Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 20. svibnja 2021. [1]

Spojeni predmeti C-748/19 do C-754/19

Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim
protiv
WB (C-748/19)
i
Prokuratura Rejonowa Warszawa–Żoliborz w Warszawie
protiv
XA,
YZ (C-749/19)
i
Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie
protiv
DT (C-750/19)
i
Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie
protiv
ZY (C-751/19)
i
Prokuratura Rejonowa Warszawa–Ursynów w Warszawie
protiv
AX (C-752/19)
i
Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie
protiv
BV (C-753/19)
i
Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie
protiv
CU (C-754/19),
uz sudjelovanje:
Pictura Sp. z o.o.

[1] Izvorni jezik: engleski

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

„Zahtjev za prethodnu odluku – Načela prava Unije – Neovisnost sudstva – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Direktiva (EU) 2016/343 – Sastav sudskih vijeća u kaznenim predmetima koja uključuju suce koje je u ta vijeća uputio ministar pravosuđa – Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku – Neovisnost sudskog vijeća koje donosi odluku kojom se upućuje prethodno pitanje – Ograničenja članka 19. stavka 1. UEU-a – Pojam ‚sud' s obzirom na članak 267. UFEU-a – Relevantnost prethodnog pitanja i potreba za njime – Pretpostavka nedužnosti"

I. Uvod

1. U ovim se predmetima postavljaju ključna pitanja o dopuštenosti prethodnih pitanja koja se odnose na zahtjev neovisnosti sudstva u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a. Od Suda se traži da pojasni ograničenja članka 19. stavka 1. UEU-a, osobito s obzirom na nedavne odluke u predmetima A. K. i dr., Miasto Łowicz, Maler i Land Hessen [2].

2. Ovi predmeti također dovode do važnog pitanja koje se odnosi na meritum, odnosno protive li se pravu Unije nacionalne odredbe u skladu s kojima ministar pravosuđa, koji je istovremeno i glavni državni odvjetnik, može na temelju kriterija koji nisu javno dostupni, uputiti suce na rad u sudove višeg stupnja na neodređeno vrijeme i, u bilo kojem trenutku, prekinuti to upućivanje prema vlastitoj diskrecijskoj ovlasti.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. Članak 2. UEU-a glasi:

„Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca."

4. U skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a „[d]ržave članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije".

5. U skladu s člankom 267. UFEU-a, samo „sud" države članice može Sudu Europske unije uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

[2] 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) (u daljnjem tekstu: A. K. i dr.); od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234) (u daljnjem tekstu: Miasto Łowicz); od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, u daljnjem tekstu: Land Hessen) i rješenje od 2. srpnja 2020., S. A. D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523) (u daljnjem tekstu: Maler).

6. Glava VI. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), pod naslovom „Pravda”, sadržava članak 47., naslovljen „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje”, koji glasi:

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

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

[…]”

7. Uvodna izjava 22. Direktive (EU) 2016/343 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku [3] glasi:

„Teret dokaza u postupku utvrđivanja krivnje osumnjičenika i optuženika je na tužiteljstvu, a svaka sumnja trebala bi ići u korist osumnjičenika ili optuženika. Do kršenja pretpostavke nedužnosti došlo bi u slučaju da se teret dokaza prebaci s tužiteljstva na obranu, ne dovodeći u pitanje […] neovisnost pravosuđa pri utvrđivanju krivnje osumnjičenika ili optuženika […]”

8. U skladu s člankom 6. Direktive 2016/343, naslovljenim „Teret dokaza”:

„1. Države članice osiguravaju da je teret dokaza u postupku utvrđivanja krivnje osumnjičenika ili optuženika na tužitelju. […]

2. Države članice osiguravaju da svaka sumnja u krivnju ide u korist osumnjičenika ili optuženika, čak i kada sud ocjenjuje mogućnost puštanja dotične osobe na slobodu.”

B. Poljsko pravo

9. Članak 77. Ustawe z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Zakon od 27. srpnja 2001. o ustrojstvu redovnih sudova, u daljnjem tekstu: Zakon o ustrojstvu redovnih sudova) [4] glasi:

„1. Ministar pravosuđa može uputiti suca, uz njegov pristanak, na rad u svrhu izvršavanja sudskih funkcija ili upravnih zadataka:

(1) u drugi sud istog ili nižeg stupnja ili, u posebno opravdanim slučajevima, u sud višeg stupnja, uzimajući u obzir razumno korištenje redovnog sudskog osoblja i potrebe koje proizlaze iz radnog opterećenja različitih sudova,

[…]

– na određeno vrijeme do dvije godine ili na neodređeno vrijeme.

3 SL 2016., L 65, str. 1.

4 Pročišćeni tekst objavljen u Dz. U. iz 2019., pozicija 52. kako je izmijenjen.

[…]

4. Ako je u skladu sa stavkom 1. točkama 2., 2.a i 2.b. i stavkom 2.a sudac upućen na rad na neodređeno vrijeme, upućivanje na rad tog suca može se opozvati ili dotična osoba može dati ostavku na mjesto na koje je upućena, uz otkazni rok od tri mjeseca. U ostalim slučajevima na takav opoziv ili ostavku upućenog suca ne primjenjuje se obveza otkaznog roka.

[…]”

10. U skladu s člankom 30. stavkom 2. Ustawe z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Zakon od 6. lipnja 1997. – Zakonik o kaznenom postupku) (u daljnjem tekstu: Zakonik o kaznenom postupku)[5], „žalbeni sud odlučuje kao sudac pojedinac ili kao vijeće sastavljeno od tri suca kada pobijanu odluku nije donio sudac pojedinac ili ako, zbog osobite složenosti predmeta ili njegove važnosti, predsjednik suda naloži da ga ispita vijeće sastavljeno od tri suca, osim ako zakonom nije drukčije određeno”.

11. U skladu s člankom 41. stavkom 1. Zakonika o kaznenom postupku, „sudac će se izuzeti kada postoji okolnost koja može dovesti do osnovane sumnje u njegovu nepristranost u predmetu o kojem je riječ”.

III. Činjenično stanje, nacionalni postupci i prethodna pitanja

12. Ove zahtjeve za prethodnu odluku uputio je predsjednik sudskog vijeća Desetog žalbenog odjela za kaznene predmete Sąda Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) u okviru sedam kaznenih predmeta koji se vode pred tim sudom. Iz odluka kojima se upućuju prethodna pitanja proizlazi da se ti kazneni postupci odnose na različita kaznena djela predviđena Kaznenim zakonikom[6] i Kaznenim poreznim zakonikom[7].

13. Sud koji je uputio zahtjev smatra da su ovi postupci uređeni pravom Unije. Navodi da poljski sudovi moraju, u skladu s člancima 3. i 6. Direktive 2016/343, osigurati da se osumnjičenici ili optuženici smatraju nedužnima dok im se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom i da moraju primjenjivati odgovarajuće standarde u pogledu raspodjele tereta dokaza. U skladu s člankom 6., u vezi s uvodnom izjavom 22. te direktive, pretpostavka nedužnosti ne smije dovesti u pitanje neovisnost sudstva.

14. Taj sud ističe da se svako od sudskih vijeća koje bi trebalo odlučivati o određenom predmetu o kojem je riječ u glavnim postupcima sastoji od suca koji je uputio zahtjev kao predsjednika i druga dva suca. U svakom od predmeta jedan od „druga” dva suca je sudac koji je odlukom ministra pravosuđa/glavnog državnog odvjetnika, donesenom u skladu s člankom 77. Zakona o ustrojstvu redovnih sudova, upućen sa suda nižeg stupnja (u daljnjem tekstu: upućeni suci). Pored navedenoga, kako je objasnio sud koji je uputio zahtjev, neki od upućenih sudaca također obnašaju dužnost „stegovnih agenata” pri Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnychu (službenik za stegovne postupke u pogledu sudaca redovnih sudova).

5 Pročišćeni tekst objavljen u Dz. U. iz 2020., pozicija 30

6 Članci 200., 280., 177., 296. Ustawe z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Zakon od 6. lipnja 1997. o Kaznenom zakoniku, pročišćena verzija, Dz. U. iz 2019., pozicija 1950)

7 Članak 62. stavak 2. Ustawe z dnia 10 września 1990 r. – Kodeks karny skarbowy (Zakon od 10. rujna 1990. o Kaznenom poreznom zakoniku, pročišćena verzija, Dz. U. iz 2020., pozicija 19)

15. Sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti s pravom Unije određenih odredaba nacionalnog prava u skladu s kojima se ministru pravosuđa/glavnom državnom odvjetniku daje ovlast da uputi suce na rad u sudove višeg stupnja na neodređeno vrijeme i da u bilo kojem trenutku prekine to upućivanje prema vlastitoj diskrecijskoj ovlasti (u daljnjem tekstu: predmetne nacionalne odredbe). Konkretno, sud koji je uputio zahtjev smatra da se tim odredbama može povrijediti zahtjev neovisnosti nacionalnog sudstva koji proizlazi iz članka 19. stavka 1. UEU-a u vezi s člankom 2. UEU-a.

16. U tom činjeničnom i pravnom okviru Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi) odlučio je prekinuti postupak i, u svakom od sedam predmeta, uputiti Sudu sljedeća (jednako formulirana) prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u vezi s člankom 2. UEU-a i vrijednošću vladavine prava iz tog članka i članak 6. stavke 1. i 2. Direktive [2016/343], u vezi s uvodnom izjavom 22. te direktive, tumačiti na način da dolazi do povrede zahtjevâ djelotvorne sudske zaštite, uključujući neovisnost pravosuđa, i zahtjeva koji proizlaze iz pretpostavke nedužnosti u situaciji u kojoj je sudski postupak, kao što je kazneni postupak protiv optuženog za počinjenje kaznenog djela iz [različitih odredaba Kaznenog zakonika] i drugih, oblikovan tako da:

– u sastavu suda odlučuje sudac koji je upućen na temelju odluke koju je donio sam Minister Sprawiedliwości (ministar pravosuđa, Poljska) sa suda koji je razinu niže u hijerarhiji, pri čemu nisu poznati kriteriji na temelju kojih je ministar pravosuđa uputio tog suca, a nacionalno pravo ne predviđa sudski nadzor takve odluke i omogućuje ministru pravosuđa da u svakom trenutku opozove upućenog suca?

2. Dolazi li do povrede zahtjevâ iz prvog pitanja u situaciji u kojoj protiv odluke u sudskom postupku poput onog opisanog u prvom pitanju stranke imaju pravo na izvanredno pravno sredstvo pred sudom kao što je Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska), protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, a nacionalno pravo nalaže predsjedniku organizacijske jedinice tog suda (vijeća) nadležne za razmatranje pravnog sredstva obvezu dodjele predmeta prema abecednom popisu sudaca tog vijeća uz izričitu zabranu izostavljanja bilo kojeg suca, a u dodjeli predmeta sudjeluje i osoba koja je imenovana na zahtjev kolegijalnog tijela kao što je Krajowa Rada Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska), koja je sastavljena od članova sudaca:

(a) koje bira dom parlamenta koji zajednički glasuje za listu kandidata koju je ranije sastavio parlamentarni odbor iz redova kandidata koje su predložile parlamentarne frakcije ili tijelo tog doma na temelju prijava grupa sudaca ili građana, iz čega proizlazi da kandidate tijekom izbornog postupka tri puta podržavaju političari;

(b) koji predstavljaju većinu u tom tijelu koja je dovoljna za donošenje odluke o upućivanju zahtjeva za imenovanje na dužnost sudaca, kao i drugih obvezujućih odluka koje zahtijeva nacionalno pravo?

3. Koji učinak sa stajališta prava Unije, uključujući odredbe i zahtjeve iz prvog pitanja, ima odluka donesena u sudskom postupku koji je oblikovan kako je opisano u prvom pitanju i odluka donesena u postupku pred Sądom Najwyższym (Vrhovni sud), kada u donošenju te odluke sudjeluje osoba o kojoj je riječ u drugom pitanju?

4. Uvjetuje li pravo Europske unije, uključujući odredbe iz prvog pitanja, učinak odluka iz trećeg pitanja time je li predmetni sud odlučio u korist ili protiv okrivljenika?"

17. Odlukom predsjednika Suda od 25. listopada 2019. predmeti C-748/19 do C-754/19 spojeni su za potrebe pisanog i usmenog postupka i donošenja presude.

18. Odlukom predsjednika Suda od 2. prosinca 2019. odbijen je zahtjev za ubrzani postupak iz članka 105. stavka 1. Poslovnika Suda, koji je zatražen u odlukama kojima se upućuje prethodno pitanje.

19. Sud je 31. srpnja 2020. sudu koji je uputio zahtjev uputio zahtjev za informacije, na koji je on odgovorio dopisom od 3. rujna 2020.

20. Pisana očitovanja podnijeli su Prokuratura Regionalna w Warszawie (u daljnjem tekstu: regionalno državno odvjetništvo u Varšavi), Prokuratura Regionalna w Lublinie (u daljnjem tekstu: regionalno državno odvjetništvo u Lublinu), poljska vlada i Europska komisija.

IV. Analiza

21. Ovo mišljenje strukturirano je na sljedeći način. Kao prvo, razmotrit ću prigovore nadležnosti i dopuštenosti koje su istaknule zainteresirane stranke (A). Nakon što zaključim da je, u skladu s tradicionalnim pristupom ovog Suda i njegovom sudskom praksom, prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev uistinu dopušteno, razmotrit ću, kao drugo, pitanje na kojem se temelje prigovori nadležnosti Suda i dopuštenosti upućenog pitanja, odnosno prirodu i ograničenja članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a (B). Naposljetku, ocijenit ću meritum prvog pitanja suda koji je uputio zahtjev, koje se odnosi na sustav upućivanja sudaca koji utječe na sastave sudskih vijeća koja trebaju donijeti odluku u glavnim postupcima (C).

A. Nadležnost i dopuštenost

22. Neke od stranaka koje su podnijele očitovanja iznijele su niz argumenata kojima osporavaju nadležnost Suda i/ili dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku. Iako su te stranke spojile svoje argumente o obama pitanjima, ipak ću ih ispitati odvojeno.

23. Kao prvo, sagledat ću argumente koji se odnose na nadležnost Suda koji, prema mojem mišljenju, zaslužuju kratko razmatranje (1). Kao drugo, razmotrit ću različite argumente istaknute u pogledu dopuštenosti zahtjevâ ili konkretnije određenih pitanja. Naime, određenim argumentima otvaraju se prilično složena pitanja koja treba detaljno ispitati (2).

1. Nadležnost Suda

24. Poljska vlada, regionalno državno odvjetništvo u Varšavi i regionalno državno odvjetništvo u Lublinu tvrde da Sud nije nadležan za davanje odgovora na prethodna pitanja. Smatraju da su ustrojstvo pravosuđa i, osobito, pitanja kao što su imenovanje sudaca, sastav sudskih vijeća, upućivanje sudaca s jednog u drugi sud i pravni učinci odluka nacionalnih sudova obuhvaćena isključivom nadležnošću država članica. Budući da se glavni postupci odnose na nacionalno kazneno pravo u područjima koja nisu bila predmet usklađivanja na razini Unije, te stranke smatraju da su ti slučajevi potpuno unutarnje stvari Poljske.

25. Nadalje, regionalno državno odvjetništvo u Varšavi i regionalno državno odvjetništvo u Lublinu smatraju da takvo stajalište također proizlazi iz točke 29. presude Suda u predmetu Associação Sindical dos Juízes Portuguese [8]. Određene verzije te presude na drugim jezicima osim engleskog upućuju na to da država članica u određenom predmetu mora djelovati unutar područja primjene prava Unije kako bi članak 19. stavak 1. UEU-a bio primjenjiv.

26. Smatram da te argumente nije moguće prihvatiti.

27. Kao prvo, Sud je više puta utvrdio da, iako je ustrojstvo pravosuđa u državama članicama u nadležnosti tih država članica, države članice ipak moraju, prilikom izvršavanja te nadležnosti, poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije, uključujući i one koje proizlaze iz članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a [9]. Te se obveze mogu odnositi na bilo koji element nacionalnih struktura ili postupaka koji se koriste za provedbu prava Unije na nacionalnoj razini. Predmet ovih zahtjeva za prethodnu odluku odnosi se upravo na obveze država članica koje proizlaze iz tih odredaba te na pitanje jesu li predmetne nacionalne odredbe zapravo u skladu s tim obvezama. S obzirom na navedeno, Sud je nadležan za tumačenje članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a te za donošenje odluke o problemima otvorenima u prethodnim pitanjima [10].

28. Kao drugo, suprotno onomu što tvrde regionalno državno odvjetništvo u Varšavi i regionalno državno odvjetništvo u Lublinu, ne vidim bitnu razliku između različitih jezičnih verzija točke 29. presude Suda u predmetu Associação Sindical dos Juízes Portugueses, uključujući osobito i portugalsku verziju, s obzirom na to da je portugalski bio jezik postupka. Ta se točka odnosila na razliku između područja primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i područja primjene Povelje. Sud je pojasnio da se članak 19. stavak 1. UEU-a primjenjuje na sva „područja obuhvaćena pravom Unije" jer ta odredba ne sadržava nikakvo ograničenje poput onog iz članka 51. stavka 1. Povelje. Za potrebe tog predmeta Sud nije dalje obrazlagao to pitanje [11].

29. Međutim, točan smisao te točke potom je opsežno pojašnjen sudskom praksom Suda. Razlika u materijalnom području primjene dviju navedenih odredaba podrazumijeva da je članak 19. stavak 1. UEU-a primjenjiv kada nacionalno tijelo *može* odlučivati, kao sud, o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije, koja stoga potpadaju pod područja obuhvaćena pravom Unije [12]. Drugim riječima, nacionalni sudovi moraju poštovati standarde navedene u toj odredbi kada načelno mogu odlučivati o pitanjima koja su uređena pravom Unije. Suprotno tomu, nije potrebno da se konkretni predmeti odnose na pravo Unije.

30. U ovim predmetima nema sumnje, kao što je to pravilno istaknula Komisija, da je pravosudno tijelo, čija je neovisnost predmet ovih postupaka, odnosno Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi), tijelo koje može biti pozvano odlučivati kao sud, o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije. Usto, nesporno je da je Sud nadležan tumačiti odredbe Direktive 2016/343 kao i članak 2. i članak 19. stavak 1. UEU-a.

31. Stoga je Sud očito nadležan za odlučivanje o ovim predmetima.

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

9 Vidjeti u tom smislu presudu A. K. i dr. (t. 75., 84., 86. i navedenu sudsku praksu).

10 Vidjeti u tom smislu presude od 7. ožujka 2017., X i X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, t. 37.); A. K. i dr. (t. 74.); Land Hessen (t. 41.), i presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 69.).

11 Vidjeti o tome detaljnije moje mišljenje u predmetu Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, t. 54.).

12 Vidjeti presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 51.); A. K. i dr. (t. 83.), i od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 111.).

2. Dopuštenost

32. Kad je riječ o dopuštenosti prethodnih pitanja, prvo ću razmotriti prigovore istaknute protiv drugog, trećeg i četvrtog pitanja s obzirom na to da smatram da su ta pitanja nedopuštena (a). Zatim ću se usredotočiti na dopuštenost prvog pitanja, koju, suprotno tomu, treba detaljnije pojasniti (b).

33. Međutim, prije početka te analize treba razmotriti poseban prigovor dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku iz predmeta C-754/19. Regionalno državno odvjetništvo u Varšavi tvrdi da sud koji je uputio zahtjev nije prekinuo postupak koji je doveo do tog zahtjeva za prethodnu odluku i da je stoga 11. prosinca 2019. zapravo donio konačnu odluku.

34. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, ako nijedan spor nije više u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev, tako da odgovor na prethodno pitanje tom sudu ne bi bio koristan za rješavanja spora, Sud utvrđuje da se postupak povodom zahtjeva za prethodnu odluku obustavlja [13].

35. U skladu s time, ako, kao što to tvrdi regionalno državno odvjetništvo u Varšavi, glavni postupak u predmetu C-754/19 zapravo nije bio prekinut te je donesena konačna odluka, tada je zahtjev za prethodnu odluku postao bespredmetan. U tim okolnostima Sud više ne bi trebao odlučivati o prethodnim pitanjima u tom predmetu.

36. Međutim, sud koji je uputio zahtjev nije ni obavijestio Sud o naknadnoj odlučnoj činjenici niti je povukao svoj zahtjev. Usto, budući da su prethodna pitanja u tom predmetu *istovjetna* onima koja su postavljena u drugih šest predmeta o kojima je riječ u ovom mišljenju, u kojima je nesporno da su ti postupci i dalje u tijeku pred nacionalnim sudom, nije potrebno dalje razmatrati to pitanje.

37. Stoga ću sada ispitati konkretne argumente istaknute u pogledu dopuštenosti različitih prethodnih pitanja.

a) Drugo, treće i četvrto prethodno pitanje

38. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita jesu li određene odredbe prava Unije povrijeđene u okolnostima u kojima stranke mogu podnijeti izvanredno pravno sredstvo protiv presuda koje se donesu u glavnim postupcima, iako to pravno sredstvo mora ispitati sud, odnosno Sąd Najwyższy (Vrhovni sud), o čijoj neovisnosti sud koji je uputio zahtjev dvoji.

39. Treće pitanje odnosi se na pravne učinke buduće odluke koju će donijeti sud koji je uputio zahtjev kao i na pravne učinke odluka Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) povodom mogućih žalbi koje bi se eventualno mogle podnijeti protiv odluka koje se donesu u glavnim postupcima.

40. Četvrto pitanje koje je usko povezano s prethodnim pitanjem odnosi se na to ovise li, u skladu s pravom Unije, posljedice presude Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) u pogledu tog izvanrednog pravnog sredstva o tome je li taj sud donio odluku u korist ili na štetu optuženika.

[13] Vidjeti na primjer presude od 3. srpnja 2014., Da Silva (C-189/13, EU:C:2014:2043, t. 34. i 35.) i od 26. veljače 2015., Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, t. 38.).

41. U skladu s očitovanjima poljske vlade, regionalnog državnog odvjetništva u Varšavi i regionalnog državnog odvjetništva u Lublinu, kao i Komisije, smatram da su ta tri pitanja nedopuštena.

42. U mjeri u kojoj se ta pitanja temelje na pretpostavci da će u ovim predmetima biti podneseno izvanredno pravno sredstvo Sądu Najwyższem (Vrhovni sud), ta se pitanja zasnivaju na potpuno *hipotetskom* događaju. U tom kontekstu treba podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, opravdanost zahtjeva za prethodnu odluku nije u davanju savjetodavnih mišljenja o općenitim ili hipotetskim pitanjima [14].

43. Isto tako, budući da se treće i četvrto pitanje također odnose na moguće učinke presuda koje će donijeti sud koji je uputio zahtjev, ta su pitanja *preuranjena* i *nedovoljno obrazložena*. Preuranjena su jer se odnose na postupke koji bi se kasnije mogli voditi pred drugim sudom, ali se ne odnose na trenutačan stadij postupka u kojem se predmeti nalaze. Osim toga, kao što to obrazlaže sud koji je uputio zahtjev, u slučaju da Sud odluči da predmetne nacionalne mjere nisu u skladu s člankom 19. stavkom 1. UEU-a, postoje druga rješenja za kojima bi mogao posegnuti kako bi eventualno popravio situaciju. Tako se problem koji je istaknuo sud koji je uputio zahtjev ne mora nikad ni pojaviti. Ta pitanja također ne ispunjavaju zahtjeve iz članka 94. Poslovnika Suda s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev ne daje nikakvo pojašnjenje o tome kako navodno manjkav sastav sudskih vijeća, koja bi možda trebala razmatrati predmete u kasnijem trenutku, može konkretno utjecati na zakonitost odluka koje treba donijeti sud koji je uputio zahtjev.

44. Iako se ni na koji način ne zanemaruje opći nacionalni kontekst, koji je svakako u najmanju ruku problematičan i složen, ipak ostaju jasno utvrđena ograničenja u pogledu pitanja koja se mogu postaviti zahtjevom za prethodnu odluku. Jednostavno rečeno, prethodna pitanja moraju se odnositi na konkretan postupak (ili na prethodne okolnosti koje očito utječu na konkretan predmet [15]) koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev. Iako se taj uvjet tumačio široko i popustljivo u tradicionalnoj sudskoj praksi Suda, smisao je da sud koji je uputio zahtjev mora moći uzeti u obzir tražene smjernice u pogledu odluke koju će donijeti. To isključuje razmatranje o budućim događajima koji se možda nikada neće ostvariti.

45. Stoga smatram da je drugo, treće i četvrto pitanje doista nedopušteno.

b) Prvo pitanje

46. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita protive li se pravu Unije nacionalne odredbe u skladu s kojima ministar pravosuđa/glavni državni odvjetnik može, na temelju kriterija koji nisu javno dostupni, uputiti suce na rad u sud višeg stupnja na neodređeno vrijeme i može li, u bilo kojem trenutku, prekinuti to upućivanje prema vlastitoj diskrecijskoj ovlasti. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev poziva se na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a, i na načelo vladavine prava koje je zajamčeno tim člancima te na članak 6. stavke 1. i 2. Direktive 2016/343, u vezi s uvodnom izjavom 22. te direktive.

[14] Vidjeti, za noviji primjer, presudu od 3. listopada 2019., A i dr. (C-70/18, EU:C:2019:823, t. 73. i navedena sudska praksa).

[15] Vidjeti u tom pogledu primjerice presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626). Strogo gledano, pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev odnosi se na pretpostavku budućeg postupanja nacionalnog upravnog tijela u predmetu ako bi ga nacionalni sud poništio. Međutim, uzimajući u obzir činjenicu da je nacionalno upravno tijelo već zanemarilo prethodne odluke nacionalnog suda, postupanje s predmetom u *prošlosti* jasno otkriva da je pitanje o *budućnosti* u znatno manjoj mjeri hipotetsko i da je opravdano.

47. U pogledu dopuštenosti tog pitanja istaknuti su različiti prigovori. Ti se prigovori odnose na: (1) pojam „sud” u skladu s člankom 267. stavkom UFEU-a, (2) usklađenost sa zahtjevima iz članka 94. Poslovnika Suda i (3) potrebu za prethodnim pitanjem i njegovu relevantnost. Redom ću razmotriti ta pitanja.

1) Pojam „sud” u skladu s člankom 267. UFEU-a

48. Kao prvo, regionalno državno odvjetništvo u Varšavi i regionalno državno odvjetništvo u Lublinu ističu da je zahtjeve za prethodnu odluku uputio sudac pojedinac, odnosno predsjednica sudskog vijeća pred kojim se vode postupci u kaznenim predmetima o kojima je riječ, a ne sâmo vijeće. Ističu da, u skladu s člankom 29. stavkom 1. Zakonika o kaznenom postupku, o predmetnim žalbenim postupcima odlučuje sudsko vijeće sastavljeno od tri suca, osim u posebnim okolnostima predviđenima zakonom. Smatraju da te posebne okolnosti u ovom predmetu ne postoje. Stoga tijelo koje je uputilo zahtjev ne ispunjava potrebne uvjete da bi ga se smatralo „sudom” u skladu s člankom 267. UFEU-a.

49. Nesporno je da je predmetne zahtjeve za prethodnu odluku uputio Sąd Okręgowy w Warszawie (X Wydział karny Odwoławczy) (Okružni sud u Varšavi, 10. žalbeni odjel za kaznene predmete). Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se taj sud sastoji od predsjednice tog sudskog vijeća, koja je također potpisala navedenu odluku kojom se upućuje prethodno pitanje.

50. Međutim, smatram da to nije dovoljno da zahtjevi za prethodnu odluku budu *automatski* nedopušteni.

51. Kao prvo, treba podsjetiti na to da je „sud” u skladu s člankom 267. UFEU-a uvijek bio *autonomno određen* na temelju prava Unije, kao što ga je određivao i ovaj Sud, neovisno o nazivima i kvalifikacijama predviđenima nacionalnim pravom. S obzirom na te kriterije, nema sumnje (i što zapravo nijedna stranka ne osporava) da tijelo koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku ispunjava sve tzv. kriterije iz presude Dorsch[16]: utemeljeno je na zakonu, stalno je, njegova nadležnost je obvezna, provodi kontradiktorne postupke, primjenjuje pravna pravila i načelno je neovisno i nepristrano.

52. Kao drugo, pojam „sud” u skladu s člankom 267. UFEU-a ispituje se na strukturnoj, *institucionalnoj* razini. Drugim riječima, ispituje se promatrajući sâmo pravosudno tijelo koje upućuje zahtjev za prethodno odluku, uzimajući u obzir funkciju koju to tijelo treba izvršavati u *posebnim okolnostima* predmeta. Jednostavno rečeno, tijelo može biti sud čak i tamo gdje uobičajeno djeluje u drugom (nepravosudnom) svojstvu[17] i obrnuto[18]. Posebne funkcije koje tijelo treba izvršavati u glavnom postupku su stoga od iznimne važnosti. Nema nikakve sumnje da u ovim predmetima sud koji je uputio zahtjev djeluje u pravosudnom svojstvu kada odlučuje o žalbama u kaznenom postupku, kao i kada eventualno provjerava sastav vijeća koje odlučuje o tim žalbama. Obje funkcije se izvršavaju u pravosudnom svojstvu.

16 Presuda od 17. rujna 1997., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, t. 23.). Nedavno presuda Land Hessen (t. 43. i navedena sudska praksa).

17 Vidjeti na primjer presudu od 17. srpnja 2014., Torresi (C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:2088, t. 15. do 30.).

18 Vidjeti u tom smislu presudu od 31. siječnja 2013., Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, t. 40. i navedena sudska praksa).

53. Kao treće, sudskom praksom Suda više puta je potvrđeno da „Sud nije ovlašten provjeravati je li zahtjev za prethodnu odluku upućen u skladu s nacionalnim pravilima o organizaciji sudova i o sudskom postupku” [19]. U skladu s tom sudskom praksom, „Sud se mora držati odluke o upućivanju zahtjeva suda države članice sve dok ona nije ukinuta u okviru postupka po pravnim lijekovima koji eventualno predviđa nacionalno pravo” [20].

54. Stoga, iz navedenog dovoljno jasno proizlazi da, ako je tijelo koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku sud koji djeluje u pravosudnom svojstvu, pri čemu su oba ta pojma autonomno određena u skladu s pravom Unije, nije na Sudu da započne dvostruku provjeru usklađenosti sa svim postupovnim pravilima nacionalnog prava: primjerice je li upotrijebljen pravi pečat? Je li odluka u skladu sa svim zahtjevima formalnog i postupovnog nacionalnog prava? Nalaze li se svi potpisi na pravom mjestu?

55. Možda treba podsjetiti na to da ovaj pristup i ova sudska praksa proizlaze iz predmeta Reina u kojem je dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku osporena zbog nepravilnog sastava suda koji je uputio zahtjev [21]. Usto, Sud je u presudi San Giorgio izričito odbio prigovor sličan onomu istaknutom u okviru ovog postupka. Talijanska vlada osporila je dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku (koji je uputio predsjednik suda koji je uputio zahtjev) tvrdeći da je ta odluka, u skladu s nacionalnim pravom, na sudu u punom sastavu. Sud je brzo odbio taj prigovor ističući da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, svaki nacionalni sud ima „pravo zatražiti prethodnu odluku, […] neovisno […] o fazi postupka koji se pred njim vodi i neovisno o prirodi odluke koju treba donijeti” [22].

56. Sud nije slijedio taj pristup samo u slučaju *očite* nenadležnosti suda koji je uputio zahtjev za odlučivanje o predmetu, kao što je to slučaj u nedavnom predmetu Di Girolamo [23]. Međutim, ovi se predmeti jasno razlikuju od predmeta Di Girolamo. Nesporno je da je sud koji je uputio zahtjev nadležan za odlučivanje u predmetima o kojima je riječ u glavnim postupcima. Jedino se pitanje odnosi na tijelo unutar tog istog suda koje je ovlašteno uputiti Sudu prethodno pitanje u skladu s člankom 267. UFEU-a. Stoga su ovi predmeti sličniji onima koje je Sud ispitao u predmetima Reina i San Giorgio.

57. Kao četvrto, nebitna je činjenica da je sud koji je uputio zahtjev, kako bi postavio pitanje Sudu u skladu s člankom 267. UFEU-a, trebao, prema mišljenju regionalnog državnog odvjetništva u Varšavi i regionalnog državnog odvjetništva u Lublinu, izuzeti iz primjene određena pravila svojeg unutarnjeg pravnog poretka, čak i da je to bilo potvrđeno. U sudskoj praksi Suda postoje mnogobrojni primjeri u kojima su nacionalni sudovi bili ovlašteni, ili čak primorani, u skladu s pravom Unije, ne primijeniti nacionalna postupovna pravila kojima su se umanjivale njihove ovlasti da upute Sudu prethodna pitanja [24].

58. Noviji predmet, u kojem je situacija bila dosta slična ovim predmetima, jest predmet A. K. i dr. U tom je predmetu poljska vlada tvrdila da je nacionalni postupak nevaljan zbog povrede pravila o *sastavu i nadležnosti sudova*. Vlada je u tom predmetu smatrala da je pravilan sastav za rješavanje

19 Presuda od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 30. i navedena sudska praksa)

20 Presuda od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca) (C-658/18, EU:C:2020:572, t. 61. i navedena sudska praksa)

21 Presuda od 14. siječnja 1982., Reina (65/81, EU:C:1982:6, t. 6.)

22 Presuda od 9. studenoga 1983., San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, t. 7. do 10.)

23 Vidjeti rješenja od 6. rujna 2018., Di Girolamo (C-472/17, neobjavljeno, EU:C:2018:684) i od 17. prosinca 2019., Di Girolamo (C-618/18, neobjavljeno, EU:C:2019:1090).

24 Vidjeti, među mnogima, presude od 5. listopada 2010., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, t. 21. do 32. i navedenu sudsku prasku) i od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 62. do 73. i navedenu sudsku praksu).

predmeta u skladu s nacionalnim pravom sudac pojedinac, a ne sudsko vijeće sastavljeno od tri suca koje je uputilo prethodna pitanja [25]. Međutim, Sud je utvrdio da se „pitanja u biti odnose upravo na pitanje je li, bez obzira na nacionalna pravila o podjeli sudske nadležnosti koja su na snazi u državi članici o kojoj je riječ, sud poput onog koji je uputio zahtjev dužan, na temelju odredbi prava Unije o kojima je riječ u tim pitanjima, odbiti navedena nacionalna pravila i preuzeti, po potrebi, sudsku nadležnost u glavnim postupcima. Presuda kojom Sud potvrđuje postojanje takve obveze obvezivala bi sud koji je uputio zahtjev i sva druga tijela Republike Poljske, a unutarnje odredbe u vezi s proglašenjem ništetnosti postupaka ili podjelom sudskih nadležnosti, na koje se poziva poljska vlada, ne bi mogle to spriječiti" [26].

59. Kao peto, smatram da bi prihvaćanje prigovora koje je iznijela poljska vlada, prema kojima prethodno pitanje poput ovog, kako bi bilo u skladu s nacionalnim pravom, može postaviti samo vijeće u punom sastavu, otvorilo dva dodatna problema.

60. S jedne strane, teško da bi pitanja o pravilnom sastavu sudskih vijeća ikad mogla doći do Suda, odnosno doći do njega pravovremeno. Naime, navodno pogrešno imenovani suci vjerojatno se ne bi složili s potrebom upućivanja prethodnog pitanja Sudu o tome jesu li bili pravilno imenovani za rješavanje tog predmeta. U tim okolnostima takvo bi se pitanje moglo postaviti samo ako i kada bi bila podnesena žalba protiv odluke koju je donio (moguće nezakonito sastavljen) sud. Stoga, u najboljem slučaju, pitanje će Sudu biti postavljeno prekasno. U najgorem (ili, bolje rečeno, realnom) slučaju, ono mu nikada neće biti postavljeno.

61. S druge strane, prihvaćanje logike koju predlaže poljska vlada dovelo bi do drugog paradoksa. U slučaju da su dvojbe koje je izrazio sud koji je uputio zahtjev osnovane, može se pretpostaviti da jedan od članova tih vijeća nije neovisan. Bi li stoga, u malo vjerojatnom slučaju da takav član vijeća bude spreman potpisati odluku kojom se upućuje prethodno pitanje kojim se dovodi u pitanje njegova neovisnost, takvo prethodno pitanje bilo dopušteno? Ne bi li tijelo koje je uputilo zahtjev u tom sastavu povrijedilo kriterij neovisnosti svojstven pojmu „sud" u skladu s člankom 267. UFEU-a?

62. Time se jasno ističu dvije točke. Kao prvo, podsjećam na to da sâmo vijeće zapravo nikada ne može postaviti pitanje o pravilnom sastavu sudskog vijeća. Kao drugo, uvjetovati dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku i autonomnog mjerila iz članka 267. UFEU-a ostvarivanjem svih postupovnih elemenata u skladu s nacionalnim pravom nije samo nelogično nego i opasno u sistemskom smislu.

63. Kao šesto, sutkinja koja je uputila zahtjev u ovom predmetu nije tek *bilo koji* sudac vijeća koje odlučuje o predmetu, nego je *predsjednica* tog vijeća. Predsjednici pravosudnih tijela nemaju samo dodatne ovlasti, nego su im povjerene i dodatne odgovornosti. Oni su zapravo pozvani obavljati dužnost „čuvar[a] neovisnosti i nepristranosti sudaca i suda u cjelini" [27]. Unutar manjih sastavnih jedinica suda ili kad je riječ o posebnim postupcima, te funkcije obično obnaša predsjednik tog sastava (ili odjela) koji ima ulogu predsjedavajućeg vijećem i usmjeravanja njegova rada [28]. Od njih se obično očekuje da nadziru postupanje i unutarnje rasprave vijeća kojim predsjedaju. Stoga mi se ne čini neuobičajeno (a još manje nezakonito) da sutkinja koja je uputila zahtjev, kao predsjednica vijeća, mora osigurati njegov pravilan sastav.

25 Presuda A. K. i dr., t. 110.

26 *Ibid*., t. 112.

27 Vidjeti na primjer Vijeće Europe, Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE), mišljenje br. 19 (2016.) od 10. studenoga 2016., „Uloga predsjednika sudova", CCJE(2016)2, str. 2.

28 Vidjeti, kao primjer, članak 11. stavak 4. Poslovnika Suda.

64. Naposljetku, još jedno razmatranje povezano je s posljednjom točkom: koji je to zapravo postupak za koji sud koji je uputio zahtjev traži smjernice od Suda? Naravno, jedan od načina sagledavanja tog pitanja jest smatrati da je relevantni postupak kazneni postupak koji je u tijeku pred vijećem sastavljenim od tri suca koji donose odluku o meritumu u pogledu optužbe za kazneno djelo.

65. Međutim, postoji također drugi način sagledavanja istog pitanja. Ono bi bilo usredotočeno na *konkretno incidentno pitanje u postupku* i na stvarnu odluku koju treba donijeti nakon tog incidentnog pitanja. U tom slučaju postupak u pogledu kojeg se traže smjernice od Suda nije *kazneni postupak u cijelosti*, nego samo *prethodno pitanje* koje se odnosi na pravilan sastav vijeća koje odlučuje o tom predmetu. Što se tiče tog dijela postupka i uzimajući u obzir vrstu (prethodne) postupovne odluke koju treba donijeti u tom dijelu postupka, sutkinja koja je uputila zahtjev, u svojstvu predsjednice tog vijeća, zapravo odlučuje kao sudac pojedinac u tom dijelu cjelokupnog postupka. U okviru tog incidentnog pitanja u postupku, o kojem treba odlučiti *prije* nego što o predmetu na pravilan način bude moglo odlučiti sudsko vijeće sastavljeno u skladu s pravom Unije, sutkinja koja je uputila zahtjev za prethodnu odluku jedini je sudac koji može i koji bi na svaki način morao riješiti to pitanje prije nego što se postupci mogu nastaviti.

66. Dakako da ne predlažem Sudu da prihvati zahtjeve za prethodnu odluku koje su uputili suci (ili vijeća) koji očito nisu nadležni za rješavanje predmeta o kojima je riječ u glavnom postupku, koji pogrešno upotrebljavaju mogućnost upućivanja prethodnog pitanja u skladu s člankom 267. UFEU-a ili koji, u odnosu na glavni postupak, ne ispunjavaju kriterije Dorsch. Međutim, nijedan od navedenih slučajeva se ne odnosi na ovaj predmet, odnosno sud koji je uputio zahtjev je „sud” u skladu s člankom 267. UFEU-a, nadležan je za odlučivanje u predmetima o kojima je riječ, ti su predmeti stvarni te je i pitanje postavljeno *in limine litis*.

2) Nepostojanje dostatnih pojedinosti

67. Poljska vlada i regionalna državna odvjetništva u Varšavi i Lublinu tvrde da zahtjevi za prethodnu odluku ne ispunjavaju zahtjeve iz članka 94. Poslovnika. Tvrde da ti zahtjevi ne pružaju dovoljno pojedinosti o vezi između odredaba prava Unije čije se tumačenje zahtijeva i postupaka koji su u tijeku.

68. U tom pogledu mora se priznati da su, barem u dijelu u kojem se to pitanje odnosi na odredbe Direktive 2016/343, odluke kojima se upućuje prethodno pitanje šture. Moglo bi se tvrditi da je nacionalni sud mogao uložiti veći napor kako bi pojasnio činjenični okvir. Konkretno, moglo se pružiti više pojedinosti o načinu na koji obveze država članica u pogledu tereta dokaza, predviđene člankom 6. Direktive 2016/343, mogu utjecati na postupke o kojima je riječ u glavnim postupcima.

69. Unatoč tomu, smatram da se ne može smatrati da zbog „verbalne škrtosti” suda koji je uputio zahtjev nisu ispunjeni zahtjevi iz članka 94. Poslovnika. Naime, Direktiva 2016/343 je (i) primjenjiva na predmete o kojima je riječ i (ii) čini se da je relevantna.

70. Kad je riječ o prvoj točki, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se u glavnim postupcima protiv optuženikâ treba provesti kazneni postupak i da još nije donesena konačna odluka o njihovoj krivnji. Stoga su odredbe Direktive 2016/343 također primjenjive. U skladu s njezinim člankom 2., ta se direktiva primjenjuje na fizičke osobe koje su osumnjičenici ili optuženici u kaznenom postupku. Primjenjuje se u svim stadijima kaznenog postupka, od trenutka kada je osoba osumnjičena ili optužena za počinjenje kaznenog djela ili navodnog kaznenog djela pa sve do trenutka kada konačna odluka o tome je li ta osoba počinila predmetno kazneno djelo

postane pravomoćna [29]. Suvišno je dodati da je u ovom kontekstu ta direktiva također primjenjiva i na postupke koji su potpuno „unutarnja stvar" države članice.

71. Kad je riječ o drugoj točki, dovoljno je utvrditi da se pitanje koje se odnosi na pretpostavku nedužnosti ili teret dokaza može postaviti ako je jedan ili više sudaca u sastavu sudskog vijeća pred kojim se vodi kazneni postupak povezan s jednom od stranaka, odnosno s tužiteljstvom. Ako su upućivanje suca i njegov položaj na sudu višeg stupnja eventualno uvjetovani time da tužiteljstvo bude zadovoljno njegovim radom, jer bi u protivnom u svakom trenutku mogao biti opozvan, postavlja se pitanje može li se time dovesti u pitanje neovisnost i nepristranost upućenog suca. To se može postaviti kao pitanje nepristranosti sudstva (ako se pristupi sa strukturnog gledišta) ili, eventualno, kao pitanje koje se odnosi na pretpostavku nedužnosti ili teret dokaza (ako se pristupi sa stajališta optuženika koji bi mogao biti uvjeren da vijeće sastavljeno na takav način ima namjeru biti na strani tužiteljstva).

72. U svakom slučaju, zahtjevi iz članka 94. Poslovnika ispunjeni su barem kad je riječ o članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a. Činjenični i kontekstualni okvir koji je potreban Sudu da izvede svoju ocjenu na temelju te odredbe ne zahtijeva druga pojašnjenja o posebnostima glavnih postupaka. U odlukama kojima se upućuje prethodno pitanje sažeto se, ali sveobuhvatno, navodi nacionalni pravni okvir kojim se uređuje upućivanje sudaca, posebna pitanja s kojima se sud koji je uputio zahtjev suočava u pogledu sastava vijeća koje odlučuje u glavnom postupku te razlozi zbog kojih taj sud dvoji o usklađenosti tog okvira s pravom Unije. Razmatrani zajedno, ti elementi omogućuju Sudu da razumije pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev i razloge zašto ga je postavio.

3) Relevantnost prethodnog pitanja i potreba za njime

73. Poljska vlada i regionalna državna odvjetništva u Varšavi i Lublinu tvrde da odgovor na to pitanje nije ni potreban ni relevantan za donošenje odluke u glavnim postupcima. Oni u bitnome tvrde da je pitanje isključivo hipotetsko. S postupovnog stajališta, sud koji je uputio zahtjev ne bi mogao primijeniti odgovor Suda o tumačenju članka 19. stavka 1. UEU-a u glavnim postupcima. Tvrde da, u skladu s nacionalnim pravom, taj sud nema ovlast „ispravljanja" eventualnih nedostataka koji proizlaze iz predmetnih nacionalnih postupovnih pravila. Prema potrebi, na drugom pravosudnom tijelu (odnosno, drugom vijeću) je da djeluje kako bi odlučilo o izuzeću jednog od sudaca vijeća suda koji je uputio zahtjev. Usto, te stranke naglašavaju da optuženici nisu uložili nijedan prigovor o sastavu vijeća. Također ističu da odluke kojima se upućuje prethodno pitanje ne navode nacionalna pravila o upućivanjima sudaca na cjelovit i nepristran način te se pozivaju na presude Suda u predmetima Foglia [30].

74. Komisija pak podsjeća na sažetost odluka kojima se upućuje prethodno pitanje. Međutim, pitanje ne smatra nedopuštenim: odnosno upućeno pitanje, koje je postupovne prirode, može se zapravo pojaviti u glavnim postupcima čije rješavanje može zahtijevati od Suda da odgovori na postavljeno pitanje.

75. U tom se pogledu slažem s mišljenjem Komisije. Također smatram da je prvo pitanje doista dopušteno. Njime se otvara problem usklađenosti *in limine litis* nacionalnog prava i prava Unije, koji sud koji je uputio zahtjev *mora* riješiti prije nego što (zakonito) donese odluku u glavnom

[29] Vidjeti presudu od 5. rujna 2019., AH i dr. (Pretpostavka nedužnosti) (C-377/18, EU:C:2019:670, t. 32.).

[30] Presude od 11. ožujka 1980., Foglia (104/79, EU:C:1980:73) i od 16. prosinca 1981., Foglia (244/80, EU:C:1981:302)

postupku. Taj zaključak (i) potvrđuje ustaljena sudska praksa Suda o relevantnosti prethodnog pitanja i potrebi za njime te se (ii) ne dovodi u pitanje novijom sudskom praksom Suda, (iii) od koje se ovi predmeti mogu lako razlikovati.

i) Ustaljena sudska praksa u području „relevantnosti" i „potrebnosti"

76. Iz sudske prakse proizlazi da je isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni kako *potrebu* za prethodnom odlukom radi donošenja svoje presude tako i *relevantnost* pitanja koja postavlja Sudu. Iz navedenog proizlazi da pitanja koja su uputili nacionalni sudovi uživaju *pretpostavku relevantnosti* te da Sud može odbiti odlučivati o tim prethodnim pitanjima samo ako je očito da zatraženo tumačenje nije povezano sa stvarnim činjeničnim stanjem ili svrhom glavnog postupka, ako je problem hipotetske prirode ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na ta pitanja [31].

77. Stoga su relevantnost i potrebnost dvije strane iste medalje, odnosno pitanje je relevantno ako je odgovor na to pitanje potreban kako bi nacionalni sud mogao donijeti odluku u glavnom postupku i obratno. Sud je ustrajao na tome da su pitanja dopuštena kada je odgovor na njih potreban kako bi sudovi koji su uputili zahtjev mogli „donijeti presudu" u predmetu koji se pred njima vodi [32]. To se tradicionalno smatralo načelnom obvezom zadovoljavanja dvaju uvjeta: (a) mora postojati postupak u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev [33] i (b) u odluci koju treba donijeti taj sud mora se *uzeti u obzir* presuda Suda donesena u prethodnom postupku [34].

78. Kad je riječ o prvom uvjetu, nesporno je da u svim navedenim predmetima, osim eventualno u predmetu C-754/19 [35], postoji kazneni postupak koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev. Stoga je ključno pitanje je li ispunjen drugi uvjet, odnosno je li sud koji je uputio zahtjev u mogućnosti *uzeti u obzir* odgovor Suda na prethodno pitanje.

79. Kada se činjenice iz ovih predmeta ocjenjuju s obzirom na tradicionalnu sudsku praksu Suda, odgovor na to pitanje očito je potvrdan. Ta ustaljena sudska praksa pokazuje da su prigovori koje su iznijeli poljska vlada te regionalni državni odvjetnici u Varšavi i Lublinu neutemeljeni.

80. Kao prvo, jedva da je potrebno podsjetiti na to da prethodno pitanje ne mora biti izravno relevantno za donošenje odluke o meritumu. Sudska praksa sadržava primjere prethodnih postupaka koji se odnose na razna postupovna pitanja [36]. Zapravo postoji iznimno bogat dio sudske prakse koji se odnosi na doseg načela postupovne autonomije i njezinih ograničenja, posebice onih koja proizlaze iz potrebnosti da se osigura djelotvornost prava Unije [37]. Neka od

31 Vidjeti, među mnogima, presude od 1. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 26. i 27.) i od 1. listopada 2019., Blaise i dr. (C-616/17, EU:C:2019:800, t. 35.).

32 Vidjeti, među ostalim, presudu od 17. veljače 2011., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, t. 35.).

33 Vidjeti osobito presude od 21. travnja 1988., Pardini (338/85, EU:C:1988:194, t. 10. i 11.) i od 16. srpnja 1992., Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, t. 18.).

34 Vidjeti, među ostalim, presude od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 24.) i od 19. lipnja 2018., Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, t. 31.).

35 Vidjeti točke 33. do 36. ovog mišljenja.

36 Vidjeti novije presude od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30) i od 19. prosinca 2019., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

37 Vidjeti, među mnogima, presudu od 4. prosinca 2018., The Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979). Konkretno, o tom pitanju i s brojnim upućivanjima na sudsku praksu, vidjeti također i moje mišljenje u predmetu An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara i dr. (C-64/20, EU:C:2021:14, i navedena sudska praksa).

pitanja koja je Sud razmatrao odnose se, na primjer, na postupovna ograničenja koja su nametnuta nacionalnim sudovima u skladu s nacionalnim pravilima [38] ili incidentna pitanja u postupku o kojima sud koji je uputio zahtjev mora odlučiti prije donošenja odluke o meritumu [39]. Neka prethodna pitanja, kao ona iz ovog predmeta, odnosila su se na određene aspekte nacionalnih pravila o ustrojstvu pravosuđa [40].

81. Ovi predmeti zapravo uvelike nalikuju situaciji o kojoj je riječ u predmetu A. K. i dr. U tom je predmetu Sud utvrdio da su predmeti dopušteni u slučaju u kojem sud koji je uputio zahtjev „[nije] traži[o] pojašnjenje glede merituma postupaka koji se pred njim vode i koji se sami odnose na druga pitanja koja proizlaze iz prava Unije, nego glede problema postupovne prirode o kojem treba odlučiti *in limine litis* jer se odnosi na samu nadležnost tog suda za odlučivanje u navedenim sporovima” [41].

82. Također postoje primjeri predmeta u kojima je Sud u okviru prethodnog postupka ispitao neovisnost u pogledu određenog sastava sudskog vijeća. Na primjer, u predmetu Ognjanov, Sud je ocijenio protivi li se pravu Unije nacionalno pravilo koje predviđa izuzeće sudskog vijeća zbog toga što je u zahtjevu za prethodnu odluku upućenom Sudu izrazilo privremeno mišljenje o meritumu predmeta [42].

83. Kao drugo, nebitna je činjenica da sud koji je uputio zahtjev ne može primijeniti odgovor koji Sud treba dati u okviru ovog postupka u odluci koja ima oblik *presude* (ili odluke o meritumu predmeta).

84. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku ovisi o uvjetu da sud koji je uputio zahtjev „treba odlučiti u postupku koji ima za cilj donošenje odluke sudske naravi” [43]. To znači da zahtjev za prethodnu odluku koji je zaprimljen od nacionalnog suda, kojim se iznimno intervenira u postupak upravne prirode, nije dopušten [44]. Suprotno tomu, to ne znači da odluka koju sud koji je uputio zahtjev treba donijeti u glavnom postupku o konkretnom problemu istaknutom u okviru prethodnih pitanja mora biti povezana s aktom kojim se završava postupak, a još manje imati oblik presude. Sud je više puta istaknuo da su pitanja dopuštena kada se odnose na postupovna pitanja vezana uz „sve postupke u kojima sud koji je uputio zahtjev donosi presudu”. Predmetni zahtjev treba u stvari „široko tumačiti, kako bi se izbjeglo da se brojna postupovna pitanja smatraju nedopuštenima i da ih Sud ne može tumačiti, kako bi Sud mogao poznavati tumačenje svih postupovnih odredaba prava Unije koje je sud koji je uputio zahtjev dužan primijeniti” [45].

85. Naime, ne nedostaje primjera u kojima se odgovor Suda kojim se želi pomoći sudu koji je uputio zahtjev ne može primijeniti u odluci koja ima oblik presude (ili neke druge odluke o meritumu). Na primjer, u predmetu VB Pénzügyi Lízing jedno od postavljenih pitanja odnosilo se na obvezu nacionalnih sudova da, kada podnose zahtjev za prethodnu odluku, obavijeste

38 Vidjeti na primjer presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

39 Vidjeti, među ostalim, moje mišljenje u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 92. i navedena sudska praksa) (u daljnjem tekstu: mišljenje AFJR).

40 Vidjeti osobito presudu A. K. i dr.

41 *Ibid.*, t. 99. i 100.

42 Presuda od 5. srpnja 2016. (C-614/14, EU:C:2016:514)

43 Vidjeti, među ostalim, presudu od 28. siječnja 2021., Spetsializirana prokuratura (Obavijest o pravima) (C-649/19, EU:C:2021:75, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

44 Vidjeti na primjer presudu od 19. listopada 1995., Job Centre (C-111/94, EU:C:1995:340).

45 Vidjeti, među ostalim, presudu od 28. veljače 2019., Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

ministarstvo pravosuđa te države članice o upućivanju pitanja [46]. U predmetu Eurobolt Sud nije oklijevao odgovoriti na prethodno pitanje o tome ima li, u skladu s člankom 267. UFEU-a, nacionalni sud pravo obratiti se institucijama Unije koje su sudjelovale u izradi akta sekundarnog prava Unije valjanost kojega se pred njime osporava [47]. U predmetu Salvoni Sud je nacionalnom sudu dao traženo tumačenje relevantnih pravila Unije, kojima se protivi mogućnost da taj sud komunicira *ex parte* s jednom od stranaka [48]. Slično tomu, u određenim predmetima koji se odnose na tumačenje instrumenata Unije donesenih u području pravosudne suradnje, Sud je ponudio tumačenje relevantnih odredaba prava Unije kako bi pomogao sudovima koji su uputili zahtjev u njihovoj zadaći ispunjavanja obrazaca iz priloga tim instrumentima [49].

86. U tom smislu postoje brojni primjeri odgovora u sudskoj praksi koji se odnose na različita postupovna, strukturna ili institucionalna pitanja i koji sudu koji je uputio zahtjev pomažu riješiti druga pitanja koja se pojavljuju prije, u trenutku i nakon donošenja konačne odluke o meritumu [50].

87. Kao treće, nebitan je slučaj u kojem, kako tvrdi poljska vlada, na temelju nacionalnog prava, sud koji je uputio zahtjev *nema ovlasti „ukloniti"* moguće nedostatke koji proizlaze iz eventualne neusklađenosti predmetnih nacionalnih postupovnih pravila s pravom Unije.

88. S jedne strane, sud koji je uputio zahtjev osporava taj argument. U svojem odgovoru na pitanje Suda o toj točki od 3. rujna 2020. sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da bi, u slučaju da Sud utvrdi neusklađenost predmetnih nacionalnih pravila s pravom Unije, imao na raspolaganju tri različita načina djelovanja kako bi otklonio tu neusklađenost ili barem djelomično ograničio njezine učinke. Kao prvo, u skladu s člankom 41. stavkom 1. Zakonika o kaznenom postupku, sudac može zatražiti da ga se izuzme iz predmeta. Kao drugo, sutkinja koja je uputila zahtjev, kao predsjednica vijeća koje odlučuje o predmetu o kojem je riječ, mogla je zatražiti od predsjednika svojeg suda primjenu članka 47. točke (b) Zakona o ustrojstvu redovnih sudova, što je moglo dovesti do izmjene sastava sudskog vijeća. Kao treće, u skladu s člankom 37. Zakonika o kaznenom postupku, sud koji je uputio zahtjev mogao je tražiti od Sąda Najwyższeg (Vrhovni sud) da predmete dodijeli drugom sudu istog stupnja ako bi to bilo u interesu pravde.

89. S obzirom na tu razliku u mišljenjima, moram ponovno podsjetiti na to da je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi relevantni činjenični i pravni okvir. Sud je u više navrata naglasio da ne mora u okviru zahtjeva za prethodnu odluku dati tumačenje nacionalnih odredaba ili odlučiti o tome je li tumačenje takvih odredaba suda koji je uputio zahtjev pravilno s obzirom na to da su za takvo tumačenje isključivo nadležni sudovi koji su uputili zahtjev [51]. Stoga nije zadaća ovog Suda da odluči o tome koji sadržaj ili koje tumačenje nacionalnog prava su pravilni.

90. S druge strane, i u svakom slučaju, Sud je zahtjev potrebnosti više puta ocijenio *neovisno* o pravnim sredstvima dostupnima u okviru *nacionalnog prava* za otklanjanje eventualne neusklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da bi „svaka odredba nacionalnog pravnog poretka i svaka zakonodavna, administrativna ili sudska

46 Presuda od 9. studenoga 2010. (C-137/08, EU:C:2010:659, t. 31. i 32.)

47 Presuda od 3. srpnja 2019. (C-644/17, EU:C:2019:555, t. 27.)

48 Presuda od 4. rujna 2019. (C-347/18, EU:C:2019:661)

49 Vidjeti, među ostalim, presude od 2. ožujka 2017., Henderson (C-354/15, EU:C:2017:157) i od 24. listopada 2019., Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892).

50 Vidjeti na primjer, među mnogima, presude od 20. ožujka 1997., Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169) (o jamčevini za troškove koja je, u skladu s nacionalnim pravom, potrebna prije ocjene merituma), od 27. lipnja 2013., Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432) (incidentno pitanje u postupku koje se odnosi na isključivu nadležnost države članice o kojem treba odlučiti prije ocjene merituma).

51 Vidjeti novije presude od 3. srpnja 2019., UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, t. 46. i 47.) i od 25. studenoga 2020., Sociálna poisťovňa (C-799/19, EU:C:2020:960, t. 44. i 45.).

praksa koja bi umanjivala učinkovitost prava [Unije] time što uskraćuje sucu nadležnom za primjenu tog prava ovlast da već u samom trenutku te primjene učini sve što je nužno da ostavi po strani nacionalne zakonodavne odredbe koje bi mogle spriječiti puni učinak pravnih pravila [Unije], bila nespojiva sa zahtjevima koji čine samu bit prava [Unije]”[52].

91. Argumenti koje je istaknula poljska vlada nespojivi su s ustaljenom sudskom praksom Suda u području izravnog učinka i nadređenosti. Ako bi obveze nacionalnih sudova da poštuju pravo Unije bile ograničene onime što im je nacionalnim pravom izričito dopušteno, tada bi pravo Unije već u samom ishodištu bilo znatno okrnjeno. Ako postoji problem prava Unije pred sudom koji je uputio zahtjev, taj sud mora učiniti sve što je moguće da ukloni (moguću) neusklađenost kako bi se postigla usklađenost u najkraćem mogućem roku. U tu svrhu sud koji je uputio zahtjev može tumačiti nacionalna pravila u skladu s pravom Unije ili, po potrebi, izuzeti iz primjene nacionalne odredbe koje ga sprečavaju u jamčenju usklađenosti[53]. Činjenica da bi u kasnijem stadiju drugi sud (ili drugo vijeće) hipotetski mogao riješiti problem, barem u skladu s tekstom nacionalnog prava, nije valjan prigovor, a ponajmanje s obzirom na pravo Unije.

92. Slijedom toga, činjenica da poljska vlada smatra da sud koji je uputio zahtjev ne može donijeti nikakvu konkretnu mjeru kako bi se ispravila moguća neusklađenost nacionalnih pravila s pravom Unije, čak i da se to potvrdi, a što prema mojem mišljenju nije slučaj, ne čini prethodno pitanje nedopuštenim. Konačno, kada je cilj zahtjeva za prethodnu odluku pojasniti obveze i ovlasti koje nacionalni sudovi imaju na temelju prava Unije, pitanje jesu li jedno ili više nacionalnih postupovnih pravila u skladu s pravom Unije postaje središnje *pitanje koje se odnosi na meritum* predmeta. Tu nije riječ o dopuštenosti.

93. Potvrda tih načela ponovno se može pronaći u presudi A. K. i dr. Tamo je Sud izričito istaknuo da „okolnost da nacionalne odredbe […] nalažu okončanje sporova poput onih u glavnim postupcima ne može, načelno i kada ne postoji odluka suda koji je uputio zahtjev kojom se nalaže takvo okončanje ili obustava postupka u glavnim predmetima, navesti Sud na zaključak da o prethodnim pitanjima koja su mu upućena više ne treba odlučiti”[54]. Sud je podsjetio na široku diskrecijsku ovlast nacionalnih sudova koji upućuju zahtjeve za prethodnu odluku te je zaključio da „[p]ravilo nacionalnog prava ne može stoga spriječiti nacionalni sud da, ovisno o slučaju, koristi tu mogućnost ili postupi u skladu s tom obvezom”[55].

94. Kao četvrto, činjenica da osobe protiv kojih se vode kazneni postupci pred sudom koji je uputio zahtjev *nisu osporile* usklađenost predmetnih nacionalnih pravila s pravom Unije nema utjecaja ni na relevantnost pitanja ni na njegovu dopuštenost. Nesporno je da činjenica da stranke iz glavnog postupka nisu istaknule pred sudom koji je uputio zahtjev problem u pravu Unije ne isključuje mogućnost da taj sud pokrene postupak pred Sudom. Primjena članka 267. UFEU-a nije ograničena na predmete u kojima je jedna od stranaka iz glavnog postupka na vlastitu inicijativu istaknula pitanje o tumačenju ili valjanosti prava Unije, nego se proširuje i na

[52] Vidjeti na primjer presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, t. 22. i 23.) i od 8. rujna 2010., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, t. 56. i 57.).

[53] Vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 50. i sljedeće i navedenu sudsku praksu).

[54] Presuda A. K. i dr., t. 102.

[55] *Ibid*., t. 103. Ista je logika nedavno još jednom potvrđena u presudi od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153). Naime, u tom se predmetu sud koji je uputio zahtjev također nalazio u situaciji u kojoj u biti nije nadležan djelovati *u skladu s nacionalnim pravom* kako bi osigurao usklađenost s člankom 19. stavkom 1. UEU-a.

slučajeve u kojima je sud koji je uputio zahtjev postavio takvo pitanje po službenoj dužnosti [56]. To je tim važnije u predmetu u kojem se pojavljuju ozbiljne sumnje u pravilan sastav sudskog vijeća pred kojim se vodi postupak [57].

95. Ovi predmeti nisu ni „fiktivni predmeti" koji bi bili ponešto slični predmetima Foglia [58]. Nesporno je da su kazneni postupci koji se vode pred sudom koji je uputio zahtjev stvarni sporovi. Apsolutno ništa ne ukazuje na to da su stranke umjetno potaknule ove sporove kako bi od Suda zatražile smjernice o tumačenju određenih odredaba prava Unije [59].

96. Naposljetku, kao peto, i kao prethodna ocjena, čini mi se da ovi predmeti sadržavaju sve elemente potrebne da bi članak 19. stavak 1. UEU-a bio primjenjiv.

97. Najprije, pitanja postavljena u ovom postupku nisu nimalo zanemariva ili sporedna po svojoj prirodi, bilo u odnosu na predmete iz glavnih postupaka ili u odnosu na nacionalni pravni poredak u cijelosti. Naime, budući da istaknuta pitanja o pravilnom sastavu sudskih vijeća nisu specifična za glavne postupke, nego proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva opće primjene, odgovor Suda na prethodno pitanje može imati značajne posljedice u određenom broju drugih predmeta.

98. Kad je riječ o prirodi pitanja iz glavnih postupaka, Sud je u presudi Simpson nedvosmisleno istaknuo da „jamstva pristupa zakonom prethodno ustanovljenom neovisnom i nepristranom sudu, a osobito ona kojima se određuje njegov pojam i sastav, čine *kamen temeljac prava na pošteno suđenje*. To znači da *svaki sud ima obvezu provjeriti* predstavlja li on po svojem sastavu takav sud kada u tom pogledu dođe do ozbiljne sumnje. Ta je provjera nužna kako bi se osiguralo povjerenje koje u demokratskom društvu pojedinci moraju imati u sudove. U tom smislu, takav nadzor bitan je postupovni zahtjev čije poštovanje proizlazi iz javnog poretka i treba ga *provjeriti po službenoj dužnosti*" [60]. Stoga, pod uvjetom da stvarno dvoji o zakonitosti svojeg sastava, sud koji je uputio zahtjev može i morao bi postaviti takvo pitanje prije nego što nastavi s ocjenom merituma predmeta koji se pred njim vode.

99. Usto, s obzirom na ono što se može izvući iz konteksta ovih predmeta, kao i iz nekoliko drugih predmeta koji se odnose na istu državu članicu, koji su nedavno doveli do više predmeta koje je Sud zaprimio, predmetni pravni sustav ne može ponuditi prikladne mehanizme samoispravljanja mogućih problema na koje je ukazao sud koji je uputio zahtjev. Problem na koji je ukazao sud koji je uputio zahtjev nije tek jedan jedinstven i nesretan slučaj unutar sustava koji inače uredno funkcionira.

100. Zaključno, čini mi se da je prvo pitanje, s obzirom na ustaljenu sudsku praksu Suda, dopušteno. Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita o pravilnom tumačenju članka 19. stavka 1. UEU-a, odnosno odredbe koja je jasno primjenjiva u ovim predmetima, kako bi riješio pitanje postupovne prirode, odnosno kako bi se glavni postupci mogli provesti na način koji je u skladu s pravom Unije.

56 Vidjeti, među ostalim, presudu od 16. lipnja 1981., Salonia (126/80, EU:C:1981:136, t. 5. do 7.). Novija presuda od 1. veljače 2017., Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, t. 30. do 33.)

57 U tom smislu, presuda od 26. ožujka 2020., Preispitivanje Simpson i HG protiv Vijeća i Komisije (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-11, EU:C:2020:232, t. 57. i 58.).

58 Vidjeti bilješku 30 ovog mišljenja.

59 Vidjeti na primjer presudu od 5. srpnja 2016., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, t. 12. i 26.).

60 Presuda od 26. ožujka 2020., Preispitivanje Simpson i HG protiv Vijeća i Komisije (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-11, EU:C:2020:232, t. 57.). Moje isticanje

101. Argumenti koji se odnose na navodno nepostojanje relevantnosti pitanja ili potrebe za njim nisu uvjerljivi s obzirom na tradicionalnu sudsku praksu Suda. Nedavne odluke Suda donesene u posebnom kontekstu neovisnosti nacionalnog sudstva i dopuštenosti takvih pitanja ne mijenjaju taj zaključak.

ii) Nedavna sudska praksa: presuda Miasto Łowicz i njezino nasljeđe

102. U predmetu Miasto Łowicz [61] Sudu je postavljeno pitanje zadovoljava li novi sustav stegovnih postupaka protiv sudaca u Poljskoj zahtjeve neovisnosti sudstva u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a. Međutim, Sud nije razmatrao meritum prethodnih pitanja utvrdivši da su prethodna pitanja nedopuštena.

103. Kako bi došao do tog zaključka, Sud je najprije naglasio da za potrebe utvrđivanja pojma „potrebnosti" u skladu s člankom 267. UFEU-a mora postojati *poveznica* između spora koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev i odredaba prava Unije čije se tumačenje traži, „poput one da je to tumačenje objektivno potrebno za odluku koju sud koji je uputio zahtjev treba donijeti" [62]. Sud je potom utvrdio više slučajeva u kojima prethodna pitanja ispunjavaju taj uvjet. Sud je ponudio taksonomiju „takvih slučajeva" u kojima zahtjev za prethodnu odluku ima dovoljno poveznica kako bi se osigurala njegova relevantnost s obzirom na članak 267. UFEU-a. Te poveznice postoje u sljedećim slučajevima: (i) sporovi su *sadržajno* povezani s pravom Unije [63], (ii) pitanje se odnosi na tumačenje postupovnih odredaba prava Unije koje se mogu primijeniti [64] ili (iii) odgovor koji se traži od Suda može sudu koji je uputio zahtjev ponuditi tumačenje prava Unije koje mu omogućuje da riješe *postupovna pitanja nacionalnog prava* prije mogućnosti odlučivanja o meritumu [65].

104. Sud je potom zaključio da se u tim predmetima ne može utvrditi takva poveznica jer nisu obuhvaćeni nijednim od opisanih slučajeva. Sud je zapravo utvrdio da nijedan odgovor koji se treba dati ne bi imao nikakav utjecaj na sudske postupke koji se vode pred sudovima koji su uputili zahtjeve.

105. Smatram da utvrđenja Suda u presudi Miasto Łowicz nisu iznenađujuća.

106. Kao prvo, ne čini mi se da se tom presudom uvode ograničenja ili odstupanja od načela koja proizlaze iz ranije sudske prakse. Smatram da se u njoj u značajnoj mjeri odražava povjerenje u tu sudsku praksu, odnosno potreba da se osigura da sud koji je uputio zahtjev može u glavnom postupku *uzeti u obzir* odgovore koje je zatražio od Suda. Utjecaj na te postupke može se odnositi, kao što je to Sud izričito utvrdio, na njegove materijalne ili postupovne aspekte. Međutim, u jednom ili drugom obliku taj učinak mora biti konkretan i predvidljiv te ne može biti hipotetski, teorijski ili tek spekulativan.

107. Kao drugo, primjena načela koja proizlaze iz njegove tradicionalne sudske prakse na konkretne slučajeve o kojima je riječ u predmetu Miasto Łowicz također se čini razumnom. Postojala je znatna nepovezanost između činjenica o kojima je riječ u postupcima koji se vode

61 Presuda Miasto Łowicz

62 *Ibid.*, t. 48.

63 *Ibid.*, t. 49., uz upućivanje na presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117)

64 *Ibid.*, t. 50., uz upućivanje na presudu od 17. veljače 2011., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, t. 41. i 42.).

65 *Ibid.*, t. 51., uz upućivanje na presudu A. K. i dr.

pred sudovima koji su uputili zahtjev i općenitih pitanja koja su ti sudovi postavili [66]. Nije bilo jasno, također s obzirom na ograničene pojedinosti navedene u odlukama kojima se upućuje prethodno pitanje [67], po čemu su utvrđenja Suda o usklađenosti novog sustava stegovnih postupaka protiv sudaca u Poljskoj mogla imati konkretan utjecaj na postupovnu ili materijalnu prirodu glavnih postupaka. Ti su se postupci odnosili na različita područja [68].

108. Kao treće, suprotno određenim navodima iz pravne teorije [69], ne smatram da takav zahtjev za postojanje barem temeljne izravne relevantnosti za odluku koju treba donijeti sud koji je uputio zahtjev u glavnom postupku predstavlja odstupanje od tradicionalne sudske prakse Suda. Sumnjam da bi dio pitanja mogao jednostavno biti optička varka. Prije nego što je Sud utvrdio postojanje posebne obveze koja izravno proizlazi iz članka 19. stavka 1. UEU-a, predmet je, da bi bio u nadležnosti Suda, morao ulaziti u područje primjene prava Unije u tradicionalnom smislu. Tim se zahtjevom automatski ograničio raspon pitanja koja se mogu postaviti jer je potrebna vidljiva poveznica s odredbom zakonodavstva Unije ili barem širi sukob s jednom od sloboda ili načela prava Unije [70]. Kod ocjene s obzirom na taj (prirodno uži) pristup, pitanje relevantnosti i potrebe nije se često postavljalo niti se činilo pretjerano obvezujućim.

109. S druge strane, budući da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a više nije bio ograničen na zahtjev da predmet iz glavnog postupka ulazi u područje primjene prava Unije u tradicionalnom smislu, drugi (uži, materijalni) pristup stvarno je ukinut. Trenutačno se najviše ističe prvi pristup potrebe/relevantnosti, koji je oduvijek postojao, a da na njega nitko nije obraćao posebnu pažnju iz prilično razumljivog razloga: pažnja se intuitivno posvećuje užim, a ne širim pristupima. Međutim, sada kada je to zapravo jedini pristup može se smatrati novim ili strožim ograničenjem samo zato što je to jedini preostali pristup.

110. Pristup Suda u predmetu Miasto Łowicz potom je primijenjen u presudi Prokuratura Rejonowa w Słubicach [71], koja se odnosila na nacionalni postupak i pitanja slična onima o kojima je bilo riječi u predmetu Miasto Łowicz. Suprotno tomu, iz predmeta Maler [72] kao i iz predmeta Land Hessen [73] proizlaze ponešto drukčija pitanja dopuštenosti ili nadležnosti.

111. U predmetu Maler zahtjev za prethodnu odluku upućen je zbog razlike u mišljenjima unutar Verwaltungsgerichta Wien (Upravni sud u Beču, Austrija) između suda koji je uputio zahtjev (sudac pojedinac) i predsjednika tog suda. Sud koji je uputio zahtjev smatrao je da je dodjeljivanje konkretnog predmeta, provedeno na temelju unutarnjih pravila tog suda o dodjeli predmeta, dovelo do problema na temelju članka 83. Bundes-Verfassungsgesetza (austrijski savezni ustavni zakon), prema kojem se, među ostalim, nikomu ne smije oduzeti pravo da mu sudi zakonom ustanovljeni sud. Zbog navodne suprotnosti s načelom zakonom ustanovljenog suda, sud koji je uputio zahtjev također je izrazio sumnje u to može li ga se smatrati „dovoljno neovisnim" za

66 Vidjeti, za detalje u tom pogledu, moje mišljenje u predmetu Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, t. 33. i 34.).

67 Mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u spojenim predmetima Miasto Łowicz i Prokuratur Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2019:775, t. 115. do 126.)

68 Presuda Miasto Łowicz, t. 45. do 53.

69 Vidjeti na primjer Platon, S., „Court of Justice Preliminary references and rule of law: Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts: Miasto Lowicz", *Common Market Law Review*, sv. 57., 6. izd., 2020., str. 1843. do 1866.

70 Za detaljniju raspravu, vidjeti moje mišljenje u predmetu TÜV Rheinland LGA Products i Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:77) o području primjene prava Unije u tradicionalnim predmetima slobode kretanja i u predmetu Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) o području primjene prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

71 Rješenje od 6. listopada 2020. (C-623/18, EU:C:2020:800)

72 Rješenje od 2. srpnja 2020. (C-256/19, EU:C:2020:523)

73 Presuda od 9. srpnja 2020. (C-272/19, EU:C:2020:535)

postupanje u predmetu s obzirom na standarde predviđene člankom 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP), člankom 19. stavkom 1. UEU-a kao i člankom 47. Povelje.

112. Primjenjujući presudu Miasto Łowicz, Sud je naveo da je zahtjev za prethodnu odluku u cijelosti nedopušten, ističući činjenicu da predmet nije bio sadržajno povezan s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i da odgovor Suda nije mogao ponuditi sudu koji je uputio zahtjev tumačenje prava Unije koje bi mu omogućilo da riješi pitanja koja su mu postavljena [74].

113. U tom kontekstu možda treba navesti dva druga elementa. Kao prvo, pitanje koje je istaknuo sudac koji je uputio zahtjev bilo je više tehničke prirode u području u kojem se može predvidjeti više mogućih pristupa. Naime, nitko ne može tvrditi da, s obzirom na pravo Unije, postoji samo jedan konkretan način dodjele predmeta unutar suda kako bi se osiguralo poštovanje prava na zakonom ustanovljen sud ili, općenitije, prava na pošteno suđenje. Kao drugo, a možda i važnije, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje nisu istaknuti elementi koji bi, pojedinačno ili zajedno, mogli dovesti u sumnju neovisnost i nepristranost predmetnih pravosudnih tijela ili opće zdravlje pravosudnog sustava. Konkretno, Sud u tom predmetu nije obaviješten ni o kakvim strukturnim, sistemskim ili drugim problemima vezanima uz vladavinu prava. Naprotiv, činjenice iz predmeta pokazale su da nacionalni sustav doista nudi određene načine kako bi se uklonila navodna povreda prava, u slučaju da postoji. Sud koji je uputio zahtjev čak se zapravo i pozivao na njihov konačan ishod, ali se pokazalo da je njima nezadovoljan [75].

114. U takvim okolnostima nerješavanje prethodnog pitanja koje se odnosi na meritum može se smatrati sukladnim ustaljenoj sudskoj praksi prema kojoj, u nedostatku bilo kakve suprotne naznake, nije na Sudu da zaključuje da se nacionalne odredbe kojima se osiguravaju neovisnost i nepristranost sudova mogu primijeniti na način suprotan načelima nacionalnog pravnog poretka ili načelima vladavine prava [76]. Jednostavno rečeno, nije otkriven ozbiljan problem koji možda proizlazi iz članka 19. stavka 1. UEU-a zbog kojega bi se moglo smatrati da predmetni nacionalni pravosudni sustav više nije sposoban za „samoispravljanje”.

115. Konačno, u presudi Land Hessen sud koji je uputio zahtjev postavio je Sudu pitanje o svojem statusu „suda” u smislu članka 267. UFEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje. Sud je istaknuo da tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti poziva sudstvo Unije da ispita dopuštenost njegova zahtjeva za prethodnu odluku. Naime, s obzirom na to da je status „suda” u smislu članka 267. UFEU-a pretpostavka dopuštenosti prethodnog pitanja, ispunjavanje tog uvjeta može se smatrati preduvjetom da bi Sud tumačio odredbu prava Unije navedenu u drugom pitanju nacionalnog suda.

116. Sud je proveo detaljnu analizu pitanja suda koji je uputio zahtjev u vezi s dopuštenošću te je zaključio da to tijelo udovoljava zahtjevima iz članka 267. UFEU-a [77]. Međutim, Sud je zaključio dio koji se odnosi na dopuštenost utvrdivši „da taj zaključak ne utječe na ispitivanje dopuštenosti drugog prethodnog pitanja, koje je kao takvo nedopušteno. Naime, budući da se to pitanje odnosi

74 Maler, t. 46. do 48.

75 *Ibid.*, vidjet točke 7. do 27., osobito točku 16.

76 Vidjeti presudu od 4. veljače 1999., Köllensperger i Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, t. 24.).

77 Presuda Land Hessen, t. 42. do 61.

na tumačenje samog članka 267. UFEU-a, koje nije relevantno za rješavanje spora u glavnom postupku, tumačenje zatraženo navedenim pitanjem nije objektivno potrebno za donošenje odluke koju sud koji je uputio zahtjev mora donijeti”[78].

117. Pristup koji je Sud slijedio u svojoj presudi i tekstu određenih dijelova te presude može se, barem na prvi pogled, činiti intrigantnim. Međutim, nakon detaljnije provjere, možda ga se može razumjeti na sljedeći način.

118. Sud je samo namjeravao navesti da se, kada je riječ o pitanju jesu li ispunjeni uvjeti dopuštenosti prethodnih pitanja iz članka 267. UFEU-a, ispitivanje tih pitanja poprilično očito odnosi na *dopuštenost* prethodnog pitanja, a ne na njegov meritum. Stoga, ako se pojave sumnje u to je li tijelo koje je uputilo zahtjev „sud” u smislu članka 267. UFEU-a (jer navodno nije dovoljno neovisno, kao što je to bio slučaj u predmetu Land Hessen, ili zbog bilo kojeg drugog razloga), taj problem predstavlja prethodno postupovno pitanje, neovisno o tome je li upućeno Sudu u smislu dopuštenosti ili je predmet posebnog prethodnog pitanja[79].

119. Točno je da stajalište Suda o tom pitanju nije bilo potpuno dosljedno tijekom godina. Naime, sudska priroda tijela koje upućuje zahtjev za prethodnu odluku ocijenjena je i u pogledu nadležnosti Suda[80] i u pogledu dopuštenosti prethodnog pitanja[81]. Osim toga, za razliku od presude Land Hessen, Sud je u nekim predmetima odgovorio na pitanja o pojmu „suda” u smislu članka 267. UFEU-a i o tome može li se nacionalno tijelo koje upućuje zahtjev u određenom predmetu smatrati sudom[82].

120. Međutim, ne vjerujem da bi se preveliki naglasak trebao staviti na neizbježnu heterogenost sudske prakse razvijene tijekom godina jer ona prirodno uvelike ovisi o predmetu. Jasno, iako je takav prijedlog vjerojatno nezadovoljavajući s teorijskog stajališta, ne smatram da stvara neki konkretan problem. Mjera u kojoj Sud provjerava sudsku prirodu nacionalnog tijela koje podnosi zahtjev, bilo u okviru nadležnosti, dopuštenosti ili (u konačnici) čak i merituma, ograničenog je praktičnog značaja. Nacionalni sud dobiva zatražena pojašnjenja i, ako Sud utvrdi problem, zahtjev se odbija iz postupovnih razloga a da se pritom uopće ne odlučuje o meritumu prethodnih pitanja[83].

121. Stoga ne vidim da je presuda Suda u predmetu Land Hessen odstupanje od navedene sudske prakse. U svakom slučaju, ovi se predmeti mogu lako razlikovati od onih ispitanih u predmetima Miasto Łowicz, Maler i Land Hessen, što je pitanje koje ću sada razmotriti.

iii) Ovi predmeti nisu slični prethodno opisanim predmetima

122. Kao prvo, suprotno situaciji u predmetu Miasto Łowicz, odgovor Suda na prvo pitanje može se doista uzeti u obzir jer se odnosi na pravilan sastav sudskog vijeća koje odlučuje o predmetu. S tog stajališta, relevantnost prvog pitanja povezana je s potrebom rješavanja konkretnog i stvarnog

78 *Ibid*., t. 62.

79 Iannuccelli, P., „L’indépendance du juge national et la recevabilité de la question préjudicielle concernant sa propre qualité de ‚juridiction’”, *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2021., str. 823. do 841.

80 Vidjeti, među ostalim, presudu od 6. listopada 2015., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, t. 16. do 31.).

81 Vidjeti, među ostalim, presudu od 21. siječnja 2020., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, t. 51. do 80.).

82 Vidjeti, među ostalim, presude od 27. travnja 1994., Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, t. 21. do 24.), od 4. lipnja 2002., Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, t. 10. i 19.) i od 16. prosinca 2008., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, t. 54. do 63.).

83 Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Gullotta i Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, t. 15. i 25.).

problema koji izravno utječe na postupke koji se vode pred sudom koji je uputio zahtjev. U tom pogledu predsjednik sudskog vijeća ima na raspolaganju različita rješenja za situaciju neusklađenosti.

123. S obzirom na taksonomiju iz predmeta Miasto Łowicz, smatram da ovi predmeti izravno pripadaju *trećoj kategoriji*: sud koji je uputio zahtjev traži od Suda odgovor kako bi riješio postupovno pitanje nacionalnog prava prije nego što bude mogao odlučivati o meritumu predmeta koji se pred njim vode.

124. Istovremeno ovi predmeti također pripadaju *drugoj kategoriji*: sud koji je uputio zahtjev poziva se na odredbe Direktive 2016/343, odnosno na dio zakonodavstva Unije kojim se predviđaju postupovna pravila za koja se čini da su primjenjiva u glavnim postupcima, kako *ratione personae* tako i *ratione materiae* [84].

125. U tom kontekstu i s obzirom na navodnu povezanost određenih sudaca iz sudskih vijeća koja odlučuju u glavnim postupcima i ministra pravosuđa/glavnog državnog odvjetnika, logično je da se sud koji je uputio zahtjev može pitati jesu li predmetne nacionalne mjere u skladu s odredbama Direktive 2016/343. Člankom 3. te direktive određeno je načelo prema kojemu „[d]ržave članice osiguravaju da se osumnjičenici ili optuženici smatraju nedužnima dok im se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom”. U tom pogledu treba istaknuti da je pretpostavka nedužnosti utvrđena u članku 48. Povelje, koji odgovara članku 6. stavcima 2. i 3. EKLJP-a, kao što to proizlazi iz Obrazloženja Povelje [85]. S druge strane, člankom 6. Direktive 2016/343 koji odražava uvodnu izjavu 22., u bitnome je propisano da je teret dokaza u postupku utvrđivanja krivnje osumnjičenika ili optuženika na tužiteljstvu te da bi svaka sumnja u tom pogledu trebala ići u korist osumnjičenika ili optuženika.

126. Stoga je pitanje *protive li se zapravo* odredbama Direktive 2016/343 nacionalne mjere poput onih o kojima je riječ u ovim postupcima pitanje koje se odnosi na *meritum* prvog pitanja, a ne na njegovu dopuštenost.

127. Kao drugo, za razliku od predmeta Maler, pitanje koje je istaknuo sud koji je uputio zahtjev odnosi se na usklađenost određenih nacionalnih mjera s odredbama primarnog i sekundarnog prava Unije. Drugim riječima, ovi predmeti nisu samo (blijedi) odraz onoga što je zapravo unutarnji problem nacionalnog pravosudnog sustava. Pored navedenoga, meritum predmeta odnosi se na prilično osnovni element nepristranosti sudstva, koji nije puka tehnička stvar o kojoj ne postoji jedinstveni pristup u pravu Unije. Usto, ti potencijalni problemi na prvi pogled imaju određenu ozbiljnost i vjerojatno mogu imati značajne sistemske posljedice. Naposljetku, ti su predmeti upućeni iz posebnog pravnog konteksta u kojem je mogućnost samoispravljanja takvog sustava daleko od očite.

128. Kao treće, Sud je u presudi Land Hessen pružio pojašnjenja koja je zatražio sud koji je uputio zahtjev. Egzistencijalni („Jesam li ja sud?”) i metafizički („Upotrebljavam postupak iz članka 267. UFEU-a kako bih provjerio mogu li upotrebljavati taj postupak”) elementi na kojima se temelji drugo prethodno pitanje ne protive se tome da Sud ispita upućena pitanja. *Obiter dictum* Suda u točki 62. te presude ima, općenito, pedagošku funkciju. Kad bi Sud u ovim predmetima zaključio da su zahtjevi u cijelosti nedopušteni, sud koji je uputio zahtjev ne bi dobio nikakve smjernice o upućenim pitanjima.

84 Kao što je to navedeno u točkama 69. do 71. ovog mišljenja.

85 Vidjeti na primjer presudu od 25. veljače 2021., Dalli/Komisija (C-615/19 P, EU:C:2021:133, t. 223.).

129. Stoga najnovija sudska praksa Suda, daleko od toga da dovodi u pitanje moj zaključak o dopuštenosti prvog prethodnog pitanja, zapravo ukazuje na to zašto je odgovor na to pitanje potreban sudu koji je uputio zahtjev da odluči u predmetima koji se pred njim vode.

B. Priroda i ograničenja članka 19. stavka 1. UEU-a

130. U prethodnom dijelu ovog mišljenja, nastojao sam objasniti zašto smatram da je, u skladu s primjenom tradicionalne sudske prakse Suda o njegovoj nadležnosti i dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku, dopušteno prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev. Također sam pokušao sistematizirati noviju sudsku praksu Suda koja pokazuje zašto njome zapravo nije izmijenjen taj tradicionalno otvoreni pristup.

131. U ovom se dijelu ipak potrebno posvetiti (novom) očitom pitanju koje se svjesno zanemaruje, odnosno članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a. Nije moguće ne uvidjeti da nelagoda spram ocjene dopuštenosti u ovim postupcima, kao možda i u drugim postupcima koji su nedavno pokrenuti ili koji su trenutačno u tijeku pred Sudom, u određenoj mjeri proizlazi iz „blagonaklonog" pristupa koji je Sud usvojio kad je riječ o tumačenju članka 19. stavka 1. UEU-a. Naime, budući da su materijalna ograničenja prema kojima za pokretanje nadležnosti Suda mora postojati potreba „za ulaženjem u područje primjene" prava Unije nestala, u slučaju članka 19. stavka 1. UEU-a logično dolazi do zabrinutosti u pogledu moguće preširoke primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a[86]. Prije ili kasnije može čak doći i do pokušaja ponovnog uvođenja tih ograničenja u pogledu dopuštenosti[87].

132. Nije moguće poreći da je pristup iz presude Associação Sindical dos Juízes Portugueses dalekosežan, odnosno područje primjene članka 19. stavka 1. UEU-a je široko kako *ratione materiae* (uključujući sva područja obuhvaćena pravom Unije, neovisno o tome provode li države članice pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje u pojedinom slučaju) tako i *ratione iudicis* (uključujući sva nacionalna tijela koja kao sud mogu odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu i tumačenje prava Unije). Kao što sam istaknuo u svojem mišljenju AFJR, doista bi bilo prilično teško pronaći nacionalni sud koji se nikad ne bi moglo, po definiciji, pozvati da odlučuje o pitanjima prava Unije[88].

133. U tom pogledu može se tvrditi da je, s obzirom na široko područje primjene članka 19. stavka 1. UEU-a, opravdan ograničeniji pristup *dopuštenosti* predmeta u kojima se postavljaju pitanja u skladu s tom odredbom. U takvom bi slučaju kriteriji dopuštenosti bili brana koja štiti Sud od izloženosti bezbrojnim zahtjevima koji se odnose na različite aspekte koji bi, prema mišljenju nekih nacionalnih sudova, mogli dovesti do pitanja neovisnosti nacionalnog sudstva.

134. U ovom ću dijelu objasniti zašto se ne slažem s tim stajalištem. Naime, uvjeren sam da je pristup Suda u tom pitanju ispravan kada je pravilno određen i primijenjen. U tu svrhu treba podsjetiti na stvarnu prirodu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, odnosno riječ je o izvanrednom pravnom lijeku u izvanrednim slučajevima. Stoga bi ljestvica pristupa u pogledu dopuštenosti trebala ostati niska, dok je materijalni prag njezine povrede relativno visok (1). Na taj se način člankom 19. stavkom 1. UEU-a upotpunjuju, ali se u konačnici mogu i nadići ostale dvije ključne odredbe Ugovora koje također odražavaju načelo neovisnosti sudstva, odnosno članak 47. Povelje i članak 267. UFEU-a (2).

86 Kao što je već istaknuto u mojem mišljenju AFJR, t. 212. i sljedeće točke.

87 U tom trenutku bi se navedena upozorenja iz pravne teorije doista mogla pokazati točnima. Vidjeti t. 108. i 109. i bilješku 69.

88 Vidjeti moje mišljenje AFJR, t. 207.

a) Priroda i doseg članka 19. stavka 1. UEU-a

135. Na početku treba naglasiti da se tumačenje te odredbe koje je ponudio Sud odražava u tekstu članka 19. stavka 1. UEU-a, koji državama članicama nalaže da „osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite *u područjima obuhvaćenima pravom Unije*". Obveza koja je njime određena opsežna je i neodređena. Utemeljena je na području, a ne ovisi o predmetu.

136. Također je teško osporiti da se minimalna jamstva neovisnosti sudstva načelno moraju osigurati za sve sudove i za sve njihove djelatnosti. Apsurdno je tvrditi da nacionalno pravilo u području ustrojstva pravosuđa nije problematično kada je riječ o potpuno unutarnjim predmetima, a da je eventualno problematično svaki put kad odredba ili načelo prava Unije postane primjenjivo. (Ne)ovisnost zapravo jest kontrola, pritisak i moć. Ona je strukturna. Ona mora biti zajamčena na svim razinama. Osoba koja utječe na suca ili sud ili ih čak nadzire zasigurno može odlučiti da u određenom slučaju neće vršiti utjecaj. Međutim, to nikako ne znači da je taj sud u pravilu „neovisan" [89]. Iz tog razloga jednostavno ne postoji „neovisnost sudstva u skladu s pravom Unije" kao suprotnost „neovisnosti sudstva u potpuno unutarnjim predmetima" [90]. Ne postoji neovisnost sudstva „u nepunom radnom vremenu" [91].

137. Nadalje, često je nemoguće na početku postupka utvrditi može li se odredba ili načelo prava Unije pokazati primjenjivim tijekom određenog postupka. Osim toga, mnoge sudske odluke mogu u bilo kojem trenutku nakon donošenja ući u pravosudno područje Unije iz jednog ili drugog razloga. Uzajamno priznavanje, da ne spominjemo uzajamno povjerenje, teško bi funkcioniralo kad bi nacionalna tijela bila dužna svaki put provjeravati je li sud druge države članice bio „dovoljno neovisan" kada je odlučivao o (početno) potpuno unutarnjem predmetu koji je zatim prešao granicu (u prenesenom smislu) kako bi proizvodio određene pravne učinke u drugoj državi članici.

138. Taj problem ipak nije ograničen na horizontalnu dimenziju uzajamne suradnje među državama članicama [92]. U sustavu kao što je onaj Europske unije, u kojem pravo predstavlja glavno sredstvo postizanja integracije, postojanje neovisnog pravosudnog sustava (na središnjoj i na nacionalnoj razini), koji može osigurati pravilnu primjenu tog prava, od temeljne je važnosti. Bez neovisnog sudstva jednostavno ne bi bilo pravnog sustava. Ako ne postoji „pravo", ne može postojati jača integracija. Težnja za stvaranjem „sve tješnje povezane unije među narodima Europe" osuđena je na propast ako počnu nastajati pravne crne rupe na pravosudnoj karti Europe.

[89] Zanimljivo je da su ne pretjerano različite ideje o „sektorskoj neovisnosti" zapravo iznesene nakon 1989. godine u više bivših komunističkih država kao sredstva sudskog samoopravdanja i kontinuiteta, upućujući na to da su u određenim područjima (kao što su „građansko pravo bez utjecaja politike") suci u velikom broju (već) bili neovisni jer u tim područjima (više) nije bilo pokušaja utjecaja na ishod pojedinih predmeta. Vidjeti na primjer izvrstan i čitljiv izvještaj na engleskom o načinu na koju su ti sustavi stvarno funkcionirali (i u kojoj mjeri je ta logika pogrešna s aspekta prave neovisnosti sudstva): Markovits, I., *Justice in Lüritz: Experiencing Socialist Law in East Germany*, Princeton University Press, 2010.

[90] O tom pitanju vidjeti također moje mišljenje u predmetu Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, t. 54. i 55.).

[91] Ili pak „utemeljena na području prava": ideju da bi se, iako možda postoje određeni problemi u „političkim predmetima", „područja prava Unije koja su više tehnička", kao što je primjerice pravo o PDV-u ili pravo okoliša, i dalje ispravno primjenjivala može podržavati samo netko bez ikakvog pojma ili povijesnog sjećanja o tome kako funkcionira (ili kako pak ne funkcionira) zarobljeni pravosudni sustav.

[92] Vidjeti u tom pogledu osobito presude od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) i od 17. prosinca 2020. Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela izdavatelja) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

139. S obzirom na navedeno, od presudne je važnosti da europski pravosudni sustav kategorički ustraje na minimalnim jamstvima neovisnosti i nepristranosti sudstva za sve njegove članove, *neovisno* o tome je li pravo Unije stvarno primijenjeno u pojedinačnom predmetu koji se vodi pred predmetnim sudom.

140. Međutim, svi takvi strukturni argumenti koji postavljaju pitanje *zašto* daju relativno malo odgovora na pitanje *kako*. Za početak, ima li članak 19. stavak 1. UEU-a *neograničeno* područje primjene, na način da su njime obuhvaćeni svi mogući problemi u vezi s ustrojstvom pravosuđa država članica, njihovim postupcima i praksom? Drugim riječima, mogu li se člankom 19. stavkom 1. UEU-a, poput snažnog elektronskog mikroskopa, otkriti i najsitnije čestice koje bi mogle (ili ne bi mogle) utjecati na „zdravlje" nacionalnog sudstva?

141. Smatram da odgovor na to mora biti niječan. *Materijalnim* područjem primjene članka 19. stavka 1. UEU-a još nije određen *prag* potreban za njegovu *povredu*. Prethodno *područje* „obuhvaćeno" je načelima utvrđenima u odredbi prava Unije, odnosno nacionalne mjere koje ulaze u to područje stoga mogu biti predmet procjene usklađenosti s načelima koja iz njih proizlaze. To je *mjerilo* koje treba upotrijebiti za provedbu te procjene.

142. Ta teza zahtijeva određena pojašnjenja.

143. Kao prvo, što je zapravo *mjerilo* za moguću povredu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a? Ponavljam, tekstom članka 19. stavka 1. UEU-a navodi se obveza države članice i, u skladu s time, slučajeve u kojima ta obveza nije ispunjena. Države članice krše tu odredbu samo u slučaju ako ne „osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite".

144. Slažem se stoga s nezavisnim odvjetnikom E. Tanchevim da je članak 19. stavak 1. UEU-a odredba koja se uglavnom odnosi na strukturne i sistemske elemente nacionalnih pravnih okvira [93]. Bez obzira na to proizlaze li iz akata nacionalnih tijela zakonodavne ili izvršne vlasti ili iz sudske prakse, tim se elementima može dovesti u pitanje sposobnost države članice da osigura učinkovitu sudsku zaštitu pojedinaca. Drugim riječima, ono što je važno na temelju članka 19. stavka 1. UEU-a jest je li pravosudni sustav države članice u skladu s načelom vladavine prava, koje je jedna od temeljnih vrijednosti Unije, koje je također navedeno u članku 2. UEU-a.

145. Smatram da je riječ o prijedlogu koji Sud dosad nije izričito ni prihvatio ni odbacio. Sud zapravo nije obrazlagao to pitanje jer nije bilo potrebno za odlučivanje o predmetima koji su mu bili upućeni.

146. Kao drugo, ako bi to stvarno bio slučaj, tada ljestvica dopuštenosti u odnosu na članak 19. stavak 1. UEU-a nije i ne mora biti postavljena više od uobičajenog. U tom su pogledu dovoljni tradicionalna sudska praksa i pristup u pogledu dopuštenosti, kao što je detaljno objašnjeno u prethodnom dijelu ovog mišljenja. Naime, u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a već je sadržan ugrađeni i poprilično visok *materijalni* prag za njegovu povredu.

147. Članak 19. stavak 1. UEU-a podrazumijeva izvanredni pravni lijek za izvanredne situacije. Nije mu svrha obuhvatiti sva moguća pitanja koja se odnose na nacionalno sudstvo, nego samo ona određene ozbiljnosti i/ili sistemske prirode za koja je malo vjerojatno da unutarnji pravni poredak pruža odgovarajući pravni lijek.

[93] Vidjeti osobito mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova) (C-192/18, EU:C:2019:529, t. 115.), kao i u spojenim predmetima Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2019:775, t. 125.).

148. Zbog *ozbiljnosti i sistemske prirode* ne namjeravam reći da se problem mora nužno pojaviti u značajnom broju predmeta ili utjecati na velike dijelove nacionalnog pravosudnog sustava kako bi bio protivan toj odredbi. Ključno je pitanje može li (jednokratni ili ponavljajući) problem o kojem se raspravlja pred Sudom ugroziti pravilno funkcioniranje nacionalnog pravosudnog sustava, čime bi se ugrozila sposobnost dotične države članice da pojedincima ponudi dostatne pravne lijekove.

149. S tog gledišta postoji mnoštvo slučajeva u nacionalnim pravosudnim sustavima koji se mogu odnositi na pojedinačne ili čak na ponavljajuće i stoga strukturne pogreške, ali koji ipak neće prijeći prag iz članka 19. stavka 1. UEU-a. Primjeri idu od pogrešne indeksacije sudačkih plaća u određenoj godini, neodobravanja „nagrade za radne rezultate (bonus)" na kraju godine, nedodjeljivanja predmeta pravom vijeću suda ili pravom sucu izvjestitelju, izostanka promaknuća najkvalificiranije osobe na mjesto predsjednika vijeća i tako dalje. Suprotno tomu, jedno, ali ključno, sudačko imenovanje koje je obavljeno na zakonit način može, unatoč činjenici da se dogodilo samo jedanput, imati sistemske posljedice koje mogu zahtijevati ispitivanje u skladu s člankom 19. stavkom 1. UEU-a [94].

150. Drugi aspekt koji smatram relevantnim u okviru članka 19. stavka 1. UEU-a jest pruža li nacionalni sustav *pravno* i *činjenično* dovoljna strukturna jamstva za *samoispravljanje* problema jednom kada se utvrdi. Kada se općim pravnim okvirom koji je uspostavila država članica u načelu može otkloniti potencijalna pogreška, slučajevi pojedinačne *pogrešne primjene* tog okvira ne dovode automatski do povrede članka 19. stavka 1. UEU-a. Nije na Sudu da podrobno nadzire usklađenost nacionalnih sudova s vlastitim nacionalnim pravilima [95]. Stoga, izuzmemo li elemente koji upućuju na šire posljedice, jedan izolirani slučaj navodnog pogrešnog tumačenja ili primjene nacionalne odredbe u inače zdravom pravnom sustavu koji je u skladu s pravom Unije, ne povređuje članak 19. stavak 1. UEU-a.

151. Ponavljam, gotovo je suvišno isticati da sva pitanja koja se eventualno odnose na pravila koja uređuju sudstvo ili sudske postupke ne predstavljaju pitanje povezano s vladavinom prava [96]. Nadzor koji Sud mora provoditi nad nacionalnim mjerama koje navodno utječu na neovisnost nacionalnog sudstva mora se ograničiti samo na *patološka* stanja.

152. Kao treće, u okviru te ocjene nije ključno samo ispitati „zakon u teoriji", nego uključiti i „zakon u praksi". Sud je više puta ispitivao usklađenost nacionalnih zakona i propisa s pravom Unije s obzirom na to da se primjenjuju u praksi [97], u pogledu njihova tumačenja koje su ponudili nacionalni sudovi [98] i, ovisno o slučaju, uzimajući u obzir opća načela prava nacionalnih pravnih sustava [99]. Zbog toga je Sud ustrajao na tome da navodne povrede članka 19. stavka 1. UEU-a uvijek treba ispitati u njihovu kontekstu sagledavajući *sve relevantne elemente*. Tehnički aspekti problema o kojem odlučuje Sud ne mogu se ispitati u „kliničkim uvjetima" izolirani od šireg pravnog i institucionalnog konteksta [100].

94 Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetu AFJR, t. 265. do 279. (u vezi s nepravilnim imenovanjem čelnika pravosudne inspekcije).

95 Vidjeti za slično stajalište u drugom kontekstu presudu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) od 1. prosinca 2020., Ástráðsson protiv Islanda (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, t. 209. i navedena sudska praksa) (u daljnjem tekstu: presuda Ástráðsson).

96 Vidjeti, po analogiji, presudu od 26. ožujka 2020., Preispitivanje Simpson i HG protiv Vijeća i Komisije (C-542/18 RX-II i C-543/19 RX-11, EU:C:2020:232, t. 71. do 76.). Vidjeti također, u drugom kontekstu, presudu ESLJP-a Ástráðsson, t. 234.

97 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. studenoga 2003., Komisija/Finska (C-185/00, EU:C:2003:639, t. 109.).

98 Vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 2007., Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, t. 166.).

99 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. lipnja 2003., Komisija/Francuska (C-233/00, EU:C:2003:371, t. 84.).

100 Vidjeti s daljnjim upućivanjima moje mišljenje u predmetu AFJR, t. 243. i 244.

153. Stoga je jasno da Sud gleda dalje od pojedinačne odredbe. Taj nadzor nije ograničen samo na usko povezane odredbe nacionalnog prava, nego se zapravo proširuje na širi pravni i institucionalni kontekst [101]. Jednostavno rečeno, svaku moguću tegobu pojedinačnog „bolesnika" treba ocijeniti uzimajući u obzir opće „zdravlje" s obzirom na neovisnost sudstva.

154. S tog gledišta, zbunjuje me način na koji bi pristup članku 19. stavku 1. UEU-a naveden u ovom dijelu mogao biti u suprotnosti s jednakošću država članica ili na koji bi se njime mogli uspostavljati dvostruki standardi. Standard je potpuno jednak te se od svih zahtijeva njegovo ispunjenje. Međutim, stanja pojedinačnih bolesnika se očito vrlo razlikuju [102]. Jednakosti država članica teško se može pristupiti kao čisto formalnoj, da ne kažem formalističkoj, jednakosti, odnosno da sa svakim treba postupati jednako, *neovisno* o situaciji i kontekstu u kojem se nalazi. Besmislena automatizacija nije (materijalna) jednakost, koja uistinu zahtijeva da se s istima postupa jednako, ali i da se s različitima postupa drukčije [103].

155. Kao četvrto i u konačnici, posljedica takvog tumačenja članka 19. stavka 1. UEU-a jest da se ocjena je li nacionalna mjera u skladu sa standardima članka 19. stavka 1. UEU-a ne bi obavljala pri određivanju *dopuštenosti* pitanja („primjenjuje li se članak 19. stavak 1. UEU-a na predmet o kojem je riječ?") već u stadiju ocjenjivanja merituma pitanja („je li predmetna nacionalna mjera u skladu sa standardima iz članka 19. stavka 1. UEU-a?").

156. S druge strane, to dovodi do još jednog važnog, ali pragmatičnijeg pitanja: predstavlja li ovaj pristup opasnost od nastanka problema u vezi s opterećenošću Suda?

157. Smatram da ne.

158. S jedne strane, postojeća sudska praksa o dopuštenosti omogućuje Sudu da poprilično brzo odbaci umjetne i hipotetske predmete te predmete u kojima, unatoč pitanju koje *ratione materiae* ulazi u područje primjene članka 19. stavka 1. UEU-a, nacionalni sud ne bi mogao uzeti u obzir (kao u predmetu Miasto Łowicz) odgovor Suda na upućena pitanja [104]. Slično tomu, predmeti u kojima se čini da nedostaju temeljni zahtjevi iz članka 19. stavka 1. UEU-a i/ili u kojima sud koji je uputio zahtjev nije obrazložio zašto može doći do pitanja u skladu s člankom 19. stavkom 1. UEU-a, mogu se odbaciti jer nisu ispunjeni uvjeti relevantnosti pitanja i potrebe za njime.

159. Kao što sam to nastojao objasniti, *prag* povrede članka 19. stavka 1. UEU-a relativno je visok. Kada sporne nacionalne mjere, neovisno o tome jesu li zakonite ili nezakonite, ne predstavljaju nikakav stvaran problem koji se odnosi na vladavinu prava (uzevši u obzir njihovu ozbiljnosti i sistemske posljedice navodne povrede ili nesposobnost sustava da provede samoispravljanje), ocjena merituma predmeta ne čini se složenijom ni dugotrajnijom za pravosuđe Unije od one koja je usmjerena na dopuštenost tog predmeta [105].

101 Vidjeti na primjer A. K. i dr., t. 142. ili presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 98. do 106. i 163.).

102 Što se tiče metafore pacijenta, tvrdnja da u takvim slučajevima objektivni kontekst nije važan upućuje na zahtjev prema kojem tim prve pomoći po dolasku na mjesto prometne nesreće neće pregledati samo putnike iz vozila koja su sudjelovala u sudaru, nego i sve putnike u svim vozilima, uključujući i one koji nisu sudjelovali u sudaru nego koji su se jednostavno zaustavili da promotre što se događalo. U konačnici, oni su *svi putnici u vozilu* i sa svima se mora *postupati na isti način*, bez obzira na okolnosti.

103 Bartlett, R. C., i Collins, S. D., *Aristotle's Nicomachean Ethics*: *A New Translation*, University of Chicago Press, 2011.

104 Za noviji primjer vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Pikamäea u predmetu IS (Nezakonitost rješenja kojim se upućuje prethodno pitanje) (C-564/19, EU:C:2021:292, t. 85. do 92.).

105 U tom pogledu rasuđivanje Suda iz presude Maler u vezi s dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku može se vrlo dobro provesti kao odluka o meritumu u pogledu istog područja primjene i pojedinosti.

160. Stoga smatram da dosljedna primjena tradicionalne sudske prakse Suda u području dopuštenosti na predmete u kojima se prethodna pitanja odnose na tumačenje članka 19. stavka 1. UFEU-a ne stvara nikakav rizik od otvaranja brana Suda u odnosu na osebujna, loše odabrana ili neiskrena pitanja. Njome se niti ne zahtjeva od Suda da „doradi" svoje uobičajeno ocjenjivanje kriterija „potrebe" kako bi odbio više predmeta nego što to inače čini.

b) Članak 19. stavak 1. UEU-a, članak 47. Povelje i članak 267. UFEU-a: jednak sadržaj, različita svrha

161. Trebalo bi raspraviti i o zadnjem elementu koji se odnosi na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a: koja je veza te odredbe i drugih odredaba Ugovora kojima se također određuje načelo neovisnosti sudstva, osobito članka 47. Povelje i članka 267. UFEU-a[106]? Naime, odnos između tih odredaba bio je izvor određene zabune za stranke kao i više sudova koji su uputili zahtjeve. Predviđaju li se tim odredbama različite vrste „neovisnosti sudstva"? Može li u odnosu na jednu od tih odredaba nacionalni sud biti neovisan, a u odnosu na drugu nedovoljno neovisan? Postoje li posljedično u pravu Unije različite „neovisnosti sudstva"?

162. Smatram da je odgovor jednostavno niječan, odnosno postoji *samo jedno te isto načelo* neovisnosti sudstva. Ovo razmatranje, koje nije toliko očito u pogledu logike, dokazuje i činjenica da se Sud na isti način pozvao na taj pojam, neovisno o odredbi prava Unije primijenjenoj u tom predmetu[107]. Stoga se moram u potpunosti složiti s nezavisnim odvjetnicima E. Tanchevim i G. Hoganom da je sadržaj članka 19. stavka 1. UEU-a u biti jednak sadržaju članka 47. Povelje kad je riječ o neovisnosti sudstva[108].

163. S obzirom na navedeno, jednak sadržaj ne znači nužno jednako rješenje u pojedinačnom predmetu. Tri odredbe razlikuju se po svojem dosegu i svrsi unutar strukture Ugovorâ. Ta razlika znači da se mora provesti malo drukčija vrsta ispitivanja, koju treba provesti s obzirom na svaku od triju odredbi.

164. Članak 19. stavak 1. UEU-a ima široko područje primjene koje nadilazi slučajeve u kojima je, prema tradicionalnom shvaćanju, pojedinačni predmet uređen pravom Unije. Njime se državama članicama nalaže da osiguraju da ustrojstvo i djelovanje njihovih pravosudnih tijela, uzimajući u obzir njihovu središnju ulogu u pravnom poretku Unije, bude u skladu s vrijednostima Unije, osobito s vladavinom prava. Prag za njegovu povredu je relativno visok: samo sistemski problemi određene ozbiljnosti za koje nije vjerojatno da će biti riješeni samoispravljanjem nacionalnog sustava pravnih lijekova, dovode do povrede. Analiza Suda u tom kontekstu jasno nadilazi pojedinačni predmet i uključuje široku institucionalnu i ustavnu strukturu nacionalnog pravosudnog sustava.

106 Ne uzimajući u obzir druge posebne sustave (uobičajeno one sekundarnog prava) koji također obuhvaćaju i dodatno razvijaju pojam neovisnosti sudstva i koji također mogu biti dovedeni u pitanje u posebnim slučajevima, kao što je Odluka Komisije od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (SL 2006., L 354, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.). Vidjeti u tom smislu moje mišljenje u predmetu AFJR, t. 183. do 225.

107 Vidjeti, među ostalim, presudu od 16. veljače 2017., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, t. 37. i 38.) (u vezi s člankom 267. UFEU-a), A. K. i dr. (t. 121. i 122.) (u vezi s člankom 47. Povelje), presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 71. do 73.) (u vezi s člankom 19. stavkom 1. UEU-a) i od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 143.).

108 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, t. 45. i 46.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu A. K. i dr. (EU:C:1019:551, t. 85.).

165. Članak 47. Povelje je odredba kojom se utvrđuje subjektivno pravo svake stranke u postupku na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, do kojeg dolazi samo kada predmet ulazi u područje primjene prava Unije u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje. U tom kontekstu svaka se stranka ima pravo pozvati na povredu članka 47. Povelje. Za provjeru „neovisnosti" suda u tom kontekstu potrebna je detaljna i konkretna ocjena svih relevantnih okolnosti. Pitanja vezana uz određenu strukturnu i sistemsku značajku nacionalnog pravosudnog sustava relevantna su samo u mjeri u kojoj su mogla utjecati na pojedinačni postupak. Intenzitet nadzora Suda u pogledu neovisnosti predmetnog pravosudnog tijela u tom kontekstu je umjerene razine, odnosno nisu sve povrede prava povrede članka 47. Povelje. U tu svrhu potrebna je određena ozbiljnost. Međutim, nakon što se dođe do potrebne razine ozbiljnosti, to je dovoljno da dovede do povrede članka 47. Povelje jer nije potrebno ispuniti nijedan drugi uvjet kako bi se poštovalo osobno pravo koje proizlazi iz prava Unije.

166. Konačno, članak 267. UFEU-a ima široko, materijalno područje primjene kojim su obuhvaćeni svi slučajevi u kojima se može primijeniti bilo koja odredba prava Unije, ali je također proširen i na slučajeve izvan područja primjene prava Unije [109]. Pojam „suda" (koji, po definiciji, zahtijeva neovisnost njegovih članova) jest, prema toj odredbi, funkcionalne prirode, odnosno služi za utvrđivanje nacionalnih tijela koja mogu postati sugovornici Suda u okviru prethodnog postupka. Analiza u skladu s člankom 267. UFEU-a usmjerena je na strukturna pitanja na poprilično općenitoj razini, odnosno na položaj tog tijela u okviru institucionalnog okvira država članica. Intenzitet nadzora Suda u pogledu neovisnosti tijela u tom kontekstu nije u tolikoj mjeri jak. Naime, članak 267. UFEU-a ima za cilj samo utvrditi relevantne institucionalne sugovornike u pogledu dopuštenosti.

167. To razlikovanje ima poprilično značajne posljedice za stranke kao i za sudove koji su uputili zahtjev.

168. Kao prvo, moguće pitanje koje proizlazi iz povrede članka 47. Povelje može se istaknuti samo u pogledu osobnog prava zajamčenog pravom Unije [110]. To može isključiti pozivanje na tu odredbu u okolnostima u kojima nacionalni suci sami postavljaju pitanja o usklađenosti njihova sustava s načelom neovisnosti sudstva iz prava Unije s obzirom na to da je vjerojatno da sami suci nemaju pravo koje proizlazi iz prava Unije koje je dovedeno u pitanje u predmetima koji se vode pred njima. Naprotiv, pitanja koja postavljaju sami suci doista su moguća i dopuštena u skladu s člankom 19. stavkom 1. UEU-a i člankom 267. UFEU-a [111].

169. Kao drugo, vrsta nadzora, prag i intenzitet mogu u konačnici dovesti do različitih rezultata u pogledu (ne)usklađenosti. Konkretno, svakako je moguće da jedno te isto pitanje može predstavljati povredu u skladu s člankom 47. Povelje i pritom ne predstavljati problem u skladu s člankom 19. stavkom 1. UEU-a [112], kao i mogućnosti postojanja povrede članka 19. stavka 1. UEU-a, a nikako prema članku 47. Povelje [113].

[109] Vidjeti osobito presudu od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 50. do 53.). O određenim osobitim pitanjima istaknutima u tom pogledu vidjeti moje nedavno mišljenje u predmetu J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, t. 27. do 74.).

[110] Posebni su slučajevi situacije u kojima je područje primjene prava Unije u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje koje se pokreće posebnim sustavom sekundarnog prava Unije, što tada čini primjenjivim članak 47. Povelje. Vidjeti moje mišljenje u predmetu AFJR, t. 196. do 202.

[111] Vidjeti također u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, t. 33. do 47.).

[112] Postoji povreda osobnog prava iz članka 47. Povelje koja ne doseže prag ozbiljnosti iz članka 19. stavka 1. UEU-a.

[113] Vrsta povrede dosegnula je prag iz članka 19. stavka 1. UEU-a, ali osobna prava koja proizlaze iz prava Unije u skladu s člankom 47. Povelje nisu bila ugrožena (riječ je zapravo o nedavnom slučaju iz presude od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 89.).

170. Nakon što sam donio zaključak da je prvog pitanje dopušteno, posvetit ću se pitanju merituma.

C. Meritum

171. Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a, i načelom vladavine prava koje je njime utvrđeno kao i člankom 6. stavcima 1. i 2. Direktive 2016/343, u vezi s uvodnom izjavom 22. te direktive, tumačiti na način da im se protive nacionalne odredbe u skladu s kojima ministar pravosuđa/glavni državni odvjetnik može, na temelju kriterija koji nisu javno dostupni, uputiti suce na rad u sudove višeg stupnja na neodređeno vrijeme i u svakom trenutku prekinuti to upućivanje prema vlastitoj diskrecijskoj ovlasti.

172. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojam neovisnosti sudstva sastoji se od dvaju aspekata: vanjskog i unutarnjeg.

173. *Vanjskim* aspektom (ili neovisnošću *stricto sensu*) zahtijeva se da sud bude zaštićen od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova o postupcima koji se pred njima vode. Kao što je nezavisni odvjetnik G. Hogan prikladno istaknuo u nedavnom mišljenju, neovisnost *stricto sensu* zahtijeva od nacionalnog suda da bude sposoban „svoje dužnosti obavlja[ti] potpuno samostalno, u smislu da nije hijerarhijski ograničen ili podređen bilo kojem drugom tijelu te da ne prima naredbe ili upute iz bilo kojeg izvora” [114].

174. *Unutarnji* aspekt povezan je s nepristranošću i traži da se osiguraju jednaki uvjeti za stranke postupka i njihove interese u pogledu predmeta tih postupaka. Taj aspekt zahtijeva objektivnost i nezainteresiranost za ishod postupka; interes treba postojati samo za strogu primjenu vladavine prava. Kao što je to nezavisni odvjetnik D. Ruiz-Jarabo Colomer istaknuo u predmetu De Coster, nepristranost zahtijeva od sudaca „psihološki stav početne ravnodušnosti” u pogledu sporova, kako bi mogli biti (i odavati dojam da su) jednako distancirani od stranaka [115].

175. Kao što je Sud više puta naveo, ta dva zahtjeva odnose se na „pravila – osobito u pogledu sastava tijela, imenovanja, trajanja funkcije kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i opoziv njegovih članova – koja omogućuju da se kod građana otkloni svaka legitimna sumnja u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedeno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese” [116].

176. U tom se kontekstu čini da je u ovim predmetima relevantno pitanje pružaju li predmetne nacionalne mjere, osobito one koje utječu na *sastav* sudskih vijeća u okviru kaznenih postupaka, dovoljna jamstva u pogledu neovisnosti i nepristranosti svakog člana tih vijeća, kako bi se kod pojedinaca otklonila svaka sumnja u mogućnost da ti članovi budu pod utjecajem vanjskih čimbenika ili da imaju neke skrivene interese za ishod tog postupka.

177. Čini mi se da je odgovor na to pitanje očito niječan. Naime, čini se da su predmetne nacionalne mjere vrlo problematične s obzirom na unutarnji i vanjski aspekt neovisnosti.

[114] Mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, t. 58.).

[115] C-17/00, EU:C:2001:366, t. 93., uz upućivanje na radove pravnika P. Calamandreija.

[116] Vidjeti noviju presudu Land Hessen, t. 52. i navedenu sudsku praksu i presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 117.).

178. Uvodno moram istaknuti da se pravom Unije ne propisuje državama članicama obveza da usvoje određeni ustavni model kojim se uređuju odnosi i interakcija između različitih grana državne vlasti, naravno pod uvjetom da postoji neka temeljna dioba vlasti kao značajka vladavine prava [117]. Slijedom toga, u pravu Unije ne postoji ništa što može spriječiti države članice da se pozovu na sustav u skladu s kojim suci mogu, u interesu službe, biti privremeno upućeni s jednog suda na drugi, ili na istoj razini nadležnosti ili na sud višeg stupnja [118].

179. U sustavima u kojima je ministarstvo pravosuđa zaduženo za ustrojstvena i kadrovska pitanja u pravosuđu, odluke o upućivanju pojedinih sudaca vrlo vjerojatno ulaze u područje nadležnosti ministra. Pod uvjetom da su poštovani zakonski postupci, da su dani svi odgovarajuća pristanci koji se zahtijevaju nacionalnim pravom [119] i da *uobičajena pravila* u području imenovanja, obavljanja dužnosti i razrješenja sudaca *ostaju na snazi tijekom upućivanja*, taj aspekt također nije sam po sebi problematičan.

180. Međutim, čini se da to očito nije slučaj s predmetnim nacionalnim pravilima. Upućeni suci iz više aspekata ne podliježu uobičajenim pravilima, već prilično posebnom i vrlo problematičnom pravnom sustavu.

181. Kao prvo, čini mi se da bi u sustavu koji je u skladu s načelima vladavine prava trebala postojati barem određena transparentnost i odgovornost u pogledu odluka o upućivanju sudaca. Treba pojasniti da ne smatram da te odluke nužno moraju biti predmet ikakvog (izravnog) sudskog nadzora. Međutim, kako bi se izbjegla proizvoljnost i opasnost od manipulacije, morali bi postojati drugi oblici kontrole [120].

182. Osobito bi svaku odluku o upućivanju suca (pokretanje ili prekid) trebalo donijeti na temelju kriterija poznatih *ex ante* te je propisno obrazložiti. Smatram da ni apstraktni kriteriji ni posebno obrazloženje ne moraju biti posebno detaljni. Međutim, oni moraju moći ponuditi minimalni stupanj jasnoće zašto i na koji je način odluka donesena, kako bi se zajamčio određeni oblik nadzora [121].

183. Međutim, takvu mogućnost nije moguće pronaći u predmetnim nacionalnim mjerama. Kao što je to objasnio sud koji je uputio zahtjev, kriteriji koje je upotrijebio ministar pravosuđa/glavni državni odvjetnik za upućivanje sudaca i za prekid njihova upućivanja, ako postoje, u svakom slučaju nisu javno dostupni. Također shvaćam da te odluke ne sadržavaju nikakvo obrazloženje. U tim je okolnostima teško govoriti o određenom obliku transparentnosti, odgovornosti i kontrole.

184. Kao drugo, činjenica da se suci upućuju na neodređeno vrijeme i da ministar pravosuđa/glavni državni odvjetnik može u bilo kojem trenutku prekinuti to upućivanje prema vlastitoj diskrecijskoj ovlasti predstavlja velik izvor zabrinutosti. Naime, teško da se može zamisliti jasniji primjer izravne suprotnosti s načelom nesmjenjivosti sudaca. U tom pogledu sklon sam smatrati da bi (sudsko) upućivanje obično trebalo imati određeni vremenski rok, biti

117 A. K. i dr., t. 130. i navedena sudska praksa. Za pojedinosti, s daljnjim upućivanjima, vidjeti moje mišljenje predmetu AFJR, t. 230.

118 Vidjeti slične presude ESLJP-a od 25. listopada 2011., Richert protiv Poljske, (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, t. 44.) i od 20. ožujka 2012., Dryzek protiv Poljske (CE:ECHR:2012:0320DEC001228509, t. 49.).

119 Na primjer, pravosudno samoupravno tijelo i/ili uključeni predsjednici ili vijeća sudova i/ili predmetni sudac.

120 Vidjeti presudu ESLJP-a od 25. listopada 2011., Richert protiv Poljske, (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, t. 42. i 44. i navedena sudska praksa).

121 Bilo koji prikladan oblik nadzora: nadzor koji izvode drugi ministri i/ili zastupnici parlamenta, nadzor od strane medija i javnog mnijenja ili, u konačnici, nadzor za koji se odluči potencijalna stranka spora koja bi mogla posumnjati u pravilan sastav vijeća koje treba donijeti odluku o njezinom predmetu i koja bi mogla poželjeti istaknuti to pitanje tijekom postupka u njezinom predmetu.

određeno s obzirom na konkretno trajanje ili trajati do nastupa drugog objektivno provjerljivog događaja (primjerice, kada je redovno osoblje suda ponovno u punom sastavu ili kada se preostali predmeti riješe, prvenstveno ovisno o točnom razlogu upućivanja) [122].

185. U tom pogledu sigurno mora postojati određena fleksibilnost kako u pogledu okolnosti koje opravdavaju upućivanje ili njegov prekid tako i njegovo trajanje. Međutim, čini se da izvršavanje nesputane, neprovjerljive i netransparentne diskrecijske ovlasti koja je dopuštena ministru pravosuđa/glavnom državnom odvjetniku u odnosu na upućivanje sudaca i na mogućnost da ih prema vlastitoj diskrecijskoj ovlasti u bilo kojem trenutku *razriješi* prekoračuje ono što bi se moglo smatrati razumnim i nužnim kako bi se osiguralo neometano funkcioniranje i obavljanje poslova u okviru nacionalne pravosudne strukture. Kao što je jednom istaknuo Europski parlament, „diskrecijska ovlast može biti nužno zlo moderne vlasti, međutim, potpuna diskrecija uz potpuni nedostatak transparentnosti se temeljno protivi vladavini prava" [123].

186. Kao treće, ne samo da je izvršavanje te neograničene diskrecijske ovlasti dodijeljeno članu vlade (a ne, primjerice, pravosudnom samoupravnom tijelu, koje je u određenoj mjeri moglo ublažiti problem), već taj član vlade obnaša dvostruku funkciju. Naime, u skladu s postojećem nacionalnim ustavnim poretkom ministar pravosuđa također obavlja dužnosti (javnog) glavnog državnog odvjetnika. Čini mi se da je to jedna od najviše uznemirujućih značajki nacionalnog pravnog okvira, ako ne i najviše uznemirujuća.

187. U tom je svojstvu ministar pravosuđa glavno tužiteljsko tijelo države članice i ima nadzor nad svim službama državnog odvjetništva. Raspolaže širokim ovlastima u odnosu na podređene državne odvjetnike. Među ostalim, nacionalnim pravom mu je priznata ovlast da donosi odluke „u vezi sa sadržajem radnja pred sudom" podređenog državnog odvjetnika koji je dužan postupati u skladu s takvim odlukama [124].

188. Iz toga proizlazi „protuprirodno" savezništvo između dvaju institucionalnih tijela koja bi inače trebala djelovati odvojeno. Što se tiče konkretnog pitanja upućivanja sudaca, ono doista omogućuje hijerarhijski nadređenoj osobi jedne stranke u kaznenom postupku (državni odvjetnik) da sastavi (dio) vijeća koje će odlučivati o predmetima koje su pokrenuli njemu podređeni državni odvjetnici.

189. Iz toga poprilično jasno proizlazi da se određeni suci (u najmanju ruku) potiču da donose odluku u korist državnog odvjetnika ili, općenitije, u korist ministra pravosuđa/glavnog državnog odvjetnika. Naime, suce nižih sudova može privući mogućnost da budu nagrađeni upućivanjem u viši sud s mogućim boljim izgledima za razvoj karijere i veću plaću. S druge strane, upućeni suci mogu biti obeshrabreni da djeluju neovisno, kako bi izbjegli opasnost da ministar pravosuđa/glavni državni odvjetnik prekine njihovo upućivanje.

190. Naposljetku, kao četvrto, prethodno opisano stanje još je pogoršano činjenicom da upućeni suci također mogu obnašati dužnost članova stegovnog tijela pri Rzeczniku Dyscyplinarnom Sędziów Sądów Powszechnych (Službenik za stegovne postupke u pogledu sudaca redovnih sudaca). Svakako nije pretjerano smatrati da bi se suci mogli i ne slagati s kolegama, koji bi

122 Vidjeti presudu ESLJP-a od 25. listopada 2011., Richert protiv Poljske, (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, t. 45.).

123 Izvješće Europskog parlamenta (2006.) o Komisijinom 21. i 22. godišnjem izvješću o praćenju primjene prava Zajednice (A6-0089/2006 *final*), str. 17.

124 Za više detalja i ocjenu, vidjeti Mišljenje 892/2017 Venecijanske komisije o Zakonu o državnom odvjetništvu s izmjenama (2017.).

jednog dana mogli pokrenuti stegovni postupak protiv njih. Usto, u strukturnom smislu moguće je da će se za takve osobe smatrati da „naširoko provode kontrolu i nadzor" unutar sudskih vijeća i sudova u koje su upućeni zbog konteksta i parametara svojeg upućivanja.

191. Ne čudi stoga što se trenutačno pred Sudom vodi više postupaka u okviru kojih je dovedena u pitanje usklađenost poljskog sustava stegovnih mjera za suce s pravom Unije [125]. Sud je rješenjem od 8. travnja 2020. utvrdio nekoliko mogućih problema u tom pogledu [126]. Također je općepoznato da je u Poljskoj nedavno pokrenuto više stegovnih postupaka protiv sudaca koji su jednostavno upotrijebili mogućnost upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku ovom Sudu predviđenu člankom 267. UFEU-a.

192. Ukratko, predmetne nacionalne odredbe dovode do, s jedne strane, poprilično zabrinjavajuće mreže veza između upućenih sudaca, državnih odvjetnika i (jednog) člana vlade i, s druge strane, štetne zbrke uloga između sudaca, redovnih državnih odvjetnika i stegovnih agenata.

193. Prije zaključka o ovom pitanju moram dodati i da mi se ne čine uvjerljivima argumenti koje je u tom pogledu iznijelo regionalno državno odvjetništvo u Lublinu. Ne vidim kako bi činjenica da je sustav upućivanja sudaca bio uveden mnogo prije stupanja na dužnost sadašnje vlade mogla utjecati na ispitivanje usklađenosti tog sustava s pravom Unije. Ni činjenica da je upućivanje dopušteno samo uz pristanak predmetnog suca (s obzirom na to da je poljski ustavni sud utvrdio da je upućivanje bez pristanka neustavno [127]) ne može dovesti u pitanje nijedno od navedenih utvrđenja.

194. Ne mogu a da ponovno ne naglasim da sa stajališta prava Unije ne postoji nikakav problem upućivanja sudaca kao takav, pod uvjetom da ti suci tijekom upućivanja unutar nacionalnih pravosudnih struktura uživaju istu vrstu jamstva u pogledu nesmjenjivosti i neovisnosti kao i ostali suci tog suda. Međutim, zbog razloga koje sam detaljno obrazložio u ovom dijelu, to očito nije slučaj u ovim predmetima.

195. Zaključno, smatram da u okolnostima poput onih iz glavnih postupaka više nisu ispunjena minimalna jamstva potrebna za osiguranje neophodne diobe ovlasti između izvršne i sudbene vlasti. Naime, predmetnim nacionalnim pravilima ne pružaju se dostatna jamstva da se kod pojedinaca, osobito onih protiv kojih se vode kazneni postupci, potakne razumno povjerenje da suci sudskih vijeća nisu podložni vanjskim pritiscima i političkom utjecaju te da nemaju skrivene interese u pogledu ishoda postupka.

196. Ta se nacionalna pravila stoga protive članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a. Kao što je Sud nedavno istaknuo u presudi A. B. i dr., tom se odredbom državama članicama nameće bezuvjetna obveza jasnog i preciznog rezultata u pogledu neovisnosti sudova od kojih se traži tumačenje i primjena prava Unije [128]. Drugim riječima, ta odredba ima izravan učinak te stoga na temelju nje nacionalni sud, u skladu s načelom nadređenosti prava Unije, ima pravo poduzeti sve što je u njegovoj moći da osigura usklađenost nacionalnog prava s pravom Unije [129].

125 Vidjeti osobito predmet C-791/19, Komisija/Poljska (Sustav stegovnih postupaka za suce). Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u tom predmetu (C-791/19, EU:C:2021:366).

126 Rješenje od 8. travnja 2020., Komisija/Poljska (C-791/19 R, EU:C:2020:277)

127 Presuda od 15. siječnja 2009., br. K 45/07, OTK ZU br. 1/a/2009, pozicija 3

128 Presuda od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 146.)

129 Vidjeti na primjer nedavnu presudu od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

197. S obzirom na navedeno, smatram da nije potrebno usredotočiti se na razloge zašto se predmetnim nacionalnim propisima također povređuju odredbe Direktive 2016/343. U kontekstu tako teške povrede članka 19. stavka 1. UEU-a, manje je potrebno uključivati se u dodatne rasprave o tome je li teret dokaza za utvrđivanje krivnje osumnjičenika i optuženika i dalje na tužiteljstvu ili sumnja zapravo ide u korist osumnjičenika ili optuženika. Sama osnova načela pretpostavke nedužnosti dovedena je u pitanje kada jedna te ista osoba, odnosno ministar pravosuđa/glavni državni odvjetnik, može u kaznenim stvarima utjecati kako na državne odvjetnike tako i na određene suce sudskog vijeća. Slijedom toga, čini mi se da je istovremena povreda odredaba Direktive 2016/343 neizbježna.

V. Zaključak

198. Predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) odgovori na sljedeći način:

– Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a i člankom 6. Direktive (EU) 2016/343 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku, treba tumačiti na način da mu se protive nacionalna pravila u skladu s kojima ministar pravosuđa/glavni državni odvjetnik može, na temelju kriterija koji nisu javno dostupni, uputiti suce na rad u sudove višeg stupnja na neodređeno vrijeme i u bilo kojem trenutku prekinuti to upućivanje prema vlastitoj diskrecijskoj ovlasti.

– Drugo, treće i četvrto pitanje je nedopušteno.