Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

26. ožujka 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Načelo neovisnosti sudaca – Sustav stegovnih mjera koji se primjenjuje na nacionalne suce – Nadležnost Suda – Članak 267. UFEU-a – Dopuštenost – Tumačenje koje je potrebno kako bi sud koji je uputio zahtjev donio presudu – Pojam”

U spojenim predmetima C-558/18 i C-563/18,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje su uputili Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódźu, Poljska) (C-558/18) i Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) (C-563/18), odlukama od 31. kolovoza 2018. i od 4. rujna 2018., koje je Sud zaprimio 3. rujna 2018. i 5. rujna 2018, u postupku

Miasto Łowicz

protiv

Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki,

uz sudjelovanje:

Prokurator Generalny, kojeg zastupa Prokuratura Krajowa (prije Prokuratura Regionalna w Łodzi),

Rzecznik Praw Obywatelskich (C-558/18),

i

Prokurator Generalny, kojeg zastupa Prokuratura Krajowa (prije Prokuratura Okręgowa w Płocku),

protiv

VX,

WW,

XV (C-563/18),

* Jezik postupka: poljski

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Prechal (izvjestiteljica), M. Vilaras, E. Regan, P. G. Xuereb i L. S. Rossi, predsjednici vijeća, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: M. Aleksejev, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 18. lipnja 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki, J. Zasada i L. Jurek, u svojstvu agenata,

– za Prokuratora Generalnog, kojeg zastupa Prokuratura Krajowa, A. Reczka, S. Bańko, B. Górecka, J. Szubert i P. Tarczyński,

– za Rzecznika Praw Obywatelskich, M. Taborowski i M. Wróblewski, u svojstvu agenata,

– za poljsku vladu, B. Majczyna i P. Zwolak, u svojstvu agenata, uz asistenciju W. Gontarskog, *adwokat*,

– za latvijsku vladu, I. Kucina i V. Soņeca, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i C. S. Schillemans, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, K. Herrmann i H. Krämer, u svojstvu agenata,

– za nadzorno tijelo EFTA-e, I. O. Vilhjálmsdóttir i C. Howdle, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. rujna 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 19. stavka 1. UEU-a.

2 Zahtjevi su upućeni, s jedne strane, u okviru spora između Miasta Łowicz (grad Łowicz, Poljska) i Skarba Państwa – Wojewoda Łódzki (Državna riznica – Vojvodstvo Łódź, Poljska) (u daljnjem tekstu: Državna riznica) o zahtjevu za plaćanje javnih subvencija (predmet C-558/18) i, s druge strane, u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv osoba VX, WW i XV zbog sudjelovanja u otmicama radi stjecanja imovinske koristi (predmet C-563/18).

Glavni postupci i prethodna pitanja

3 Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje u predmetu C-558/18, grad Łowicz pokrenuo je postupak protiv Državne riznice pred Sądom Okręgowym w Łodzi (Okružni sud u Łódźu, Poljska) kako bi, na temelju Ustawe o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Zakon o prihodima teritorijalnih jedinica) od 13. studenoga 2003. (Dz. U. iz 2018., poz. 317), ishodio isplatu

iznosa od 2 357 148 poljskih zlota (PLN) (oko 547 612 eura) na ime subvencija koje su namijenjene pokriću troškova što ih je navedeni grad imao zbog obavljanja određenih zadaća koje su mu povjerene u području državne uprave od 2005. do 2015.

4 Na temelju prigovora koji je podnijela Državna riznica, nalog za plaćanje tog iznosa, izdan u prvoj fazi glavnog postupka, nije bio izvršan te se predmet sada ispituje u okviru redovnog postupka. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, vrlo je vjerojatno, s obzirom na dokaze prikupljene u okviru navedenog postupka, da će odluka koju on mora donijeti biti nepovoljna za Državnu riznicu.

5 Kad je riječ o predmetu C-563/18, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje Sąda Okręgowog w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) proizlazi da je protiv osoba VX, WW i XV pokrenut postupak pred tim sudom zbog sudjelovanja u dvjema otmicama prilikom kojih je došlo do oduzimanja slobode radi stjecanja imovinske koristi, koje su počinjene 2002. odnosno 2003. godine. Osobe VX, WW i XV, koje su priznale pripisana im djela i surađivale s kaznenim tijelima, zatražile su dodjelu statusa „malih krunskih svjedoka" (*mały świadek koronny*), zbog čega će sud koji je uputio zahtjev morati razmotriti da im izvanredno ublaži kaznu na temelju odredbi Kaznenog zakonika.

6 U zahtjevima za prethodnu odluku istaknute su bojazni da bi protiv sudaca pojedinaca u glavnim predmetima mogli biti pokrenuti stegovni postupci ako donesu odluke u smislu navedenom u točkama 4. odnosno 5. ove presude.

7 Te su bojazni u biti potkrijepljene činjenicom da zbog nedavnih mnogih zakonodavnih reformi u Poljskoj više nije osigurana objektivnost i nepristranost stegovnih postupaka protiv sudaca, što utječe na neovisnost sudova koji su uputili zahtjeve.

8 S tim u vezi navedeni sudovi smatraju, kao prvo, da je problematičan sastav Izbe Dyscyplinarne Sądu Nawyższego (stegovno vijeće Vrhovnog suda, Poljska), koja je iznova ustanovljena u okviru tog suda na temelju Ustawe o Sądzie Najwyższym (Zakon o Vrhovnom sudu) od 8. prosinca 2017. (Dz. U. iz 2018., poz. 5, 650, 771, 847, 848, 1045, 1443) i koja je na temelju tog zakona dužna odlučivati u stegovnim predmetima koji se odnose na suce, katkad u prvom stupnju, a katkad povodom žalbe.

9 Naime, suce koji su u sastavu tog stegovnog vijeća imenovao je predsjednik Republike na prijedlog Krajowe Rada Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska). Međutim, zbog nedavnih izmjena Ustawe o Krajowej Radzie Sądownictwa (Zakon o Državnom sudbenom vijeću) od 12. svibnja 2011. (Dz. U. iz 2011., poz. 714), koje su provedene Ustawom o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona) od 8. prosinca 2017. (Dz. U. iz 2018., poz. 3), Državno sudbeno vijeće – čijih je petnaest članova koji su suci već imenovao Sejm (donji dom poljskog parlamenta), a ne više suci, kao prije – više nije tijelo neovisno o političkoj vlasti.

10 Kao drugo, tako iznova sastavljeno Državno sudbeno vijeće i samo je postalo kvazistegovno tijelo jer je nadležno za odlučivanje o pravnim sredstvima protiv odluka predsjednika sudova koje se odnose na premještaj sudaca u druge odjele. Osim toga, trenutačni ministar pravosuđa imenovao je mnoge predsjednike sudova, a neki od njih postali su članovi Državnog sudbenog vijeća.

11 Kao treće, nove odredbe unesene u Ustawu – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Zakon o ustrojstvu redovnih sudova) od 27. srpnja 2001. (Dz. U. iz 2018., poz. 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443), a koje se odnose na stegovni postupak koji se primjenjuje na suce redovnih sudova, ministru pravosuđa, koji je istodobno i glavni državni odvjetnik, dale su u praksi neograničenu ovlast u tom području.

12 Naime, ministar pravosuđa nadležan je, prvo, za određivanje stegovnog dužnosnika zaduženog za predmet koji se tiče sudaca redovnih sudova, drugo, za pokretanje istražnih postupaka i, u slučaju da stegovni dužnosnik odbije pokrenuti stegovni postupak, za nalaganje potonjem da to učini, treće, za *ad hoc* imenovanje stegovnog dužnosnika za odlučivanje u određenom predmetu i, četvrto, za određivanje sudaca koji moraju obavljati dužnost stegovnog dužnosnika na žalbenom sudu.

13 Usto, mogućnost znatnog utjecaja koju tako ima ministar pravosuđa nije popraćena odgovarajućim jamstvima. Prvo, zakonska definicija povreda na temelju kojih se sucima mogu izreći stegovne sankcije nije precizna. Drugo, stegovni postupci mogu se voditi i ako je sudac protiv kojeg se vodi istraga ili njegov zastupnik opravdano odsutan. Treće, nezakonito dobiveni dokazi mogu ipak biti upotrijebljeni u okviru takvih postupaka. Četvrto, nije predviđeno nikakvo jamstvo u pogledu trajanja stegovnog postupka. Peto, ako se pojave novi elementi, ministar pravosuđa može zahtijevati ponovno otvaranje stegovnog postupka do pet godina nakon njegova zaključenja ili donošenja odluke.

14 Sudovi koji su uputili zahtjeve smatraju da tako osmišljeni stegovni postupci zakonodavnoj i izvršnoj vlasti daju sredstvo svrgavanja sudaca čije im odluke nisu dobro došle i, odvraćajućim učinkom koji mogućnost provođenja takvog postupka ima na njih, sredstvo utjecaja na sudske odluke koje moraju donijeti.

15 Prema mišljenju navedenih sudova, iz svega prethodno navedenog proizlazi da je, u pogledu donošenja sudske odluke koju svaki od tih sudova mora donijeti u okviru glavnog postupka koji se pred njim vodi, najprije potrebno odlučiti o tome povređuju li navedena nacionalna pravila o sustavu stegovnih mjera u odnosu na suce njihovu neovisnost time što tako lišavaju predmetne pojedince njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu, koje je zajamčeno člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a. Ta odredba, u vezi s člankom 2. i člankom 4. stavkom 3. UEU-a, zahtijeva, naime, od država članica da osiguraju da tijela koja mogu odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije, poput sudova koji su uputili zahtjeve, ispunjavaju zahtjeve svojstvene pravu na djelotvornu sudsku zaštitu, među kojima je ključan zahtjev njihove neovisnosti.

16 U tim su okolnostima Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódźu) i Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi) odlučili prekinuti postupak i uputiti Sudu prethodno pitanje.

17 Pitanje koje je postavio Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódźu) glasi kako slijedi:

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

1. političkoga utjecaja na vođenje stegovnih postupaka,

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

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

18 Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi) uputio je Sudu, pak, sljedeće prethodno pitanje:

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

Postupak pred Sudom

19 Odlukom predsjednika Suda od 1. listopada 2018. predmeti C-558/18 i C-563/18 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka kao i presude.

20 Tijekom pisanog dijela postupka pred Sudom Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódźu) dopisima od 7. i 11. prosinca 2018., a Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi) dopisima od 30. listopada i 12. prosinca 2018. obavijestili su Sud o tome da su oba suca koja su postavila prethodna pitanja u navedenim predmetima primila od zamjenika stegovnog dužnosnika zaduženog za predmete koji se tiču sudaca redovnih sudova poziv da se, u svojstvu svjedoka, pojave na ročištu na kojem je bila riječ o razlozima koji su ih naveli da postave ta pitanja i o eventualnom postojanju povrede sudske neovisnosti zbog toga što dva predmetna suca svoje odluke kojima se upućuje prethodno pitanje nisu donijela samostalno.

21 U navedenim dopisima dva suda koja su uputila zahtjeve također ističu, s jedne strane, da su na navedenim ročištima predmetnim sucima postavljena pitanja iz područja tajnosti vijećanja. S druge strane, oba su suca od zamjenika stegovnog dužnosnika primila nalog za davanje pisane izjave o mogućem „prekoračenju sudskih ovlasti” zbog upućivanja predmetnih prethodnih pitanja ne ispunjavajući pretpostavke iz članka 267. UFEU-a.

22 Aktima podnesenima tajništvu Suda 24. prosinca 2019. te 13. veljače i 2. ožujka 2020. Rzecznik Praw Obywatelskich (pučki pravobranitelj, Poljska) zahtijevao je ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

23 U potporu svojem zahtjevu od 24. prosinca 2019. pučki pravobranitelj tvrdi da je nezavisni odvjetnik u svojem mišljenju smatrao da predmetne zahtjeve za prethodnu odluku treba proglasiti nedopuštenima jer Sud u biti ne raspolaže s dovoljno činjeničnih i pravnih elemenata na temelju kojih bi mogao odlučiti o tim zahtjevima i utvrditi bi li u tim okolnostima Sud trebao naložiti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, s jedne strane, kako bi omogućio strankama da se izjasne o takvom mogućem razlogu nedopuštenosti navedenih zahtjeva – koji, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik, stranke nisu navele niti su o njemu raspravljale – i, s druge strane, kako bi dodatno pojasnio okolnosti predmeta koje zahtijevaju pojašnjenje.

24 U tom zahtjevu pučki pravobranitelj isto tako ističe nove činjenice koje su nastupile nakon zaključenja usmenog dijela postupka, a koje mogu dokazati nehipotetsku prirodu pitanja upućenih Sudu i stoga odlučujuće utjecati na odluke koje on mora donijeti u ovim spojenim predmetima. Te su nove činjenice, s jedne strane, određen broj konkretnih slučajeva u kojima su stegovni postupci nedavno pokrenuti protiv sudaca zbog sadržaja odluka koje su oni donijeli i osobito odluka u kojima su navedeni suci namjeravali slijediti zaključke iz presude Suda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost stegovnog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982).

25 S druge strane, Sejm je 20. prosinca 2019. donio Ustawu o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjeni Zakona o ustrojstvu redovnih sudova, Zakona o Sądu Najwyższyjem (Vrhovni sud) i više drugih zakona), čiji je cilj bio znatno otežati sustav stegovnih mjera koji se primjenjuje na suce, a predviđao je osobito, radi oduzimanja učinka toj presudi Suda, da valjanost imenovanja sudaca ili legitimitet ustavnog tijela ne može osporavati sud pod prijetnjom pokretanja stegovnih postupaka protiv njegovih sudaca. U tu istu svrhu od sada je na temelju tog zakona za svako ispitivanje prigovora o nepostojanju neovisnosti suca ili suda isključivo nadležna nedavno uspostavljena Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Nawyższego (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove Vrhovnog suda, Poljska), koja ima, osobito kad je riječ o postupcima imenovanja njezinih članova, slične manjkavosti kao što su one koje je Sud istaknuo u pogledu stegovnog vijeća Vrhovnog suda u svojoj presudi od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost stegovnog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982).

26 U svojem dopunskom zahtjevu od 13. veljače 2020. pučki pravobranitelj navodi, s jedne strane, da je taj zakon od 20. prosinca 2019. u međuvremenu 4. veljače 2020. potpisao predsjednik Republike Poljske te je on objavljen (Dz. U. iz 2020., poz. 190), pri čemu je njegovo stupanje na snagu predviđeno 14. veljače 2020. S druge strane, ističe vođenje i sve većeg broj stegovnih postupaka i donošenje sve većeg broja upravnih mjera i od sada donošenje stegovnih sankcija protiv sudaca, osobito zbog razloga koji su već navedeni u točki 24. ove presude. U svojem dopunskom zahtjevu od 2. ožujka 2020. pučki pravobranitelj navodi okolnost da je Prokuratura Krajowa (Državno odvjetništvo, Poljska) na temelju Zakona od 20. prosinca 2019. stegovnom vijeću podnijela zahtjev za ukidanje imuniteta sucu koji je podnio prethodno pitanje u predmetu C-563/18 i za odobrenje pokretanja kaznenog postupka protiv njega jer je medijima dopustio snimanje izricanja odluke donesene u kontekstu predmeta u kojem je bila riječ o pobijanju premještanja zasjedanja Sejma (donji dom poljskog parlamenta), kojom je on državnom odvjetništvu naložio ponovno otvaranje istrage o tom premještanju. Prema mišljenju pučkog pravobranitelja, Sud bi trebao uzeti u obzir razvoj do kojeg su dovele te nove činjenice radi ocjene dopuštenosti i merituma pitanja koja su mu upućena u ovim predmetima, što bi opravdalo to da on ponovno otvori usmeni dio postupka.

27 S tim u vezi valja podsjetiti na to da, s jedne strane, Statut Suda Europske unije i Poslovnik Suda ne predviđaju mogućnost da zainteresirane osobe iz članka 23. Statuta podnose očitovanja na mišljenje nezavisnog odvjetnika (presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost stegovnog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 61. i navedena sudska praksa).

28 S druge strane, na temelju članka 252. drugog stavka UFEU-a, dužnost je nezavisnog odvjetnika, djelujući posve nepristrano i neovisno, javno iznositi obrazložene prijedloge odluka u predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje. Sud nije vezan ni mišljenjem nezavisnog odvjetnika ni obrazloženjem na kojem se ono temelji. Stoga neslaganje jedne od stranaka s mišljenjem nezavisnog odvjetnika, bez obzira na pitanja koja je ondje razmatrao, ne može samo za sebe biti opravdan razlog za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka (presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost stegovnog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 62. i navedena sudska praksa).

29 Međutim, Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 83. svojeg Poslovnika, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako stranka iznese, po zatvaranju tog dijela postupka, novu činjenicu koja je takve prirode da ima odlučujući utjecaj na odluku Suda, ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među zainteresiranim osobama.

30 U predmetnom slučaju Sud ipak smatra da, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, nakon pisanog postupka i pred njim održane rasprave, raspolaže svim elementima potrebnima za donošenje odluke i da nove činjenice koje je naveo pučki pravobranitelj nemaju odlučujući utjecaj na odluku koju je Sud dužan donijeti. Osim toga, on ističe da o ovim spojenim predmetima nije potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među zainteresiranim osobama. U tim okolnostima nije potrebno naložiti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

Nadležnost Suda

31 Državna riznica, Prokurator generalny (glavni državni odvjetnik, Poljska) i poljska vlada navode da Sud nije nadležan za odlučivanje o predmetnim zahtjevima za prethodnu odluku, ističući u biti da ni glavni postupci, koji su potpuno unutarnje prirode i ne ulaze u područja obuhvaćena pravom Unije, ni nacionalne odredbe koje se odnose na ustrojstvo nacionalnih sudova i stegovne mjere primjenjive na suce, za koje su isključivo nadležne države članice, nisu obuhvaćeni područjem primjene prava Unije.

32 S tim u vezi, valja podsjetiti na to da, na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, odredbe čije se tumačenje u predmetnom slučaju odnose prethodna pitanja upućena Sudu, države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije. Stoga je na državama članicama da predvide sustav pravnih lijekova i postupaka koji u navedenim područjima osiguravaju poštovanje učinkovite pravne zaštite (presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 34. i navedena sudska praksa i od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), C-192/18, EU:C:2019:924, t. 99. i navedena sudska praksa).

33 Kad je riječ o području primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, iz sudske prakse Suda, osim toga, proizlazi da se navedena odredba odnosi na „područja obuhvaćena pravom Unije”, neovisno o situaciji u kojoj ga države članice provode, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 29. i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost stegovnog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 82. i navedena sudska praksa).

34 Tako je cilj članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a njegova primjena na sva nacionalna tijela koja kao sudovi mogu odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije i koja su stoga područja koja su obuhvaćena tim pravom (vidjeti u tom smislu presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 40. i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost stegovnog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 83. i navedenu sudsku praksu).

35 To je tako u slučaju sudova koji su uputili zahtjeve, koji mogu, u svojem svojstvu poljskih redovnih sudova, biti pozvani odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije te su oni – kao „sudovi” u smislu tog prava – dio poljskog sustava pravnih lijekova „u područjima obuhvaćenima pravom Unije”, u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, na način da ti sudovi trebaju ispunjavati zahtjeve učinkovite pravne zaštite (presuda od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), C-192/18, EU:C:2019:924, t. 104.).

36 Osim toga, valja podsjetiti na to da su, iako je ustrojstvo pravosuđa u državama članicama u njihovoj nadležnosti, one ipak prilikom izvršavanja te nadležnosti obvezne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije te osobito iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a (presuda od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), C-192/18, EU:C:2019:924, t. 102. i navedena sudska praksa).

37 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Sud nadležan za tumačenje članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a.

Dopuštenost

38 Državna riznica, glavni državni odvjetnik i poljska vlada također ističu da su zahtjevi za prethodnu odluku nedopušteni zbog sljedećih razloga. S jedne strane, odluke kojima se upućuju prethodna pitanja ne ispunjavaju zahtjeve koji proizlaze iz članka 94. Poslovnika jer u njima osobito nije pojašnjeno koja to veza postoji između odredbe prava Unije čije se tumačenje traži i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku.

39 S druge strane, postavljena pitanja nemaju nikakvu vezu s postupcima u glavnim sporovima i njihovim predmetom te su općenita i hipotetska, s obzirom na to da sudovi koji su uputili zahtjeve u tim sporovima nisu bili dužni primijeniti ni nacionalne odredbe koje se odnose na sustav stegovnih mjera sudaca ni članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a. Ta hipotetska priroda proizlazi i iz činjenice da je pokretanje stegovnih postupaka nakon donošenja odluka koje su sudovi koji su uputili zahtjeve dužni donijeti u glavnim predmetima u ovom stadiju tek moguće, tako da se ta pitanja ne odnose na glavne

postupke, nego na moguće buduće sporove između predmetnih sudaca i nacionalnih stegovnih tijela. Prema njihovu mišljenju, odgovor na navedena pitanja ne može utjecati na obvezu sudaca koji su uputili prethodna pitanja da donesu odluku u glavnim predmetima na temelju nacionalnih primjenjivih materijalnih i postupovnih odredbi ni izmijeniti doseg te obveze. Stoga on nije potreban za donošenje presuda u navedenim predmetima.

40 Europska komisija također smatra da su predmetni zahtjevi za prethodnu odluku nedopušteni, s obzirom na to da pravilo prava Unije na koje se odnose pitanja upućena Sudu nije povezano s predmetima glavnih postupaka, koji se odnose, s jedne strane, na plaćanje troškova koje snosi jedan poljski grad u obavljanju određenih zadaća koje su mu povjerene u području državne uprave i, s druge strane, na kaznene postupke pokrenute protiv određenih osoba zbog sudjelovanja u otmicama u okviru kojih je osobito previđeno iznimno smanjenje kazne. Osim toga, odgovor koji bi Sud mogao dati na prethodna pitanja ne bi mogao odrediti smjer bilo koje prethodne postupovne odluke ili prethodne odluke o vlastitoj nadležnosti koje bi sudovi koji su uputili zahtjeve morali donijeti prije donošenja odluke, prema potrebi, o meritumu glavnih postupaka. Takav odgovor nije stvarno potreban za rješenje navedenih sporova, nego bi Sud njime pružio savjetodavno mišljenje o općenitim ili hipotetskim pitanjima.

41 S obzirom na sve to, najprije valja istaknuti da su u svojim zahtjevima za prethodnu odluku sudovi koji su ih uputili, prvo, dostatno prikazali okolnosti glavnih postupaka i, drugo, podrobno naveli odredbe koje čine novi nacionalni pravni okvir u području sustava stegovnih mjera koji se primjenjuje na suce. Treće, ti su sudovi naveli kako razloge zbog kojih, kao nacionalni sudovi koji mogu odlučivati o primjeni ili tumačenju prava Unije, dvoje o usklađenosti navedenog sustava stegovnih mjera s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a tako i razloge zbog kojih je odgovor na pitanja o tumačenju upućena Sudu potreban s obzirom na presude koje moraju donijeti u glavnim postupcima, vodeći računa o njihovoj bojazni, u osobitim kontekstima svojstvenima navedenim postupcima, da će se protiv predmetnih sudaca pokrenuti stegovni postupci ako budu dužni riješiti navedene sporove u smislu navedenom u točkama 4. odnosno 5. ove presude.

42 Na taj su način navedeni sudovi ispunili zahtjeve istaknute u članku 94. Poslovnika, a osobito onaj sadržan u točki (c) tog članka, time što su dostatno prikazali razloge koji su ih naveli da se zapitaju o tumačenju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, a osobito vezu koja postoji između navedene odredbe Ugovora i nacionalnih odredbi, s obzirom na to da ti razlozi, prema njihovu mišljenju, mogu utjecati na sudski postupak na kraju kojeg će oni donijeti svoje presude i stoga na ishod glavnih postupaka koji se pred njima vode.

43 Osim toga, valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti (presude od 15. svibnja 2003., Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, t. 31. i od 29. lipnja 2017., Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, t. 16. i navedena sudska praksa).

44 Međutim, također je ustaljena sudska praksa da je postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji se pred njima vodi (presude od 18. listopada 1990., Dzodzi, C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, t. 33. i od 19. prosinca 2013., Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, t. 29. i navedena sudska praksa). Smisao prethodnog postupka nije davanje savjetodavnih mišljenja o općenitim ili hipotetskim pitanjima, nego stvarna potreba za učinkovitim rješavanjem spora (presude od 15. lipnja 1995., Zabala Erasun i dr., C-422/93 do C-424/93, EU:C:1995:183, t. 29 i od 10. prosinca 2018., Wightman i dr., C-621/18, EU:C:2018:999, t. 28. i navedena sudska praksa).

45 Kao što to proizlazi iz samog teksta članka 267. UFEU-a, zahtijevana prethodna odluka treba biti „potrebna” kako bi sudu koji je uputio zahtjev omogućila „[da] don[ese] presudu” u predmetu o kojem odlučuje (vidjeti u tom smislu presudu od 17. veljače 2011., Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, t. 35.).

46 Tako je Sud opetovano podsjetio na to da iz izričaja i strukture članka 267. UFEU-a proizlazi da je pretpostavka za odlučivanje u prethodnom postupku, među ostalim, činjenica da je pred nacionalnim sudovima uistinu u tijeku postupak u okviru kojeg ti sudovi trebaju donijeti odluku koja može uzeti u obzir presudu kojom se odlučuje o prethodnom pitanju (presude od 21. travnja 1988., Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, t. 11., od 4. listopada 1991., Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, EU:C:1991:378, t. 12. i 13. i od 27. veljače 2014., Pohotovosť, C-470/12, EU:C:2014:101, t. 28. i navedena sudska praksa).

47 U tom kontekstu zadaću Suda treba razlikovati ovisno o tome odlučuje li on o zahtjevu za prethodnu odluku ili o tužbi radi utvrđivanja povrede obveze. Naime, dok u okviru tužbe zbog povrede obveze Sud provjerava je li nacionalna mjera ili nacionalna praksa koju osporava Komisija ili druga država članica protivna pravu Unije općenito i da pritom nije potrebno da je o tome pokrenut spor pred sudovima države članice, zadaća je Suda u okviru prethodnog postupka, naprotiv, pomoći sudu koji je uputio zahtjev u rješavanju konkretnog spora koji se pred njim vodi (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 49.).

48 U okviru takvog postupka tako treba postojati poveznica između navedenog spora i odredbi prava Unije čije se tumačenje traži poput one da je to tumačenje objektivno potrebno za odluku koju sud koji je uputio zahtjev treba donijeti (vidjeti u tom smislu rješenje od 25. svibnja 1998., Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, t. 15. i navedenu sudsku praksu).

49 U predmetnom slučaju valja utvrditi, prvo, da meritumi glavnih postupaka nemaju nikakvu poveznicu s pravom Unije, osobito s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, na koji se odnose prethodna pitanja, i da sudovi koji su uputili zahtjeve stoga nisu dužni primijeniti to pravo ili navedenu odredbu kako bi došli do potrebnog rješenja o meritumu navedenih sporova. Prema tome, ovi spojeni predmeti razlikuju se osobito od predmeta u kojem je donesena presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), u kojem je sudu koji je uputio zahtjev podnesena tužba za poništenje upravnih odluka kojima su smanjene plaće članovima Tribunala de Contas (Revizorski sud, Portugal) na temelju nacionalnog zakonodavstva koje predviđa takvo smanjenje i čija je usklađenost osporavana pred navedenim sudom koji je uputio zahtjev.

50 Drugo, iako je Sud već presudio da su dopuštena prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje postupovnih odredbi prava Unije koje je predmetni sud koji je uputio zahtjev dužan primijeniti radi donošenja svoje presude (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 17. veljače 2011., Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, t. 41. i 42.), takav nije doseg pitanja postavljenih u okviru ovih spojenih predmeta.

51 Treće, ne čini se ni da odgovor Suda na navedena pitanja može sudovima koji su uputili zahtjeve pružiti tumačenje prava Unije koje im omogućuje da riješe postupovna pitanja nacionalnog prava prije mogućnosti odlučivanja o meritumu sporova koji se pred njima vode. Prema tome, ovi predmeti također se razlikuju od, primjerice, predmeta u kojima je donesena presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost stegovnog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982), u kojima je prethodno tumačenje koje se zahtijevalo od Suda moglo utjecati na određivanje nadležnog suda radi odlučivanja o meritumu sporova koji se tiču prava Unije, kao što to osobito proizlazi iz točaka 100., 112. i 113. te presude.

52 U tim okolnostima iz odluka kojima se upućuju prethodna pitanja ne proizlazi da između odredbe prava Unije na koju se odnose predmetna prethodna pitanja i glavnih postupaka postoji poveznica koja može zatraženo tumačenje učiniti potrebnim kako bi sudovi koji su uputili zahtjeve mogli, na temelju zaključaka koji proizlaze iz takvog tumačenja, donijeti odluke koje bi bile potrebne radi rješavanja tih sporova.

53 Stoga se navedena pitanja ne odnose na tumačenje prava Unije koje je objektivno potrebno za rješenje navedenih sporova, nego su ona općenita.

54 Kad je riječ o okolnosti koju su sudovi koji su uputili zahtjeve naveli u svojim dopisima iz točaka 20. i 21. ove presude – u skladu s kojom je nad dvama sucima koji su uputili zahtjeve za prethodnu odluku zbog navedenih zahtjeva provedena istraga, prije pokretanja eventualnog stegovnog postupka protiv njih – valja istaknuti da se glavni postupci u kontekstu kojih su Sudu postavljena prethodna pitanja u ovim spojenim predmetima ne odnose na takvu okolnost. Osim toga, valja utvrditi da su, kao što je to poljska vlada istaknula u svojim pisanim očitovanjima i na raspravi pred Sudom, navedeni istražni postupci u međuvremenu zaključeni zbog toga što nije dokazana nikakva stegovna pogreška koja se sastoji od povrede dostojanstva službe zbog upućivanja navedenih zahtjeva za prethodnu odluku.

55 U tom kontekstu ipak valja podsjetiti na to da je, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, zaglavni kamen tako zamišljenog pravosudnog sustava uspostavljen postupkom povodom zahtjeva za prethodnu odluku, predviđenim u članku 267. UFEU-a, koji uspostavljanjem dijaloga između sudova, između Suda i sudova država članica, ima za cilj osigurati jedinstveno tumačenje prava Unije, omogućujući tako osiguranje njegove usklađenosti, njegova punog učinka i njegove autonomije kao i u konačnici posebne naravi prava uspostavljenog Ugovorima (mišljenje 2/13 od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 176. i presuda od 24. listopada 2018., XC i dr., C-234/17, EU:C:2018:853, t. 41.).

56 U skladu s isto tako ustaljenom sudskom praksom Suda, članak 267. UFEU-a nacionalnim sudovima daje najširu mogućnost obraćanja Sudu ako smatraju da predmet koji je pred njima u tijeku postavlja pitanja koja zahtijevaju tumačenje ili ocjenu valjanosti odredaba prava Unije nužnih za rješavanje podnesenog im spora. Nacionalni sudovi, uostalom, slobodni su se koristiti tom mogućnošću u svakom stadiju postupka kada to smatraju prikladnim (presude od 5. listopada 2010., Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, t. 26. i od 24. listopada 2018., XC i dr., C-234/17, EU:C:2018:853, t. 42. i navedena sudska praksa).

57 Pravilo nacionalnog prava ne može stoga spriječiti nacionalni sud da se koristi tom mogućnošću, koja je, naime, svojstvena sustavu suradnje između nacionalnih sudova i Suda, koji je uređen člankom 267. UFEU-a, i funkcijama suda nadležnog za primjenu prava Unije, koje su tom odredbom dodijeljene nacionalnim sudovima (presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost stegovnog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 103. i navedena sudska praksa).

58 Dakle, ne mogu se prihvatiti nacionalne odredbe iz kojih proizlazi da nacionalni suci mogu podlijegati stegovnim postupcima zato što su Sudu uputili prethodno pitanje (vidjeti u tom smislu rješenje predsjednika Suda od 1. listopada 2018., Miasto Łowicz i Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 i C-563/18, neobjavljeno, EU:C:2018:923, t. 21.). Naime, sama mogućnost, prema potrebi, pokretanja stegovnih postupaka zbog upućivanja takvog pitanja ili odluke o tome da ga se zadrži nakon njegova upućivanja može naštetiti tomu da predmetni nacionalni suci djelotvorno obavljaju ovlasti i funkcije navedene u prethodnoj točki.

59 Činjenica da ti suci ne podliježu postupcima ili stegovnim sankcijama zbog korištenja tom mogućnošću pokretanja postupka pred Sudom, koja je u njihovoj isključivoj nadležnosti, usto predstavlja jamstvo svojstveno njihovoj neovisnosti (vidjeti u tom smislu rješenje od 12. veljače 2019., RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, t. 47.), a ona je osobito bitna za dobro funkcioniranje sustava pravosudne suradnje,

koji se ostvaruje u mehanizmu zahtjeva za prethodnu odluku, propisanom člankom 267. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

60 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da predmetne zahtjeve za prethodnu odluku treba proglasiti nedopuštenima.

Troškovi

61 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 (veliko vijeće) odlučuje:

Zahtjevi za prethodnu odluku koje su uputili Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódźu, Poljska) i Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) odlukama od 31. kolovoza 2018. i od 4. rujna 2018. nedopušteni su.

Potpisi