uvjetima koji nisu u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a.

73 U tom pogledu, najprije valja podsjetiti na to da svaka država članica, na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, treba osigurati da tijela koja su pozvana, kao „sudovi" u smislu prava Unije, odlučivati o pitanjima u vezi s primjenom ili tumačenjem tog prava i koja stoga podliježu njegovu sustavu pravnih lijekova u područjima obuhvaćenima pravom Unije, ispunjavaju zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, među kojima je i zahtjev neovisnosti (presuda od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 47. i navedena sudska praksa i od 6. ožujka 2025., D. K. (Povlačenje suca s predmeta), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, t. 65.).

74 Taj zahtjev neovisnosti sudova, koji je svojstven zadaći suđenja, proizlazi iz bitnog sadržaja prava na djelotvornu sudsku zaštitu i temeljnog prava na pošteno suđenje, koji su od ključne važnosti kao jamstva zaštite svih prava koja osobe izvode iz prava Unije i očuvanja zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u članku 2. UEU-a, osobito vrijednosti vladavine prava (presude od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 49. i navedena sudska praksa i od 6. ožujka 2025., D. K. (Povlačenje suca s predmeta), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, t. 66.).

75 Navedeni zahtjev neovisnosti može se promatrati iz dvaju aspekata. Prvi aspekt, vanjske prirode, zahtijeva da predmetno tijelo posve samostalno izvršava svoje funkcije a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu narušiti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke. Drugi, unutarnji aspekt, dovodi se u vezu s pojmom „nepristranost" i ima za cilj osiguranje jednakog odmaka od stranaka spora i njihovih pripadajućih interesa u odnosu na predmet spora. Taj kut gledanja zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u rješavanju spora osim isključivo primjene pravnih pravila (presude od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 50. i 51. i navedena sudska praksa i od 6. ožujka 2025., D. K. (Povlačenje suca s predmeta), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, t. 67.).

76 Iako je „vanjski" aspekt neovisnosti u biti usmjeren na očuvanje neovisnosti sudova u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast u skladu s načelom podjele vlasti koje obilježava funkcioniranje pravne države, on također teži zaštiti sudaca od neprimjerenog utjecaja unutar dotičnog suda (vidjeti u tom smislu presude od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 54. i navedenu sudsku praksu i od 6. ožujka 2025., D. K. (Povlačenje suca s predmeta), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, t. 68.).

77 Također valja naglasiti da izvršavanje dužnosti suđenja mora biti zaštićeno ne samo od svakog izravnog utjecaja, u obliku uputa, nego i posrednijih oblika utjecaja koji mogu usmjeriti sudske odluke (vidjeti u tom smislu presude od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 53. i navedenu sudsku praksu i od 14. studenoga 2024., S. (Izmjena sudskog vijeća), C-197/23, EU:C:2024:956, t. 62. i navedenu sudsku praksu).

78 Ta jamstva neovisnosti i nepristranosti pretpostavljaju postojanje pravila o, među ostalim, sastavu predmetnog tijela, koja omogućuju da se kod osoba otkloni bilo kakva legitimna sumnja u pogledu otpornosti tog tijela na vanjske čimbenike i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese (presude od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 52. i od 6. ožujka 2025., D. K. (Povlačenje suca s predmeta), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, t. 70.).

79 Kao drugo, člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a također se zahtijeva postojanje „zakonom prethodno ustanovljenog” suda, s obzirom na neodvojive veze koje postoje između pristupa takvom sudu i jamstava neovisnosti i nepristranosti sudova (vidjeti u tom smislu presude od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 55. i navedenu sudsku praksu i od 14. studenoga 2024., S. (Izmjena sudskog vijeća), C-197/23, EU:C:2024:956, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

80 Pojam „zakonom prethodno ustanovljeni sud”, koji se također nalazi u članku 47. drugom stavku Povelje, osobito odražava načelo vladavine prava i ne odnosi se samo na pravnu osnovu samog postojanja suda nego i na sastav suda u svakom predmetu kao i na bilo koju drugu odredbu nacionalnog prava čije nepoštovanje dovodi do nepravilnosti sudjelovanja jednog ili više sudaca u razmatranju predmeta. Taj pojam tako obuhvaća pravila o dodjeli i preraspodjeli predmeta (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2025., D. K. (Povlačenje suca s predmeta), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, t. 73. do 74. i navedenu sudsku praksu).

81 Stoga članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u tom pogledu također zahtijeva da se pravilima koja uređuju sastav sudskih vijeća isključuje svako neopravdano zadiranje u postupak odlučivanja u vezi s određenim predmetom osoba koje nisu članovi sudskog vijeća nadležnog za taj predmet i pred kojima stranke nisu mogle iznijeti svoje argumente (vidjeti u tom smislu presude od 11. srpnja 2024., Hann-Invest i dr., C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, t. 59. i od 6. ožujka 2025., D. K. (Povlačenje suca s predmeta), C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, t. 75.).

82 U ovom se slučaju sud koji je uputio zahtjev pita o usklađenosti sa zahtjevima navedenima u točkama 73. do 81. ove presude mjera kojima je prva predsjednica Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) imenovala suce iz vijeća za radno pravo i socijalo osiguranje da sude u građanskom vijeću na određeno razdoblje od tri mjeseca, pri čemu tijekom tog razdoblja i dalje sude u svojem matičnom vijeću.

83 U tom pogledu, prije svega treba napomenuti da države članice imaju pravo u svojem nacionalnom pravu propisati uvjete pod kojima je predsjednik suda ovlašten poduzeti mjere kojima se od sudaca tog suda zahtijeva da privremeno sude u dva vijeća – u svojem matičnom vijeću i u drugom vijeću navedenog suda. Naime, takve mjere mogu biti bitne za unutarnju organizaciju rada suda, uzimajući u obzir zahtjeve koji se odnose na zahtjeve dobrog sudovanja i poštivanja načela razumnog roka.

84 Kao drugo, kad je riječ o uvjetima u kojima se takve mjere mogu donijeti, kao prvo, sud koji je uputio zahtjev pita se o utjecaju činjenice da su prva predsjednica Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud), koja je imenovala dotične suce da privremeno sude u građanskom vijeću, kao i predsjednica tog vijeća, koja je tom vijeću dodijelila predmete koji se odnose na glavne postupke, imenovane na sudačku dužnost na tom sudu u uvjetima koji nisu u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a.

85 U tom pogledu, točno je, kako je to naveo sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, da je Sud presudio u točkama 155. i 160. presude od 6. listopada 2021. W.Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) da nacionalni sud mora, u skladu s načelom nadređenosti prava Unije, proglasiti ništavnim nalog koji je izdalo tijelo koje nije neovisan i nepristran sud prethodno osnovan zakonom, u smislu prava Unije.

86 Iz toga ipak ne proizlazi da se svaka mjera unutarnje organizacije rada suda, kao što je mjera koja se sastoji od imenovanja sudaca koji će privremeno suditi u vijeću različitom od onoga u koje su raspoređeni ili od dodjele predmeta, mora smatrati nevažećom ako ju je donio predsjednik tog suda ili predsjednik sudskog vijeća koji nisu zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud u smislu prava Unije. Naime, predmet u kojem je donesena sudska praksa navedena u prethodnoj točki odnosio se, za razliku od ovih predmeta, na postojanje sudskih odluka kojima se završava postupak.

87 Iz toga slijedi da okolnost da su predsjednica Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) i predsjednica građanskog vijeća, od kojih je prva imenovala dotične suce da sude u tom vijeću, a druga je dodijelila predmete u glavnim postupcima sudskim vijećima, prema utvrđenjima suda koji je uputio zahtjev, imenovane u uvjetima koji nisu u skladu sa zahtjevima iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, sama po sebi nije dovoljna da bi se opravdao zaključak da se tako osnovana sudska vijeća koja odlučuju o tim predmetima također ne moraju smatrati neovisnim i nepristranim sudom prethodno uspostavljenim zakonom, u smislu prava Unije.

88 Kao drugo, kako bi se osigurala usklađenost s načelima neovisnosti i nepristranosti kao i sa zahtjevom zakonom prethodno ustanovljenog suda mjera koje obvezuju suce određenog suda da privremeno sude u dva vijeća – u svojem matičnom vijeću i u drugom vijeću tog suda – valja osigurati da te mjere ne predstavljaju sredstvo provođenja nadzora nad sadržajem sudskih odluka.

89 To bi mogao biti slučaj ako bi takve mjere mogle ne samo trajno utjecati na opseg ovlasti dotičnih sudaca i na postupanje sa spisima koji su im povjereni, nego i imati znatne posljedice na njihov život i karijeru, u mjeri u kojoj bi, na primjer, uključivale premještaj u niži razred tih sudaca ili pogoršanje njihove profesionalne situacije. Isto tako, takve mjere mogle bi kod pojedinaca pobuditi legitimne sumnje u neovisnost i nepristranost tih sudaca ako spadaju pod isključivo diskrecijske ovlasti predsjednika nacionalnog suda i ako su usmjerene na određene suce zbog stajališta koja su u prošlosti zauzeli, osobito protiv nedavnih reformi poljskog pravosuđa, ili ako su poduzete kao reakcija na sudske odluke koje su donijeli ti suci (vidjeti po analogiji presudu od 6. listopada 2021., W.Ż.(Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje), C-487/19, EU:C:2021:798, t. 115. i 119.).

90 Suprotno tomu, to nije slučaj s mjerama koje se sastoje od imenovanja sudaca kako bi sudili u vijeću koje se temelji na legitimnim razlozima koji se osobito odnose na dobro sudovanje, a koje se donose na temelju nacionalnih pravila kojima se uređuje organizacija predmetnog suda, koje su privremene i strogo vremenski ograničene, bez obzira na mogućnost njihova mogućeg produženja, koje ne dovode u pitanje raspoređivanje dotičnih sudaca u njihovo matično vijeće i koje ne dovode do povlačenja tih sudaca s predmeta za koje su zaduženi ili do njihovog premještaja u niži razred. Takav se zaključak tim više nameće kada se takve isključivo organizacijske mjere odnose na velik broj sudaca dotičnog nacionalnog suda i nemaju za cilj ni učinak biti usmjerene na određene suce zbog stajališta koja su u prošlosti zauzeli. U tom pogledu nije relevantna okolnost da takve mjere mogu privremeno dovesti do povećanja, makar i znatnog, radnog opterećenja dotičnih sudaca i da ih se obvezuje da raspravljaju o pitanjima koja nisu povezana s njihovim područjem specijalizacije.

91 U ovom slučaju iz elemenata spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da mjere o kojima je riječ u glavnom postupku odgovaraju onima iz prethodne točke.

92 Naime, kao prvo, mjere kojima je prva predsjednica Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) imenovala suce iz vijeća za radno pravo i socijalno osiguranje da sude u građanskom vijeću na određeno razdoblje od tri mjeseca donesene su na temelju članka 35. stavka 3. Zakona o Vrhovnom sudu. Tom se odredbom, koja postoji već dugo, izričito utvrđuje razdoblje primjene takvih mjera koje se poduzimaju bez suglasnosti dotičnih sudaca u trajanju od najviše šest mjeseci godišnje. Osim toga, čini se da se drugom rečenicom navedene odredbe ne zabranjuje zadržavanje tih sudaca u njihovu matičnom vijeću.

93 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se člankom 35. stavkom 3. Zakona o Vrhovnom sudu ne dopušta da se takvo imenovanje provede bez suglasnosti dotičnog suca i da se njime ne predviđa ni zadržavanje dotičnog suca u njegovu matičnom vijeću tijekom tog razdoblja. U tom pogledu valja podsjetiti na to da nije na Sudu da dovodi u pitanje tumačenje nacionalnog prava koje je dao sud koji je uputio zahtjev. S obzirom na to, čak i pod pretpostavkom da se istom odredbom ne dopuštaju predmetna imenovanja, ta okolnost sama po sebi nije dovoljna da bi se dovela u pitanje usklađenost sudskih sastava koji čine sud koji je uputio zahtjev s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje.

94 Kao drugo, iz elemenata spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da, iako te mjere ne sadrže nikakvo opravdanje, čini se da su poduzete kako bi se riješio problem povećanja broja predmeta u građanskom odjelu i smanjio značajan zaostatak u predmetima u tom odjelu. Stoga imaju legitiman cilj, i to neovisno o okolnostima koje su dovele do tog velikog zaostataka.

95 Kao treće, mjere o kojima je riječ u glavnom postupku privremene su jer se suci o kojima je riječ imenuju da sude u građanskom vijeću na razdoblje od tri mjeseca, dok se člankom 35. stavkom 3. Zakona o Vrhovnom sudu predviđa najdulje razdoblje od šest mjeseci godišnje. U tom kontekstu, mogućnost produljenja ili obnove tih imenovanja, čime bi raspoređivanje u građanski odjel postalo gotovo trajno, jest, s obzirom na informacije dostupne Sudu, hipotetska.

96 Kao četvrto, u skladu s elementima kojima raspolaže Sud, čini se da te mjere nisu dovele ni do kakvog premještaja u niži razred dotičnih sudaca ili pogoršanja njihove profesionalne situacije, pri čemu ti suci nastavljaju odlučivati o žalbama u kasacijskom postupku koje se podnose Sądu Najwyższyjem (Vrhovni sud). One nisu podrazumijevale povlačenje tih sudaca s predmeta za koje su prethodno bili nadležni, pri čemu valja pojasniti da navedeni suci nastavljaju suditi u svojem matičnom vijeću tijekom cijelog razdoblja na koje se odnose navedene mjere. Kao što je to utvrđeno u točki 90. ove presude, u tom kontekstu nije relevantna okolnost da te mjere dovode do privremenog povećanja radnog opterećenja dotičnih sudaca ili to da rješavaju predmete koji nisu povezani s njihovom specijalizacijom.

97 Kao peto, mjere o kojima je riječ u glavnom postupku odnosile su se ukupno na dvadesetak sudaca. S obzirom na elemente kojima raspolaže Sud, ne čini se da su te mjere bile usmjerene na konkretne suce, primjerice zato što su kritizirali reforme poljskog pravosuđa.

98 U tim okolnostima, činjenica da su mjere o kojima je riječ u glavnom postupku donesene bez pristanka dotičnih sudaca i da ti suci ne raspolažu nikakvim pravnim sredstvom za njihovo osporavanje ne može predstavljati povredu načela neovisnosti i nepristranosti ni zahtjeva za zakonom prethodno ustanovljeni sud. Naime, u nedostatku bilo kakve indicije da te mjere mogu imati učinke slične stegovnoj sankciji, takve okolnosti ne mogu kod pojedinaca pobuditi legitimne sumnje u neovisnost i nepristranost tih sudaca.

99 Osim toga i u svakom slučaju, valja dodati da pravilnost sastava sudskih vijeća koja čine sud koji je uputio zahtjev s obzirom na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje, mora, u skladu sa sudskom praksom Suda, podlijegati sudskom nadzoru (vidjeti po analogiji presudu od 14. studenoga 2024., S. (Izmjena sudskog vijeća), C-197/23, EU:C:2024:956, t. 67.). U ovom slučaju predmeti u glavnom postupku precizno pokazuju da nacionalno pravo nudi mogućnost sudu koji je uputio zahtjev da provjeri pravilnost svojeg sastava.

100 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na dva pitanja u predmetima C-422/23 i C-493/23 te na prva i druga pitanja u predmetima C-455/23, C-459/23 i C-486/23 valja odgovoriti tako da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da mu se ne protive mjere koje je poduzeo predsjednik nacionalnog suda, a koje se sastoje od imenovanja sudaca raspoređenih u vijeće tog suda kako bi privremeno sudili u drugom vijeću navedenog suda, pri čemu i dalje zasjedaju u svojem matičnom vijeću, iako ti suci nisu pristali na to imenovanje, ne raspolažu nikakvim pravnim lijekom za njegovo osporavanje, navedeno imenovanje podrazumijeva povećanje radnog opterećenja dotičnih sudaca i zahtijeva od njih da se bave područjima izvan svoje specijalizacije te iako je taj predsjednik imenovan na isti sud u uvjetima koji nisu u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, pod uvjetom da se takve mjere temelje na legitimnim razlozima koji se osobito odnose na dobro sudovanje, da su donesene na temelju nacionalnih pravila kojima se uređuje organizacija predmetnog suda, da su privremene i strogo vremenski ograničene, da ne dovode u pitanje raspoređivanje dotičnih sudaca u njihovo matično vijeće i da ne dovode do njihovog premještaja u niži razred ili povlačenja tih sudaca s predmeta za koje su zaduženi.

Treća pitanja u predmetima C-455/23, C-459/23 i C-486/23

101 Treća pitanja u predmetima C-455/23, C-459/23 i C-486/23 postavljena su u slučaju da iz odgovora na prva i druga pitanja u tim predmetima u biti proizlazi da sud sastavljen u okolnostima poput onih suda koji je uputio zahtjev nije zakonom prethodno ustanovljen neovisan i nepristran sud u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a. Uzimajući u obzir odgovor na potonja pitanja, više nije potrebno odlučiti o trećim pitanjima postavljenima u tim predmetima.

Četvrto pitanje u predmetu C-459/23

102 Svojim četvrtim pitanjem u predmetu C-459/23 sud koji je uputio zahtjev u biti želi doznati treba li članak 3. stavak 3. točku (b) Direktive 2004/17, u vezi s njezinim člankom 20. stavkom 1., tumačiti na način da je kupnja zelenih certifikata od strane javnog poduzeća za trgovanje električnom energijom, u smislu članka 2. drugog stavka točaka (k) i (l) Direktive 2009/28, djelatnost koja se obavlja radi isporuke električne energije fiksnim mrežama namijenjenima pružanju javne usluge u području proizvodnje, prijenosa ili distribucije električne energije.

103 Najprije valja podsjetiti na to da je primjenjiva direktiva u načelu ona koja je na snazi u trenutku kada javni naručitelj odabere vrstu postupka koji će se provoditi i konačno razriješi pitanje postoji li obveza provođenja prethodnog postupka nadmetanja za sklapanje ugovora o javnoj nabavi (vidjeti u tom smislu presude od 5. listopada 2000., Komisija/Francuska, C-337/98, EU:C:2000:543, t. 37., od 10. srpnja 2014., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, t. 31. i od 14. rujna 2017., Casertana Costruzioni, C-223/16, EU:C:2017:685, t. 21.). U ovom slučaju, s obzirom na to da je ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku sklopljen tijekom 2011., *ratione temporis* je primjenjiva Direktiva 2004/17.

104 Nadalje, valja naglasiti da se, u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) te direktive, ona primjenjuje na naručitelje koji su, među ostalim, javna poduzeća koja obavljaju jednu od djelatnosti navedenih u člancima 3. do 7. navedene direktive. U tom pogledu, člankom 2. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2004/17 uspostavlja se pretpostavka prema kojoj je „javno poduzeće" u smislu te odredbe poduzeće u čijem je vlasništvu, izravno ili neizravno, većinski udio u njegovu kapitalu.

105 U ovom slučaju iz utvrđenja suda koji je uputio zahtjev proizlazi da je društvo E. takvo javno poduzeće jer je više od 50 % njegova kapitala u vlasništvu poljske države.

106 Stoga preostaje utvrditi, kao što se to zahtijeva četvrtim pitanjem u predmetu C-459/23, može li se smatrati da to poduzeće obavlja jednu od djelatnosti iz članka 3. stavka 3. Direktive 2004/17.

107 U tom pogledu, kao prvo, valja podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 3. stavkom 3. točkom (b) Direktive 2004/17, ta direktiva primjenjuje, u odnosu na električnu energiju, na isporuku električne energije mrežama namijenjenima pružanju javne usluge u području proizvodnje, prijenosa ili distribucije električne energije.

108 Ni ta ni bilo koja druga odredba Direktive 2004/17 ne definira što se podrazumijeva pod pojmom „isporuka električne energije" tim mrežama iz navedene odredbe.

109 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja jedne odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojemu se ona nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (presude od 17. studenoga 1983., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, t. 12. i od 13. veljače 2025., Latvijas Sabiedriskais Autobuss, C-684/23, EU:C:2025:90, t. 48.).

110 Kao prvo, u svojem uobičajenom smislu pojam „isporuka" tumači se kao aktivnost koja se sastoji od isporuke, opskrbe, osiguranja i napajanja. Isporuka električne energije mrežama stoga se odnosi na opskrbu električnom energijom tih mreža. U tu svrhu, pojam „isporuke električne energije" može obuhvaćati ne samo proizvodnju električne energije, već i veleprodaju ili maloprodaju električne energije.

111 Kao drugo, iz uvodnih izjava 2. i 3. Direktive 2004/17 proizlazi da su tom direktivom predviđena pravila o usklađivanju postupaka nabave „u sektorima" obuhvaćenima navedenom direktivom, među kojima je i energetski sektor, a koje provode „subjekti koji djeluju u tim sektorima". Tim je uvodnim izjavama zakonodavac Unije tako jasno izrazio svoju namjeru da u pogledu sektora električne energije obuhvati ne samo djelatnosti proizvodnje ili opskrbe električnom energijom, nego i djelatnosti trgovine električnom energijom.

112 Kao treće, to je tumačenje također u skladu s ciljevima pravila Unije u području javne nabave, odnosno s otvaranjem što većem tržišnom natjecanju (vidjeti u tom smislu presude od 23. prosinca 2009., CoNISMa, C-305/08, EU:C:2009:807, t. 37. i navedenu sudsku praksu i od 26. rujna 2024., Luxone i Sofein, C-403/23 i C-404/23, EU:C:2024:805, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

113 Kao četvrto, navedeno tumačenje potkrijepljeno je i Direktivom 2014/25, kojom je stavljena izvan snage Direktiva 2004/17 i kojom je zakonodavac Unije, među ostalim, u skladu s ustaljenim pravom dao pojašnjenje pojmu „isporuka električne energije". Tako iz članka 7. prvog stavka Direktive 2014/25, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 23., proizlazi da za potrebe potonje direktive pojam „isporuka" obuhvaća proizvodnju, veleprodaju i maloprodaju.

Umetanjem te definicije u Direktivu 2014/25, uz navođenje u uvodnoj izjavi 23. da je ona navedena „[b]ez širenja područja primjene [te] direktive”, zakonodavac Unije potvrdio je da je Direktiva 2004/17 već u pojam „isporuka električne energije”, uz njezinu proizvodnju, uključila i njezinu veleprodaju ili maloprodaju.

114 Stoga je djelatnost trgovine električnom energijom, poput one koju obavlja društvo E., obuhvaćena djelatnošću iz članka 3. stavka 3. točke (b) Direktive 2004/17. Društvo E stoga treba smatrati naručiteljem u smislu članka 2. stavka 2. točke (a) te direktive.

115 S obzirom na to, kao drugo, valja još primijetiti da članak 20. stavak 1. Direktive 2004/17 određuje da se ta direktiva ne primjenjuje na ugovore koje naručitelji dodjeljuju u svrhe različite od obavljanja njihovih djelatnosti u sektorima navedenima u člancima 3. do 7. te direktive.

116 Stoga u područje primjene Direktive 2004/17 ulaze samo ugovori koje naručitelj, u smislu te direktive, dodjeljuje u sklopu i u svrhu obavljanja svojih djelatnosti u sektorima navedenima u člancima 3. do 7. navedene direktive (presuda od 10. travnja 2008., Ing.Aigner, C-393/06, EU:C:2008:213, t. 33.).

117 U ovom slučaju iz elemenata spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je društvo E. dužno kupiti zelene certifikate u smislu članka 2. drugog stavka točaka (k) i (l) Direktive 2009/28 kako bi ispunilo svoju zakonsku obvezu promicanja obnovljivih izvora energije. Iz toga slijedi da je kupnja tih certifikata usko povezana s time da to društvo obavlja djelatnost trgovine električnom energijom, što je djelatnost iz članka 3. stavka 3. točke (b) Direktive 2004/17.

118 S obzirom na takvu blisku vezu, valja smatrati da se kupnja zelenih certifikata obavlja radi nastavka te djelatnosti, tako da se ne može smatrati da se obavlja „u druge svrhe” osim nastavka navedene djelatnosti u smislu članka 20. stavka 1. Direktive 2004/17.

119 S obzirom na sve navedene razloge, na četvrto pitanje u predmetu C-459/23 potrebno je odgovoriti tako da članak 3. stavak 3. točku (b) Direktive 2004/17, u vezi s njezinim člankom 20. stavkom 1., treba tumačiti na način da je kupnja zelenih certifikata od strane javnog poduzeća za trgovanje električnom energijom, u smislu članka 2. drugog stavka točaka (k) i (l) Direktive 2009/28, djelatnost koja se obavlja radi isporuke električne energije fiksnim mrežama namijenjenima pružanju javne usluge u području proizvodnje, prijenosa ili distribucije električne energije.

Peto pitanje u predmetu C-459/23

Dopuštenost

120 Društvo E. smatra da peto pitanje u predmetu C-459/23 nije relevantno za rješavanje spora u glavnom postupku. Naime, najprije je pred sudom koji je uputio zahtjev istaknulo da je ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku apsolutno ništav jer mu je cilj nametnuti strankama da sklope ugovore protivno pravilima kojima se uređuje javna nabava. Suprotno tomu, ono nije tvrdilo da je taj ugovor kao takav trebao biti sklopljen u skladu s postupcima javne nabave. Nadalje, navedeni ugovor nije okvirni sporazum u smislu članka 1. stavka 4. Direktive 2004/17 jer se njime bezuvjetno obvezuje naručitelja da ugovor dodijeli gospodarskom subjektu koji je stranka ugovora. Naposljetku, iz članka 14. stavaka 2. i 3. te direktive proizlazi da sklapanje okvirnog sporazuma u skladu s postupkom javne nabave nije obvezno.

121 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, člankom 267. UFEU-a uspostavlja postupak u kojem Sud izravno surađuje sa sudovima država članica. U okviru tog postupka koji se temelji na jasnom razgraničenju funkcija nacionalnih sudova i Suda ocjena činjenica predmeta u nadležnosti je nacionalnog suca, koji ima dužnost ocijeniti koliko je, uvažavajući posebnosti predmeta, prethodna odluka potrebna kako bi bio u stanju donijeti svoju odluku te u kojoj su mjeri relevantna pitanja koja postavlja Sudu, dok je Sud jedini ovlašten očitovati se o tumačenju ili o valjanosti propisa Unije polazeći od činjenica koje mu predstavi nacionalni sud (vidjeti u tom smislu presude od 16. ožujka 1978., Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, t. 4. i od 4. listopada 2024., Schrems (Otkrivanje podataka široj javnosti), C-446/21, EU:C:2024:834, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

122 S jedne strane, svojim argumentima kojima nastoji dovesti u pitanje dopuštenost petog pitanja u predmetu C-459/23 društvo E. u konačnici želi dovesti u pitanje to što je sud koji je uputio zahtjev iznio argumente koji su mu izneseni i njegovu ocjenu prirode ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku. U skladu sa sudskom praksom navedenom u prethodnoj točki, takvi argumenti ne mogu dovesti do zaključka da je prethodno pitanje nedopušteno.

123 S druge strane, razmatrajući definiciju pojma „okvirni sporazum” i navodeći da okvirni sporazum ne mora nužno biti sklopljen uz poštovanje pravila o javnoj nabavi, društvo E. se bavi meritumom, a ne dopuštenosti tog pitanja.

124 Stoga je peto pitanje u predmetu C-459/23 dopušteno.

Meritum

125 Svojim petim pitanjem u predmetu C-459/23 sud koji je uputio zahtjev u biti želi doznati treba li članak 1. stavak 4. Direktive 2004/17, u vezi s njezinim člankom 14. i člankom 17. stavkom 2., tumačiti na način da je ugovor koji obvezuje stranke na sklapanje ugovora o izvršenju pod određenim uvjetima cijene i količine obuhvaćen pojmom „okvirni sporazum” u smislu članka 1. stavka 4. navedene direktive i mora li biti sklopljen primjenom pravila o javnoj nabavi.

126 Kao prvo, u skladu s člankom 1. stavkom 4. Direktive 2004/17 okvirni sporazum znači sporazum između jednog ili više naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata, a čija je svrha utvrđivanje uvjeta pod kojima se dodjeljuju ugovori tijekom određenog razdoblja, posebno u pogledu cijene i, po potrebi, predviđenih količina.

127 S jedne strane, iz samog teksta te odredbe proizlazi da okvirni sporazum mora precizirati razdoblje tijekom kojeg se primjenjuje i uređuje uvjete ugovora koje treba dodijeliti.

128 S druge strane, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda, pojam „okvirni sporazum” iz članka 1. stavka 4. Direktive 2004/17 treba tumačiti s obzirom na, među ostalim, članak 17. stavke 2. i 3. te direktive, temeljna načela prava Unije, kao što su jednako postupanje i transparentnost, primjenjiva prilikom sklapanja okvirnog sporazuma, kao što to proizlazi iz članka 14. stavka 1. navedene direktive, i zabranu, predviđenu člankom 14. stavkom 4. te direktive, zlouporabe okvirnih sporazuma s učinkom sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja. Iz tumačenja svih tih odredbi i načela proizlazi da se okvirnim sporazumom od početka mora odrediti najveća količina robe koja može biti predmet naknadnih ugovora, precizirajući njezinu najveću količinu i/ili vrijednost (vidjeti po analogiji presude od 19. prosinca 2018., Autorità

Garante della Concorrenza e del Mercato –Antitrust i Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, t. 60., 62. do 67. i 69. i od 17. lipnja 2021., Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, t. 54. do 58., 61. do 65., 67., 68. i 74.).

129 Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri jesu li ti uvjeti ispunjeni kad je riječ o ugovoru o kojem je riječ u glavnom postupku. U tom pogledu, kao prvo, na njemu je da se uvjeri da taj ugovor definira razdoblje tijekom kojeg se ugovori o kupnji zelenih certifikata mogu sklopiti u okviru provedbe navedenog ugovora. Kao drugo, valja pojasniti da samo navođenje cjenovne formule primjenjive u svrhu izračuna prodajne cijene zelenih certifikata i obveza naručitelja da kupi sve dobivene zelene certifikate, bez navođenja određene količine, nisu dovoljne kako bi se smatralo da navedeni ugovor određuje najveću količinu robe koja može biti predmet naknadnih ugovora.

130 Kao drugo i ne dovodeći u pitanje prethodno navedeno, valja podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 16. točkom (a) Direktive 2004/17, ona primjenjuje, podložno isključenjima iz te odredbe, na ugovore o nabavi robe i usluga čija je procijenjena vrijednost bez PDV-a jednaka ili veća od 387 000 eura.

131 Što se tiče metoda izračuna procijenjene vrijednosti ugovora i okvirnih sporazuma, iz članka 17. stavka 1. prvog podstavka prve rečenice Direktive 2004/17 proizlazi da se izračun procijenjene vrijednosti ugovora temelji na ukupnom plativom iznosu, bez PDV-a, koji procjenjuje naručitelj. U skladu s člankom 17. stavkom 2. te direktive, naručitelji ne smiju izbjegavati primjenu navedene direktive dijeljenjem vrijednosti radova ili određene količine predložene nabave robe i/ili usluga, ili odabirom posebnog načina izračuna procijenjene vrijednosti ugovora. Prema članku 17. stavku 3. iste direktive, za okvirne sporazume vrijednost koja se uzima u obzir je maksimalna procijenjena vrijednost bez PDV-a svih ugovora predviđenih tijekom ukupnog trajanja sporazuma. Naposljetku, u skladu s člankom 17. stavkom 7. Direktive 2004/17, kada je riječ o ugovorima o nabavi robe ili usluga koji su uobičajeni po vrsti ili koji se planiraju obnoviti u određenom razdoblju, kao osnova za izračun procijenjene vrijednosti ugovora uzima se ukupna stvarna vrijednost uzastopnih ugovora istoga tipa koji su sklopljeni tijekom prethodnih dvanaest mjeseci ili tijekom financijske godine ili ukupna procijenjena vrijednost uzastopnih ugovora sklopljenih tijekom dvanaest mjeseci nakon prve isporuke ili tijekom financijske godine ako je to duže od dvanaest mjeseci.

132 Iz tih odredbi proizlazi da se, kako u slučaju okvirnog sporazuma iz članka 17. stavka 3. Direktive 2004/17 tako i u slučaju ugovora o robi ili uslugama koji su uobičajene naravi ili za koje se predviđa da će se obnoviti unutar danog razdoblja iz članka 17. stavka 7. te direktive, uzima u obzir „procijenjena vrijednost” okvirnog sporazuma ili ugovora o javnoj nabavi. Ta je vrijednost, u prvom slučaju, ukupna procijenjena vrijednost okvirnog sporazuma, a u drugom slučaju procijenjena vrijednost, u skladu s alternativnim načinima predviđenima potonjom odredbom, za razdoblje od dvanaest mjeseci.

133 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da vrijednost svakog od ugovora o izvršenju koji su mjesečno sklopljeni na temelju ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku ostaje ispod praga od 387 000 eura predviđenog člankom 16. točkom (a) Direktive 2004/17. Nasuprot tomu, godišnja vrijednost ugovora o izvršenju, promatranih zajedno, prelazi taj prag.

134 Iz prethodno navedenog proizlazi da se u takvom slučaju naručitelj ne može osloniti na jediničnu vrijednost svakog ugovora o izvršenju predmetnog ugovora kako bi sklopio te ugovore bez prethodnog poziva na nadmetanje. Naime, takvo postupanje bilo bi protivno zabrani, predviđenoj člankom 17. stavkom 2. Direktive 2004/17, zaobilaženja primjene te direktive dijeljenjem projekata.

135 Kako bi poštovao tu zabranu i zabranu iz članka 14. stavka 4. Direktive 2004/17 o zlouporabi okvirnih sporazuma s učinkom sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja, naručitelj u takvom slučaju ima izbor između dviju mogućnosti.

136 Prva mogućnost sastoji se od provedbe uzastopnih ugovora o javnoj nabavi uz poštovanje, za svaki od tih ugovora, postupaka predviđenih tom direktivom.

137 Druga mogućnost sastoji se od dodjele, u skladu s Direktivom 2004/17, okvirnog sporazuma u smislu i uz poštovanje uvjeta navedenih u članku 1. stavku 4. te direktive na koje se podsjeća u točkama 126. do 128. ove presude. U skladu s člankom 40. stavkom 3. točkom (i) Direktive 2004/17, u vezi s njezinim člankom 14. stavkom 2., to omogućuje naručitelju da provede postupak bez prethodnog poziva na nadmetanje za naknadne ugovore (vidjeti u tom smislu presudu od 23. travnja 2009., Komisija/Belgija, C-287/07, EU:C:2009:245, t. 104.).

138 Iz prethodno navedenog proizlazi da je, u slučaju kao što je onaj u glavnom postupku, naručitelj morao poštovati pravila koja uređuju provedbu postupaka javne nabave, bilo u trenutku sklapanja svakog od uzastopnih ugovora o izvršenju bilo u trenutku sklapanja predmetnog ugovora kao okvirnog sporazuma, uz poštovanje uvjeta navedenih u točkama 126. do 128. ove presude.

139 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na peto pitanje u predmetu C-459/23 valja odgovoriti tako da članak 1. stavak 4. Direktive 2004/17, u vezi s njezinim člankom 14. i člankom 17. stavkom 2., treba tumačiti na način da:

– da bi bio obuhvaćen pojmom „okvirni sporazum” u smislu članka 1. stavka 4. navedene direktive, u ugovoru koji obvezuje stranke na sklapanje ugovora o izvršenju pod određenim uvjetima cijene i količine mora se navesti razdoblje tijekom kojeg se primjenjuje i odrediti najveća količina robe koja može biti predmet naknadnih ugovora navođenjem njihove najveće količine i/ili vrijednosti, pri čemu se pojašnjava da samo navođenje formule za određivanje cijene koja se primjenjuje za izračun vrijednosti ugovora koji će se sklopiti i nekvantificirane obveze sklapanja ugovora o izvršenju nije dovoljno u tom pogledu;

– ako procijenjena vrijednost ugovora koje treba sklopiti tijekom određenog razdoblja u skladu s okvirnim sporazumom ili u okviru ugovora koji se redovno dodjeljuju ili će se obnoviti, izračunana na temelju članka 17. stavaka 3. i 5. Direktive 2004/17, prelazi prag utvrđen u članku 16. točki (a) te direktive, naručitelj mora ili dodijeliti svaki od naknadnih ugovora u skladu s postupcima predviđenima navedenom direktivom ili u skladu s tom direktivom sklopiti okvirni sporazum u smislu i u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 1. stavku 4. te direktive.

Šesto pitanje u predmetu C-459/23

Dopuštenost

140 Društvo E. smatra da je šesto pitanje u predmetu C-459/23 nedopušteno jer nije relevantno za glavni postupak. Naime, suprotno premisi na kojoj se to pitanje temelji, ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku nije ugovor o javnoj nabavi, nego ugovor kojim se nalaže provedba postupka javne nabave. Stoga se on ne može zaključiti protivno pravilima o provedbi postupka javne nabave.

141 S obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 121. ove presude i zbog razloga izloženog u njezinoj točki 122., taj prigovor treba odbiti. Stoga je šesto pitanje u predmetu C-459/23 dopušteno.

Meritum

142 Svojim šestim pitanjem u predmetu C-459/23 sud koji je uputio zahtjev u biti želi doznati treba li članak 2.d stavak 1. točku (a) Direktive 92/13 tumačiti na način da sklapanje ugovora protivno pravilima o javnoj nabavi podliježe sankciji predviđenoj tom odredbom.

143 Članak 2.d stavak 1. Direktive 92/13 predviđa da izostanak prethodne objave poziva na nadmetanje u *Službenom listu Europske unije*, a da to nije dopušteno na temelju odredbi Direktive 2004/17, dotični ugovor lišava učinka.

144 Taj članak 2.d umetnut je u prvotnu verziju Direktive 92/13 putem Direktive 2007/66. Zakonodavac Unije objasnio je izvršene izmjene navodeći u uvodnoj izjavi 13. Direktive 2007/66 da je, kako bi se spriječilo nezakonito izravno sklapanje ugovora, što je Sud u svojoj presudi od 11. siječnja 2005., Stadt Halle i RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, t. 36. i 37.) ocijenio kao najozbiljnije kršenje prava Unije u području javne nabave od strane javnog naručitelja ili naručitelja, potrebno predvidjeti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće kazne i na tom temelju ugovor koji proizlazi iz nezakonitog izravnog sklapanja ugovora smatrati načelno nevažećim. U uvodnoj izjavi 14. Direktive 2007/66 pojasnio je da je nevaženje najdjelotvornije sredstvo za ponovno uspostavljanje tržišnog nadmetanja i stvaranje novih poslovnih mogućnosti za one gospodarske subjekte kojima je nezakonito oduzeta mogućnost nadmetanja i da bi izravne pogodbe u smislu Direktive 2007/66 trebale obuhvaćati sva sklapanja ugovora koja su provedena bez prethodne objave poziva na nadmetanje u *Službenom listu Europske unije* u smislu Direktive 2004/17 (vidjeti po analogiji presudu od 17. lipnja 2021., Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, t. 85.).

145 Stoga iz članka 2.d stavka 1. točke (a) Direktive 92/13, u vezi s uvodnim izjavama 13. i 14. Direktive 2007/66, proizlazi da je prilikom donošenja Direktive 2007/66 zakonodavac Unije namjeravao u primjenjivo pravo uvesti strogu sankciju čija bi primjena ipak trebala biti ograničena na najozbiljnije slučajeve kršenja prava Unije o javnoj nabavi, odnosno one u kojima je ugovor sklopljen izravno i za koji nije objavljena obavijest o nadmetanju u *Službenom listu Europske unije* (vidjeti po analogiji presudu od 17. lipnja 2021., Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, t. 86.).

146 Iz toga slijedi da se članak 2.d stavak 1. točka (a) Direktive 92/13 primjenjuje na svaku situaciju u kojoj je naručitelj neopravdano sklopio ugovor bez prethodne objave obavijesti u *Službenom listu Europske unije*.

147 Točno je da se, u skladu s člankom 2.d stavkom 2. prvim podstavkom Direktive 92/13, posljedice nevaženja ugovora utvrđuju nacionalnim pravom. Ostaje činjenica da ta odredba ni na koji način ne predviđa održavanje ili kontinuitet ugovora dodijeljenog bez prethodne odgovarajuće objave.

148 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na šesto pitanje u predmetu C-459/23 valja odgovoriti tako da članak 2.d stavak 1. točku (a) Direktive 92/13 treba tumačiti na način da sklapanje ugovora protivno pravilima o provedbi postupka javne nabave podliježe sankciji predviđenoj tom odredbom.

Sedmo pitanje u predmetu C-459/23

Dopuštenost

149 Društvo E. smatra da je sedmo pitanje u predmetu C-459/23 nedopušteno jer nije relevantno za glavni postupak. S jedne strane, to društvo ponavlja obrazloženje koje je već izneseno u točki 140. ove presude. S druge strane, zlouporaba prava može postojati samo ako stranka zahtijeva utvrđenje relativne ništavosti predmetnog ugovora. Međutim, društvo E. pred sudom koji je uputio zahtjev traži utvrđenje apsolutne ništavosti ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku, odnosno proglašenje njegova nepostojanja.

150 Tu argumentaciju treba odbiti u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 121. ove presude i zbog razloga navedenih u njezinim točkama 122. i 123. Stoga je sedmo pitanje u predmetu C-459/23 dopušteno.

Meritum

151 Svojim sedmim pitanjem u predmetu C-459/23 sud koji je uputio zahtjev u biti želi doznati treba li načelo zabrane zlouporabe prava tumačiti na način da mu se protivi to da naručitelj može zahtijevati poništenje ugovora koji je sklopio s dobavljačem zbog toga što je taj ugovor sklopljen protivno pravilima o provedbi postupka javne nabave, dok je stvarni razlog za taj zahtjev smanjenje isplativosti izvršenja navedenog ugovora.

152 U skladu sa sudskom praksom Suda pojedinci se ne mogu s namjerom prijevare ili zloporabe pozivati na odredbe prava Unije jer je načelo zabrane prijevare i zlouporabe prava opće načelo prava Unije čije se poštovanje zahtijeva od pojedinaca. Naime, primjena propisa Unije ne može se proširiti do te mjere da bi se njima pokrile radnje izvršene s ciljem prijevare ili zloporabe prednosti predviđenih zakonodavstvom Unije (presude od 6. veljače 2018., Altun i dr., C-359/16, EU:C:2018:63, t. 48. i 49. i navedena sudska praksa i od 11. srpnja 2018., Komisija/Belgija, C-356/15, EU:C:2018:555, t. 99.).

153 Utvrđenje postojanja zloporabe zahtijeva spoj objektivnog i subjektivnog elementa (presude od 13. ožujka 2014., SICES i dr., C-155/13, EU:C:2014:145, t. 31. i od 28. srpnja 2016., Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, t. 38.).

154 S jedne strane, u pogledu objektivnog elementa, takvo utvrđenje traži da iz skupa objektivnih okolnosti proizlazi da se, bez obzira na formalno poštovanje pretpostavki predviđenih propisom Unije, ne postiže cilj tog propisa (presude od 14. prosinca 2000., Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, t. 52. i od 28. srpnja 2016., Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, t. 39.).

155 S druge strane, takvo utvrđenje zahtijeva subjektivni element, to jest da iz skupa objektivnih elemenata proizlazi da je glavni cilj predmetnih radnji dobivanje neopravdane koristi. Naime, zabrana zloporabe nije relevantna ako predmetne radnje mogu imati drugo opravdanje osim samog dobivanja koristi (presude od 14. prosinca 2000., Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, t. 53. i od 28. srpnja 2016., Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, t. 40.).

156 Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri, sukladno pravilima dokazivanja nacionalnog prava, pod uvjetom da ne ugrožava učinkovitost prava Unije, jesu li svi elementi koji čine zloporabu ostvareni u glavnom postupku (vidjeti u tom smislu presude od 14. prosinca 2000., Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, t. 54. i navedenu sudsku praksu i od 28. srpnja 2016., Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, t. 42.).

157 Kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, ipak valja pojasniti da u slučaju dodjele ugovora bez prethodnog poziva na nadmetanje, protivno zahtjevima Direktive 2004/17, nedostaje objektivni element. Naime, u takvom se slučaju ne može smatrati da su uvjeti predviđeni propisima Unije formalno poštovani.

158 Stoga, budući da su uvjeti koji se odnose na postojanje objektivnog i subjektivnog elementa kumulativni, zlouporaba se ne može utvrditi u slučaju iz točke 151. ove presude, koji je predmet sedmog pitanja u predmetu C-459/23.

159 S obzirom na sve prethodno izneseno, na sedmo pitanje u predmetu C-459/23 valja odgovoriti tako da se načelo zabrane zlouporabe prava treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da naručitelj zahtijeva poništenje ugovora koji je sklopio s dobavljačem zbog toga što je taj ugovor sklopljen protivno pravilima o provedbi postupka javne nabave, iako je stvarni razlog za taj zahtjev smanjenje isplativosti izvršenja navedenog ugovora.

Troškovi

160 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,**

   treba tumačiti na način da mu se:

   ne protive mjere koje je poduzeo predsjednik nacionalnog suda, a koje se sastoje od imenovanja sudaca raspoređenih u vijeće tog suda kako bi privremeno sudili u drugom vijeću navedenog suda, pri čemu i dalje zasjedaju u svojem matičnom vijeću, iako ti suci nisu pristali na to imenovanje, ne raspolažu nikakvim pravnim lijekom za njegovo osporavanje, navedeno imenovanje podrazumijeva povećanje radnog opterećenja dotičnih sudaca i zahtijeva od njih da se bave područjima izvan svoje specijalizacije te iako je taj predsjednik imenovan na isti sud u uvjetima koji nisu u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, pod uvjetom da se takve mjere temelje na legitimnim razlozima koji se osobito odnose na dobro sudovanje, da

su donesene na temelju nacionalnih pravila kojima se uređuje organizacija predmetnog suda, da su privremene i strogo vremenski ograničene, da ne dovode u pitanje raspoređivanje dotičnih sudaca u njihovo matično vijeće i da ne dovode do njihovog premještaja u niži razred ili povlačenja tih sudaca s predmeta za koje su zaduženi.

2. **Članak 3. stavak 3. točku (b) Direktive 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1177/2009 od 30. studenoga 2009., u vezi s člankom 20. stavkom 1. Direktive 2004/17, kako je izmijenjena,**

treba tumačiti na način da je:

kupnja zelenih certifikata od strane javnog poduzeća za trgovanje električnom energijom, u smislu članka 2. drugog stavka točaka (k) i (l) Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ, djelatnost koja se obavlja radi isporuke električne energije fiksnim mrežama namijenjenima pružanju javne usluge u području proizvodnje, prijenosa ili distribucije električne energije.

3. **Članak 1. stavak 4. Direktive 2004/17, kako je izmijenjena Uredbom br. 1177/2009, u vezi s člankom 14. i člankom 17. stavkom 2. Direktive 2004/17, kako je izmijenjena,**

treba tumačiti na način da:

– **da bi bio obuhvaćen pojmom „okvirni sporazum” u smislu članka 1. stavka 4. Direktive 2004/17, kako je izmijenjena, u ugovoru koji obvezuje stranke na sklapanje ugovora o izvršenju pod određenim uvjetima cijene i količine mora se navesti razdoblje tijekom kojeg se primjenjuje i odrediti najveća količina robe koja može biti predmet naknadnih ugovora navođenjem njezine najveće količine i/ili vrijednosti, pri čemu se pojašnjava da samo navođenje formule za određivanje cijene koja se primjenjuje za izračun vrijednosti ugovora koji će se sklopiti i nekvantificirane obveze sklapanja ugovora o izvršenju nije dovoljno u tom pogledu;**

– **ako procijenjena vrijednost ugovora koje treba sklopiti tijekom određenog razdoblja u skladu s okvirnim sporazumom ili u okviru ugovora koji se redovno dodjeljuju ili će se obnoviti, izračunana na temelju članka 17. stavaka 3. i 5. Direktive 2004/17, kako je izmijenjena, prelazi prag utvrđen u članku 16. točki (a) Direktive 2004/17, kako je izmijenjena, naručitelj mora ili dodijeliti svaki od naknadnih ugovora u skladu s postupcima predviđenima Direktivom 2004/17 ili u skladu s tom direktivom sklopiti okvirni sporazum u smislu i u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 1. stavku 4. Direktive 2004/17, kako je izmijenjena.**

4. **Članak 2.d stavak 1. točku (a) Direktive 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru, kako je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007.,**

treba tumačiti na način da:

sklapanje ugovora protivno pravilima o provedbi postupka javne nabave podliježe sankciji predviđenoj tom odredbom.

5. **Načelo zabrane zlouporabe prava treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da naručitelj zahtijeva poništenje ugovora koji je sklopio s dobavljačem zbog toga što je taj ugovor sklopljen protivno pravilima o provedbi postupka javne nabave, iako je stvarni razlog za taj zahtjev smanjenje isplativosti izvršenja navedenog ugovora.**

Potpisi