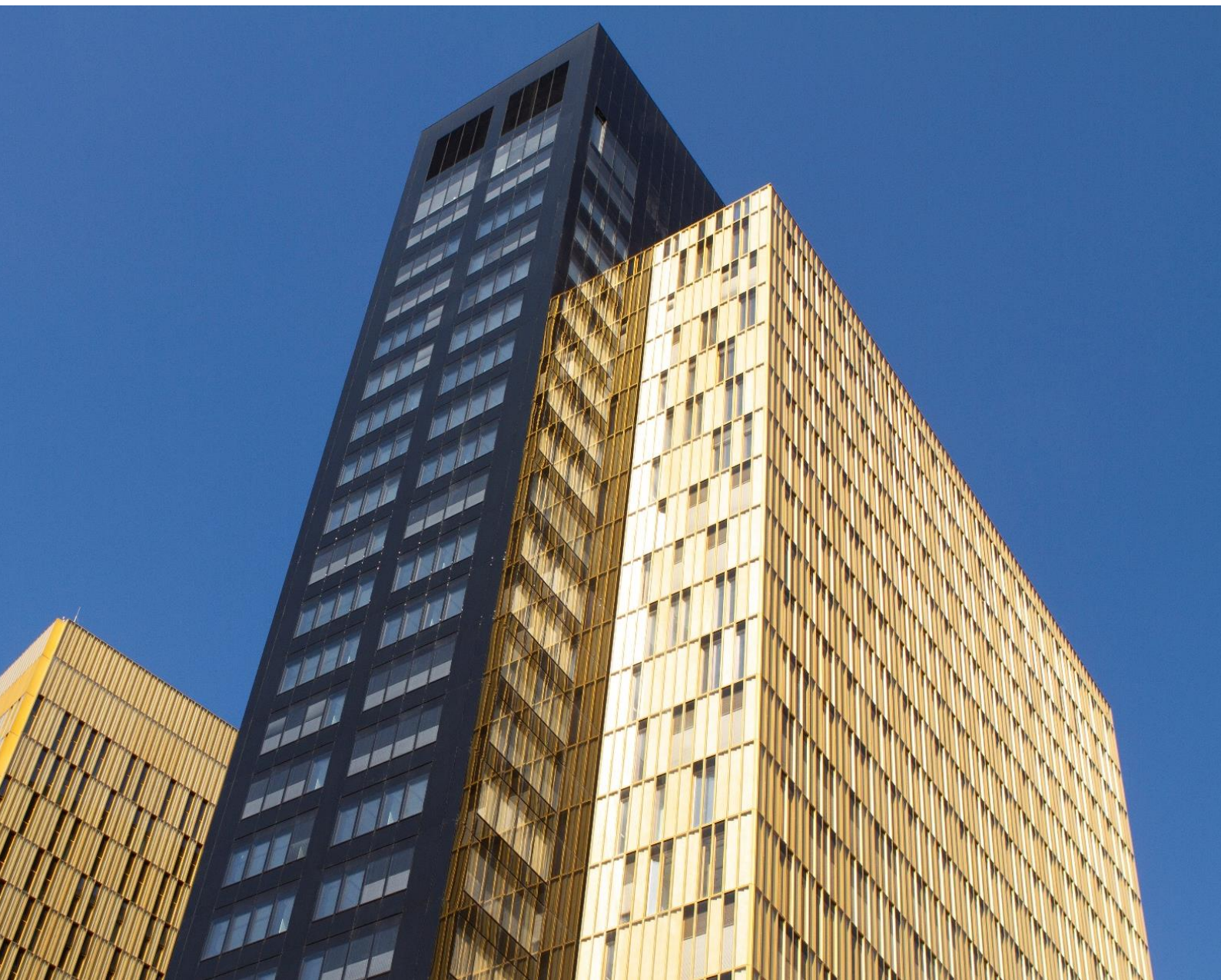




Tematski prikaz Neovisnost pravosuđa

Predgovor

Mnogobrojne presude tijekom godina obogatile su sudsku praksu Suda koja se odnosi na načelo neovisnosti pravosuđa u pravu Unije. Tu sudsku praksu obilježava raznolikost područja koja obuhvaća, od postupaka imenovanja nacionalnih sudaca do pretpostavke nedužnosti, uključujući različite aspekte u odnosu na koje se razmatra to načelo.

Kao prvo, ta se sudska praksa odnosi na uvjet neovisnosti nacionalnih sudova koji mogu upućivati prethodna pitanja, kako bi se zajamčilo pravilno funkcioniranje mehanizma prethodnog postupka u smislu članka 267. UFEU-a. Kriteriji neovisnosti koje je Sud utvrdio u svojoj sudskoj praksi i koji se odnose na članak 267. UFEU-a zatim su se primjenjivali u drugim kontekstima.

Slijedom toga, kao drugo, velik broj presuda odnosio se na neovisnost pravosuđa u kontekstu djelotvorne sudske zaštite, u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a¹ i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)². S obzirom na te odredbe, Sud je odlučivao o zahtjevima koje trebaju ispuniti nacionalni sudovi koji mogu odlučivati o primjeni ili tumačenju prava Unije kako bi se osobito zajamčilo poštovanje vladavine prava kao vrijednosti Unije iz članka 2. UEU-a³.

Naposljetku, zahtjevi neovisnosti pravosuđa uzimali su se u obzir u predmetima koji se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde, utvrđeno u glavi V. trećeg dijela UFEU-a, osobito u području pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (članci 82. do 86. UFEU-a).

Kroz ta tri dijela, u ovom se tematskom prikazu iznosi sveobuhvatan pregled sudske prakse u tom području.

¹ Na temelju te odredbe, „[d]ržave članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije“.

² Člankom 47. Povelje propisuje se temeljno pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje.

³ U skladu s člankom 2. UEU-a, „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.“

Popis relevantnih akata

Pravosudna suradnja u građanskim stvarima

Uredba (EZ) br. 805/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine (SL 2004., L 143, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 172.)

Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (SL 2012., L 351, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 289. te ispravci SL 2014., L 160, str. 40. i SL 2016., L 202, str. 57.)

Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima

Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.)

Direktiva (EU) 2016/343 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku (SL 2016., L 65, str. 1.)

Socijalna politika

Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69. i ispravak SL 2020., L 63, str. 9.)

Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (SL 2006., L 204, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 246. te ispravci SL 2017., L 162, str. 56. i SL 2019., L 191, str. 45.)

Načela, ciljevi i zadaće Ugovorâ

Odluka Komisije 2006/928/EZ 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.)

Zaštita podataka

Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. te ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.) (u daljnjem tekstu: OUZP)

Sadržaj

PREDGOVOR	3
POPIS RELEVANTNIH AKATA	4
I. NEOVISNOST NACIONALNIH SUDOVA S OBZIROM NA PRETHODNI POSTUPAK	7
1. Pojam „sud” u smislu članka 267. UFEU-a	7
2. Pravo neovisnih nacionalnih sudova da Sudu upute zahtjev za prethodnu odluku	11
II. NEOVISNOST SUDACA I NACIONALNIH SUDOVA NADLEŽNIH ZA PRIMJENU PRAVA UNIJE	17
1. Imenovanje	17
2. Etička načela	34
3. Plaće	38
4. Upućivanje	40
5. Premještaj	42
6. Napredovanje	43
7. Stegovna odgovornost	44
8. Osobna odgovornost, imunitet i suspenzija	57
9. Nesmjernjivost sudaca i dob za umirovljenje	66
10. Sudska nadležnost za nadzor neovisnosti pravosuđa	71
III. NEOVISNOST PROCESA ODLUČIVANJA U POSTUPCIMA KOJI SE ODNOSU NA PRIMJENU PRAVA UNIJE	73
IV. NEOVISNOST NACIONALNIH SUDOVA U PODRUČJIMA KOJA SE ODNOSU NA PODRUČJE SLOBODE, SIGURNOSTI I PRAVDE	76
1. Pravosudna suradnja u građanskim stvarima	76
2. Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima	78
2.1. Europski uhiđbeni nalog	78
2.2. Pretpostavka nedužnosti	86

I. Neovisnost nacionalnih sudova s obzirom na prethodni postupak

Sudska praksa Suda koja se odnosi na kriterije neovisnosti pravosuđa prvotno je nastala iz tumačenja članka 267. UFEU-a, na temelju kojeg samo „sud” države članice ima pravo ili, ovisno o slučaju, obvezu uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku. Tumačenje te odredbe dalo je Sudu priliku da u okviru ispitivanja dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku definira pojam „sud” i konkretno pojam „neovisnost pravosuđa”. Naime, neovisnost je jedan od zahtjeva koje Sud uzima u obzir kako bi odredio je li tijelo koje je uputilo zahtjev „sud” koji je ovlašten uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku⁴.

1. Pojam „sud” u smislu članka 267. UFEU-a

Presuda od 21. prosinca 2023. (veliko vijeće), Krajowa Rada Sądownictwa (Ostanak suca na dužnosti) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Pojam „sud” – Kriteriji – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove) Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) – Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputilo sudsko vijeće koje nema svojstvo neovisnog i nepristranog suda prethodno ustanovljenog na temelju zakona – Nedopuštenost”

Osoba L. G., sudac Sąda Okręgowog w K. (Okružni sud u K., Poljska), u dopisu od 30. prosinca 2020. obavijestila je Krajowu Radu Sądownictwu (Državno sudbeno vijeće, Poljska) (u daljnjem tekstu: KRS) da namjerava nastaviti obavljati svoje dužnosti i nakon navršavanja dobi za odlazak u redovnu mirovinu. Budući da je KRS obustavio postupak po tom zahtjevu zbog isteka prekluzivnog roka predviđenog za njegovo podnošenje, osoba L. G. podnijela je žalbu tijelu koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku. Budući da je imalo nedoumice u pogledu usklađenosti s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UFEU-a nacionalnog propisa koji, s jedne strane, učinak takve izjave suca uvjetuje odobrenjem KRS-a i, s druge strane, u slučaju te izjave predviđa apsolutni prekluzivni rok, to je tijelo uputilo Sudu zahtjev za prethodnu odluku.

U konkretnom slučaju, tijelo koje je uputilo zahtjev sastavljeno je od troje sudaca Izbe Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove, u daljnjem tekstu: Vijeće za izvanredni nadzor), osnovane u okviru Sąda Najwyższego

⁴ Vidjeti, primjerice, presudu od 11. lipnja 1987., X (14/86, [EU:C:1987:275](#)), t. 7., presudu od 17. rujna 1997., Dorsch Consult (C-54/96, [EU:C:1997:413](#)), t. 23. i noviju presudu od 29. ožujka 2022., Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#)), t. 66., prikazanu u dijelu II. 1., naslovljenom „Imenovanje”.

(Vrhovni sud, Poljska) u okviru reformi poljskog pravosudnog sustava iz 2017.⁵ To je troje sudaca imenovano u navedeno vijeće na temelju odluke br. 331/2018 koju je donio KRS 28. kolovoza 2018. (u daljnjem tekstu: odluka br. 331/2018).

Međutim, s jedne strane, ta je odluka poništena presudom koju je donio Naczelny Sąd Administracyjny (Visoki upravni sud, Poljska)⁶ 21. rujna 2021. S druge strane, u presudi od 8. studenoga 2021., Dolińska-Ficek i Ozimek protiv Poljske⁷ (u daljnjem tekstu: presuda Dolińska-Ficek i Ozimek protiv Poljske), Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) zaključio je da postoji kršenje zahtjeva u pogledu postojanja „zakonom ustanovljenog suda” koji se navodi u članku 6. stavku 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁸, zbog postupka koji je na temelju odluke br. 331/2018 doveo do imenovanja članova dvaju tročlanih sudskih vijeća unutar Vijeća za izvanredni nadzor.

Sud je u svojoj presudi, odlučujući u velikom vijeću, utvrdio da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer tijelo koje je uputilo zahtjev nije „sud” u smislu članka 267. UFEU-a.

Sud prije svega podsjeća na to da prilikom ocjenjivanja ima li tijelo koje je uputilo zahtjev značajke „suda” u smislu članka 267. UFEU-a on uzima u obzir niz okolnosti, primjerice je li to tijelo ustanovljeno na temelju zakona, je li stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li kontradiktorni postupak, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno. U tom smislu, Sud je već istaknuo da Vrhovni sud kao takav ispunjava te zahtjeve, pri čemu je precizirao da, ako zahtjev za prethodnu odluku dolazi od nacionalnog suda, onda treba presumirati da on ispunjava navedene zahtjeve neovisno o njegovu konkretnom sastavu. Naime, u okviru prethodnog postupka Sud nije ovlašten, s obzirom na podjelu funkcija između njega i nacionalnog suda, provjeravati je li odluka kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku donesena u skladu s nacionalnim pravilima o ustrojstvu sudova i o sudskom postupku.

Međutim, ta se presumpcija može oboriti kada pravomoćna sudska odluka koju je donio sud države članice ili međunarodni sud dovede do zaključka da sudac koji čini sud koji je uputio zahtjev nema svojstvo neovisnog i nepristranog suda prethodno ustanovljenog na temelju zakona u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a, u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)⁹.

Sud u tom smislu ističe da su presuda ESLJP-a Dolińska-Ficek i Ozimek protiv Poljske i presuda Visokog upravnog suda od 21. rujna 2021. konačne odluke i da se konkretno

⁵ To vijeće, kao i još jedno novo vijeće Vrhovnog suda, Izba Dyscyplinarna (Stegovno vijeće), osnovano je na temelju Ustawy o Sądzie Najwyższym (Zakon o Vrhovnom sudu) od 8. prosinca 2017., koja je stupila na snagu 3. travnja 2018.

⁶ Ta je presuda donesena nakon presude od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153), prikazane u dijelu II. 1., naslovljenom „Imenovanje”.

⁷ CE:ECHR:2021:1108JUD 004986819

⁸ Potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.

⁹ Vidjeti presudu od 29. ožujka 2022., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, t. 72.), prikazanu u dijelu II. 1., naslovljenom „Imenovanje”.

tiču okolnosti u kojima su imenovani suci Vijeća za izvanredni nadzor na temelju odluke br. 331/2018.

Konkretno, s jedne strane, ESLJP je u presudi Dolińska-Ficek i Ozimek protiv Poljske u bitnome utvrdio da je do imenovanja članova u sastavu predmetnih sudskih vijeća unutar Vijeća za izvanredni nadzor došlo očitim kršenjem temeljnih nacionalnih pravila koja uređuju postupak imenovanja sudaca. Iako je točno da je, od šestero sudaca u sastavu sudskih vijeća unutar Vijeća za izvanredni nadzor o kojima je riječ u predmetima u kojima je donesena ta presuda, samo jedan od njih član tijela koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku, iz obrazloženja navedene presude ipak jasno proizlazi da ocjene koje je iznio ESLJP vrijede bez razlike za sve suce navedenog vijeća koji su u njega imenovani u sličnim okolnostima, a posebno na temelju odluke br. 331/2018.

S druge strane, u presudi od 21. rujna 2021. Visoki upravni sud poništio je odluku br. 331/2018 pozivajući se prije svega na utvrđenja i ocjene koji se u velikoj mjeri poklapaju s onima navedenima u presudi Dolińska-Ficek i Ozimek protiv Poljske.

Polazeći od utvrđenja i ocjena koji proizlaze iz tih dviju presuda te vlastite sudske prakse, Sud ispituje treba li smatrati da je presumpcija ispunjavanja zahtjeva za postojanje „suda” u smislu članka 267. UFEU-a oborena s gledišta tijela koje je uputilo zahtjev.

U tom smislu Sud naglašava, kao prvo, da su suci u sastavu tijela koje je uputilo zahtjev imenovani u Vijeće za izvanredni nadzor na prijedlog KRS-a, odnosno tijela u kojem su, nakon zakonskih izmjena do kojih je došlo 2017. i 2018.¹⁰, 23 od 25 članova imenovala izvršna i zakonodavna vlast ili su pripadnici tih vlasti. Naravno, činjenica da je tijelo koje je uključeno u postupak imenovanja sudaca – kao što je KRS – sastavljeno pretežito od članova koje je izabrala zakonodavna vlast ne može sama po sebi dovesti u pitanje svojstvo suda prethodno ustanovljenog na temelju zakona i neovisnost sudaca imenovanih nakon provođenja tog postupka. Međutim, drukčije je u slučaju kad ta činjenica u kombinaciji s drugim relevantnim okolnostima i uvjetima u kojima su te odluke donesene dovodi do takvih nedoumica. U tom smislu, zakonske izmjene u pogledu KRS-a provedene su istodobno s donošenjem značajne reforme Vrhovnog suda koja je posebno uključivala formiranje dvaju novih vijeća unutar tog suda te snižavanje dobne granice za odlazak u mirovinu sudaca navedenog suda. Te su izmjene, dakle, provedene u trenutku kad su brojna ispražnjena ili novostvorena sudačka mjesta u Vrhovnom sudu trebala biti uskoro popunjena.

Kao drugo, Vijeću za izvanredni nadzor, tako stvorenom *ex nihilo*, povjerene su nadležnosti u iznimno osjetljivim područjima kao što su izborni sporovi i sporovi vezani uz održavanje referenduma ili izvanredni pravni lijekovi koji omogućuju ishođenje

¹⁰ Članak 9.a Ustawe o Krajowej Radzie Sądownictwa (Zakon o Državnom sudbenom vijeću) od 12. svibnja 2011., kako je izmijenjena Ustawom o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjenama Zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona) od 8. prosinca 2017., koja je stupila na snagu 17. siječnja 2018., i Ustawom o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjenama Zakona o organizaciji redovnih sudova i određenih drugih zakona) od 20. srpnja 2018., koja je stupila na snagu 27. srpnja 2018.

ukidanja pravomoćnih odluka koje su donijeli redovni sudovi ili druga vijeća Vrhovnog suda.

Kao treće, istodobno uz spomenute zakonske izmjene suštinski su izmijenjena pravila koja uređuju pravne lijekove koje je moguće podnijeti protiv odluka KRS-a kojima se predlažu kandidati za imenovanje na dužnosti suca Vrhovnog suda, čime je poništena djelotvornost takvih pravnih lijekova. U tom pogledu, Sud je također naglasio da su se ograničenja koja su uvedena potonjim izmjenama odnosila samo na žalbe koje se podnose protiv odluka KRS-a o podnesenim prijavama za sudačke dužnosti u Vrhovnom sudu, dok se, s druge strane, na odluke KRS-a o podnesenim prijavama za sudačke dužnosti u drugim nacionalnim sudovima i dalje primjenjivao opći sustav sudskog nadzora koji je prije bio na snazi¹¹.

Kao četvrto, Sud je također u presudi W. Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje)¹² već istaknuo da je prilikom imenovanja, na temelju odluke br. 331/2018, člana Vijeća za izvanredni nadzor o kojem je riječ u predmetu u kojem je donesena ta presuda, Visoki upravni sud, kojem je bila podnesena tužba za poništenje te odluke, 27. rujna 2018. naložio obustavu njezina izvršenja. Međutim, ta se ista okolnost pojavljuje u slučaju imenovanja triju članova sudskog vijeća koje je uputilo predmetni zahtjev za prethodnu odluku. Dakle, zbog činjenice da je predsjednik Republike Poljske proveo predmetna imenovanja – u hitnom postupku i bez čekanja da bude poznato obrazloženje rješenja od 27. rujna 2018. – na temelju odluke br. 331/2018 koja je tim rješenjem bila suspendirana, ozbiljno je ugroženo načelo diobe vlasti, koje karakterizira funkcioniranje pravne države.

Kao peto, dok je pred Visokim upravnim sudom pokrenut postupak povodom tužbe za poništenje odluke br. 331/2018 te je on zastao s donošenjem odluke u tom sporu dok Sud ne donese presudu u predmetu A. B. i dr.¹³, poljski je zakonodavac donio zakon kojim se, među ostalim, predviđa isključenje svake mogućnosti budućeg podnošenja tužbi protiv odluka KRS-a kojima se predlaže imenovanje sudaca Vrhovnog suda te obustava postupka u slučaju tužbi te vrste o kojima se još vodi postupak¹⁴. Međutim, kada je riječ o izmjenama koje su u tom smislu uvedene tim zakonom, Sud je već ocijenio da takve izmjene mogu sugerirati, posebno ako se promatraju zajedno s nizom drugih kontekstualnih okolnosti, da je poljska zakonodavna vlast u konkretnom slučaju djelovala s konkretnom namjerom da spriječi svaku mogućnost provođenja sudskog nadzora nad dotičnim odlukama¹⁵.

¹¹ Presuda od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 157., 162. i 164.), prikazana u dijelu II. 1., naslovljenom „Imenovanje”

¹² Presuda od 6. listopada 2021., W. Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798), prikazana u dijelovima „II. 1. Imenovanje” i „II. 5. Premještaj”

¹³ Presuda od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153), prikazana u dijelu II. 1., naslovljenom „Imenovanje”

¹⁴ Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Zakon o izmjenama Zakona o Državnom sudbenom vijeću i Zakona o ustrojstvu upravnih sudova) od 26. travnja 2019., koja je stupila na snagu 23. svibnja 2019.

¹⁵ Presuda od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 137. i 138.), prikazana u dijelu II. 1., naslovljenom „Imenovanje”

Kao šesto i posljednje, Sud precizira da, iako je točno da se učinci spomenute presude Visokog upravnog suda od 21. rujna 2021. nisu odnosili na valjanost i učinak predsjedničkih akata o imenovanju na dotične sudačke dužnosti, akt kojim KRS predlaže imenovanje kandidata na sudačku dužnost u Vrhovnom sudu ipak predstavlja *conditio sine qua non* da bi predsjednik Republike Poljske mogao imenovati tog kandidata na takvu dužnost.

Zaključno, Sud ocjenjuje da sve spomenute sustavne i kontekstualne okolnosti koje su odlikovale imenovanje u Vijeće za izvanredni nadzor triju sudaca u sastavu tijela koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku dovode do toga da ono nema svojstvo neovisnog i nepristranog suda prethodno ustanovljenog na temelju zakona u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje, tako da to sudsko vijeće nije „sud” u smislu članka 267. UFEU-a. Naime, te okolnosti mogu kod pojedinaca pobuditi opravdanu sumnju u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na zainteresirane osobe i sudsko vijeće čiji su te osobe članovi, osobito izravnih ili neizravnih utjecaja nacionalne zakonodavne i izvršne vlasti te u pogledu njihove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese. Navedene okolnosti stoga mogu dovesti do izostanka dojma neovisnosti ili nepristranosti tih sudaca i tog tijela, što može ugroziti povjerenje koje ti pojedinci moraju imati u pravosuđe u demokratskom društvu i vladavini prava.

2. Pravo neovisnih nacionalnih sudova da Sudu upute zahtjev za prethodnu odluku

Presuda od 15. srpnja 2021. (veliko vijeće), Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

„Povreda obveze države članice – Sustav stegovnih mjera primjenjiv na suce – Vladavina prava – Neovisnost sudaca – Djelotvorna sudska zaštita u područjima koja su obuhvaćena pravom Unije – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Stegovni prijestupi zbog sadržaja sudskih odluka – Neovisni i zakonom ustanovljeni stegovni sudovi – Poštovanje razumnog roka i prava obrane u stegovnim postupcima – Članak 267. UFEU-a – Ograničenje prava i obveze nacionalnih sudova da Sudu upućuju zahtjeve za prethodnu odluku”

Poljska je 2017. donijela novi sustav stegovnih mjera za suce Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) i redovnih sudova. U okviru te je zakonodavne reforme unutar Vrhovnog suda osnovano novo vijeće, Izba Dyscyplinarna (u daljnjem tekstu: Stegovno vijeće). To je vijeće bilo zaduženo, među ostalim, za odlučivanje u stegovnim postupcima koji se odnose na suce Vrhovnog suda i, u drugom stupnju, u predmetima koji se odnose na suce redovnih sudova.

Smatrajući da je donijevši taj novi sustav stegovnih mjera Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije¹⁶, Europska komisija podnijela je Sudu tužbu zbog povrede obveze. Komisija osobito tvrdi da taj sustav stegovnih mjera ne jamči ni neovisnost ni nepristranost Stegovnog vijeća sastavljenog isključivo od sudaca koje izabere Krajowa Rada Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska) (u daljnjem tekstu: KRS), pri čemu 23 od njezinih 25 članova imenuju politička tijela.

U presudi donesenoj u ovom predmetu veliko vijeće Suda prihvatilo je tužbu zbog povrede obveze koju je Komisija podnijela. S jedne strane, Sud utvrđuje da taj novi sustav stegovnih mjera za suce ugrožava njihovu neovisnost. S druge strane, taj isti sustav ne omogućava dotičnim sucima da posve neovisno poštuju obveze koje su im određene u okviru mehanizma prethodnog postupka.

Sud utvrđuje da je Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 267. drugog i trećeg stavka UFEU-a, time što je omogućila da se pravo sudova da Sudu upućuju zahtjeve za prethodnu odluku ograniči mogućnošću pokretanja stegovnog postupka. Naime, ne mogu se dopustiti nacionalne odredbe iz kojih proizlazi da se nacionalni suci mogu izložiti stegovnim postupcima zbog činjenice da su Sudu uputili zahtjev za prethodnu odluku jer one štete tomu da se predmetni nacionalni suci djelotvorno koriste mogućnošću ili ispunjavaju obvezu obraćanja Sudu koje su predviđene u tim odredbama, kao i sustavu suradnje između nacionalnih sudova i Suda koji je tako uspostavljen Ugovorima kako bi se osiguralo jedinstveno tumačenje i puni učinak prava Unije¹⁷.

Presuda od 23. studenoga 2021. (veliko vijeće), IS (Nezakonitost rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku) (C-564/19, [EU:C:2021:949](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Direktiva 2010/64/EU – Članak 5. – Kakvoća tumačenja i prevođenja – Direktiva 2012/13/EU – Pravo na informiranje u kaznenom postupku – Članak 4. stavak 5. i članak 6. stavak 1. – Pravo na informiranje o djelu koje se stavlja na teret – Pravo na tumačenje i prevođenje – Direktiva 2016/343/EU – Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje – Članak 48. stavak 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Članak 267. UFEU-a – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UFEU-a – Dopuštenost – Zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv odluke o upućivanju prethodnog pitanja – Stegovni postupak – Ovlast višeg suda da proglasi nezakonitom odluku o upućivanju prethodnog pitanja”

Sudac Pesti Központi Kerületi Bírósága (Središnji sud gradskih četvrti u Pešti, Mađarska) odlučuje u kaznenom postupku protiv švedskog državljanina. Tijekom prvog saslušanja

¹⁶ Komisija je smatrala da je Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a – koji predviđa obvezu država članica da uspostave pravne lijekove potrebne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenim pravom Unije – i članka 267. drugog i trećeg stavka UFEU-a – koji predviđa mogućnost (drugi stavak) za neke nacionalne sudove i obvezu (treći stavak) za druge da upute zahtjev za prethodnu odluku.

¹⁷ Vidjeti i presudu od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatni život sudaca) (C-204/21, EU:C:2023:442), prikazanu u dijelu II. 7., naslovljenom „Stegovna odgovornost”.

pred istražnim tijelom okrivljenik, koji ne poznaje mađarski, informiran je, uz pomoć tumača za švedski jezik, o sumnjama koje su mu stavljene na teret. Međutim, ne postoje nikakve informacije o odabiru tumača, provjeri njegovih sposobnosti odnosno o činjenici da su se on i optuženik međusobno razumjeli. U Mađarskoj, naime, ne postoji nikakav službeni registar prevoditelja i tumača, a ni u mađarskim propisima nije određeno tko se može imenovati u tom svojstvu u kaznenim postupcima te prema kojim kriterijima. Slijedom navedenog, sud pred kojim se vodi postupak smatra da ni odvjetnik ni sudac ne mogu provjeriti kakvoću tumačenja. U tim okolnostima on zaključuje da postoji mogućnost povrede okrivljenikova prava na informiranje o njegovim pravima te povrede njegovih prava obrane.

Taj sud stoga je odlučio uputiti Sudu pitanja o usklađenosti mađarskih propisa s Direktivom 2010/64¹⁸, koja se odnosi na pravo na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima, i s Direktivom 2012/13¹⁹, koja se tiče prava na informiranje u takvim postupcima. Nadalje, u slučaju utvrđenja neusklađenosti, on pita može li se kazneni postupak voditi u odsutnosti optuženika, kako je to predviđeno u mađarskom pravu za pojedine slučajeve u kojima optuženik ne pristupi raspravi.

Nakon tog prvotnog pokretanja postupka pred Sudom, Kúria (Vrhovni sud, Mađarska) odlučila je o zahtjevu za zaštitu zakonitosti koji je podnio mađarski glavni državni odvjetnik protiv odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku te je potonju ocijenila nezakonitom, ne zadirući, međutim, u njezine pravne učinke, zbog toga što postavljena pitanja u biti nisu relevantna ni potrebna za rješenje spora u glavnom postupku. Na temelju istih razloga na kojima počiva i odluka Vrhovnog suda pokrenut je stegovni postupak protiv suca koji je uputio zahtjev, koji je u međuvremenu obustavljen. Dvojeći o usklađenosti takvog postupka i odluke Vrhovnog suda s pravom Unije te o utjecaju potonje odluke na nastavak kaznenog postupka u glavnom predmetu, navedeni sud uputio je dopunski zahtjev za prethodnu odluku u tom smislu.

Sud, zasjedajući u velikom vijeću, najprije ocjenjuje da se sustavu suradnje između nacionalnih sudova i Suda, koji je uspostavljen člankom 267. UFEU-a, protivi to da nacionalni vrhovni sud utvrdi, nakon što mu je podnesen zahtjev za zaštitu zakonitosti, nezakonitost zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio niži sud, bez zadiranja u pravne učinke odluke kojom se upućuje taj zahtjev, zbog toga što postavljena pitanja nisu relevantna ni potrebna za rješenje spora u glavnom postupku. Naime, takav nadzor zakonitosti jednak je nadzoru dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku, za koji je isključivo nadležan Sud. Nadalje, takvim utvrđivanjem nezakonitosti može se, s jedne strane, ugroziti autoritet odgovora koje će Sud dati i, s druge strane, ograničiti nacionalne sudove u korištenju ovlašću upućivanja Sudu zahtjeva za prethodnu odluku

¹⁸ Direktiva 2010/64/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima (SL 2010., L 280, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 213.)

¹⁹ Direktiva 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informiranje u kaznenom postupku (SL 2012., L 142, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 48.)

te, slijedom toga, ograničiti djelotvorna sudska zaštita prava koje pojedinci imaju na temelju prava Unije.

U tim okolnostima načelo nadređenosti prava Unije obvezuje niži sud na izuzimanje iz primjene odluke vrhovnog suda dotične države članice. Na taj zaključak ni na koji način ne utječe činjenica da Sud naknadno može proglasiti nedopuštenima prethodna pitanja koja mu je postavio taj niži sud.

Kao drugo, Sud utvrđuje da se pravu Unije protivi stegovni postupak koji je pokrenut protiv nacionalnog suca zbog toga što je Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku jer sama mogućnost pokretanja stegovnog postupka može ugroziti mehanizam predviđen člankom 267. UFEU-a, kao i neovisnost sudstva koja je osobito bitna za dobro funkcioniranje tog mehanizma. Osim toga, navedeni postupak može odvratiti sve nacionalne sudove od upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku, što bi moglo ugroziti ujednačenu primjenu prava Unije.

Presuda od 21. prosinca 2021. (veliko vijeće), Euro Box Promotion i dr. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, [EU:C:2021:1034](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Odluka 2006/928/EZ – Mehanizam za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije – Priroda i pravni učinci – Obvezatnost za Rumunjsku – Vladavina prava – Neovisnost sudaca – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Borba protiv korupcije – Zaštita financijskih interesa Unije – Članak 325. stavak 1. UFEU-a – Konvencija PIF – Kazneni postupci – Odluke Curtee Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska) o zakonitosti izvođenja određenih dokaza i sastavu sudskih vijeća u području teške korupcije – Obveza nacionalnih sudova da osiguraju puni učinak odluka Curtee Constituțională (Ustavni sud) – Stegovna odgovornost sudaca u slučaju nepoštovanja tih odluka – Ovlašt izuzimanja iz primjene odluka Curtee Constituțională (Ustavni sud) koje nisu u skladu s pravom Unije – Načelo nadređenosti prava Unije”

Ovi se predmeti odnose na opsežnu reformu pravosuđa u području borbe protiv korupcije u Rumunjskoj, u pogledu koje je Sud već donio jednu presudu²⁰. Ta reforma predmet je praćenja na razini Europske unije od 2007. na temelju mehanizma za suradnju i provjeru, uspostavljenog Odlukom 2006/928 prilikom pristupanja Rumunjske Uniji (u daljnjem tekstu: CVM).

U okviru tih predmeta postavlja se pitanje može li se primjenom sudske prakse proizišle iz različitih odluka Curtee Constituțională a României (Ustavni sud, Rumunjska) u pogledu pravila kaznenog postupka koja se primjenjuju u području prijave i korupcije povrijediti pravo Unije, osobito odredbe tog prava kojima se nastoje zaštititi financijski

²⁰ Presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393), prikazana u dijelu II. 8., naslovljenom „Osobna odgovornost, imunitet i suspenzija”

interesi Unije, jamstvo neovisnosti sudaca i vrijednost vladavine prava, pa čak i načelo nadređenosti prava Unije.

U predmetima C-357/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19 Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska) osudila je nekoliko osoba, uključujući bivše parlamentarne zastupnike i ministre, zbog kaznenih djela utaje PDV-a, kao i korupcije i trgovanja utjecajem, osobito povezano s upravljanjem sredstvima Unije. Ustavni sud poništio je te odluke zbog nezakonitog sastava sudskog vijeća, uz obrazloženje, s jedne strane, da je o predmetima o kojima je u prvostupanjskom postupku odlučivao Vrhovni kasacijski sud trebalo odlučivati sudsko vijeće specijalizirano u području korupcije²¹ i, s druge strane, da je u predmetima o kojima je u žalbenom postupku odlučivao Vrhovni kasacijski sud sve suce sudskog vijeća trebalo odrediti ždrijebom²².

U predmetu C-379/19 pred Tribunalulom Bihor (Viši sud u Bihoru, Rumunjska) pokrenuli su se kazneni postupci protiv nekoliko osoba optuženih za kaznena djela korupcije i trgovanja utjecajem. U okviru zahtjeva za isključenje dokaza taj je sud suočen s primjenom sudske prakse Ustavnog suda koja je proglasila neustavnim prikupljanje dokaza u kaznenom postupku koje se provodi uz sudjelovanje rumunjske obavještajne službe, što dovodi do retroaktivnog isključenja predmetnih dokaza iz kaznenog postupka²³.

U tim kontekstima, Vrhovni kasacijski sud i Viši sud u Bihoru pitali su Sud o usklađenosti tih odluka Ustavnog suda s pravom Unije²⁴. Najprije je Viši sud u Bihoru pitao o obvezujućoj prirodi CVM-a i izvješća koja je izradila Komisija u okviru tog mehanizma²⁵. Zatim je Vrhovni kasacijski sud postavio pitanje o eventualnoj sustavnoj opasnosti od nekažnjivosti u području borbe protiv prijevare i korupcije. Naposljetku su oba suda pitala i omogućuju li im načela nadređenosti prava Unije i neovisnosti sudaca da izuzmu iz primjene odluku Ustavnog suda iako na temelju rumunjskog prava činjenica da suci ne poštuju odluku Ustavnog suda predstavlja stegovnu povredu.

Načelu nadređenosti prava Unije protivi se to da nacionalni sudovi ne mogu, podložno stegovnim sankcijama, izuzeti iz primjene odluke Ustavnog suda koje se protive pravu Unije.

Stoga Sud podsjeća na to da je u sudskoj praksi koja se odnosi na UEEZ uspostavio načelo nadređenosti prava Zajednice koje se shvaća kao utvrđivanje prvenstva tog prava nad pravom država članica. U tom je pogledu Sud utvrdio da je posljedica uspostavljanja UEEZ-om vlastitog pravnog poretka, koji su države članice prihvatile na temelju

²¹ Presuda od 3. srpnja 2019., br. 417/2019

²² Presuda od 7. studenoga 2018., br. 685/2018

²³ Presude od 16. veljače 2016., br. 51/2016, od 4. svibnja 2017., br. 302/2017 i od 16. siječnja 2019., br. 26/2019

²⁴ Člankom 2. i člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, člankom 325. stavkom 1. UFEU-a, člankom 2. Konvencije sastavljene na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, potpisane u Bruxellesu 26. srpnja 1995. i priložene Aktu Vijeća od 26. srpnja 1995. (SL 1995., C 316, str. 48.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 14., str. 49.), kao i Odlukom 2006/928

²⁵ U skladu s presudom Curtee Constituțională (Ustavni sud) od 6. ožujka 2018., br. 104/2018, Odluka 2006/928 ne može činiti referentno pravno pravilo u okviru ocjene ustavnosti.

reciprociteta, to da one ne mogu protiv tog pravnog poretka dati prednost naknadnoj jednostranoj mjeri niti suprotstaviti pravu koje proizlazi iz UEEZ-a bilo kakva pravila nacionalnog prava a da to pravo ne izgubi svoju prirodu prava Zajednice i ne dovede u pitanje pravnu osnovu same Zajednice. Usto, izvršna snaga prava Zajednice ne može se razlikovati od jedne do druge države članice zbog pridržavanja naknadnog nacionalnog zakonodavstva a da to ne ugrozi ostvarenje ciljeva UEEZ-a i dovede do diskriminacije na temelju državljanstva zabranjene tim Ugovorom. Sud je stoga smatrao da, iako je sklopljen u obliku međunarodnog sporazuma, UEEZ predstavlja ustavnu povelju zajednice prava i da su osnovne značajke tako uspostavljenog pravnog poretka Zajednice, među ostalim, njegova nadređenost u odnosu na prava država članica te izravan učinak cijelog niza odredbi primjenjivih na njihove državljane i na same države članice.

Međutim, Sud ističe da je te osnovne značajke pravnog poretka Unije i važnost njegova poštovanja potvrdila bezuvjetna ratifikacija ugovorâ o izmjeni UEEZ-a i, osobito, Ugovora iz Lisabona. Naime, prilikom donošenja tog ugovora, Konferencija predstavnika vlada država članica, u svojoj Izjavi br. 17 o nadređenosti, priloženoj završnom aktu međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona, izričito je podsjetila na to da su, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, Ugovori i pravo koje donosi Unija na temelju Ugovorâ nadređeni pravu država članica, pod uvjetima utvrđenima u toj sudskoj praksi.

Sud dodaje da, s obzirom na to da se člankom 4. stavkom 2. UEU-a predviđa da Unija poštuje jednakost država članica pred Ugovorima, Unija može poštovati takvu jednakost samo ako države članice ne mogu, na temelju načela nadređenosti prava Unije, protiv pravnog poretka Unije dati prednost jednostranoj mjeri, kakva god ona bila. U tom kontekstu Sud još ističe da je na njemu da u izvršavanju isključive nadležnosti za pružanje konačnog tumačenja prava Unije pojasni doseg načela nadređenosti prava Unije s obzirom na relevantne odredbe tog prava jer taj doseg ne može ovisiti o tumačenju odredbi nacionalnog prava, ni o tumačenju odredbi prava Unije koje primjenjuje nacionalni sud, a koje ne odgovara tumačenju Suda.

Prema mišljenju Suda, učinci načela nadređenosti prava Unije obvezuju sva tijela države članice a da pritom nacionalne odredbe, uključujući onu ustavne prirode, tomu ne mogu biti prepreka. Nacionalni sudovi dužni su na temelju vlastite ovlasti izuzeti iz primjene svaki nacionalni propis ili praksu koja je protivna odredbi prava Unije koja ima izravan učinak a da pritom ne mora zatražiti niti čekati prethodno stavljanje izvan snage tog nacionalnog propisa ili prakse kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen Ustavom.

Osim toga, činjenica da nacionalni sudovi ne podliježu stegovnim postupcima ili sankcijama zbog korištenja mogućnošću upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu na temelju članka 267. UFEU-a, koja je u njihovoj isključivoj nadležnosti, čini jamstvo svojstveno njihovoj neovisnosti. Prema tome, u slučaju da nacionalni redovni sud zaključi da je, s obzirom na presudu Suda, sudska praksa nacionalnog ustavnog suda

protivna pravu Unije, činjenica da taj nacionalni sud izuzme iz primjene navedenu sudsku praksu ne može dovesti do utvrđivanja njegove stegovne odgovornosti.

II. Neovisnost sudaca i nacionalnih sudova nadležnih za primjenu prava Unije

U mnogobrojnim presudama donesenima u prethodnim postupcima i postupcima zbog povrede obveze Sud je tumačio članak 19. UEU-a i članak 47. Povelje, u vezi s člankom 2. UEU-a, u skladu s kojim se Unija temelji, među ostalim, na vrijednosti vladavine prava. Taj okvir primarnog prava dao je Sudu priliku da utvrdi zahtjeve koji proizlaze iz načela neovisnosti pravosuđa koje trebaju poštovati nacionalni sudovi, od imenovanja sudaca do njihova umirovljenja. U ovom se poglavlju navodi sudska praksa Suda ovisno o različitim fazama sudačke karijere.

Iz te sudske prakse proizlazi da načelo neovisnosti obuhvaća dva aspekta. Prvim, vanjskim aspektom zahtijeva se da tijelo bude zaštićeno od eventualnih vanjskih utjecaja ili pritiska koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova o postupcima koji se pred njima vode. Drugi, unutarnji aspekt povezan je s uvjetom nepristranosti te mu je cilj osigurati jednak odmak u odnosu na stranke spora i njihove interese u pogledu predmeta spora²⁶.

1. Imenovanje

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

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2000/78/EZ – Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja – Nediskriminacija na temelju dobi – Snižavanje dobne granice za umirovljenje sudaca Sąda Najwyższego (Vrhovni sud) – Članak 9. stavak 1. – Pravo na pravno sredstvo – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Djelotvorna sudska zaštita – Načelo neovisnosti sudaca – Stvaranje novog vijeća u okviru Vrhovnog suda, nadležnog, među ostalim, za predmete koji se odnose na umirovljenje sudaca tog suda – Vijeće sastavljeno od sudaca koje imenuje predsjednik Republike Poljske na prijedlog Državnog sudbenog vijeća – Neovisnost navedenog vijeća – Ovlast izuzimanja iz primjene nacionalnog zakonodavstva koje nije u skladu s pravom Unije – Nadređenost prava Unije”

²⁶ Presude od 19. rujna 2006., Wilson (C-506/04, [EU:C:2006:587](#)), t. 50. do 52.; od 31. siječnja 2013., D. i A. (C-175/11, [EU:C:2013:45](#)), t. 96. i nedavna presuda od 21. prosinca 2023., Krajowa Rada Sądownictwa (Ostanak suca na dužnosti) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#)), t. 61., prikazana u dijelu I. 1., naslovljenom „Pojam ‚sud‘ u smislu članka 267. UFEU-a”

Svojom presudom, donesenom u okviru ubrzanog postupka, Sud je, okupljen u velikom vijeću, presudio da se pravu na djelotvoran pravni lijek, zajamčenom člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i potvrđenom, u posebnom području, Direktivom 2000/78, protivi to da sporovi o primjeni prava Unije mogu ulaziti u isključivu nadležnost tijela koje ne predstavlja neovisan i nepristran sud. Prema mišljenju Suda, takav je slučaj kada objektivni uvjeti u kojima je osnovano predmetno tijelo i njegova obilježja te način na koji su njegovi članovi imenovani mogu dovesti do toga da pojedinci opravdano posumnjaju u otpornost tog tijela na vanjske čimbenike, a osobito na izravan ili neizravan utjecaj zakonodavne i izvršne vlasti, kao i u njegovu neutralnost u odnosu na suprotstavljene interese. Ti čimbenici stoga mogu dovesti do izostanka dojma neovisnosti ili nepristranosti navedenog tijela, što može ugroziti povjerenje koje navedeni pojedinci moraju imati u pravosuđe u demokratskom društvu. Sud koji je uputio zahtjev treba utvrditi, uzimajući u obzir sve relevantne elemente kojima raspolaže, je li to slučaj glede novog Stegovnog vijeća Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska). U takvom slučaju načelo nadređenosti prava Unije nalaže mu da izuzme iz primjene odredbu nacionalnog prava kojom se određuje da to Stegovno vijeće ima isključivu nadležnost za odlučivanje o sporovima o umirovljenju sudaca Vrhovnog suda, tako da te sporove može ispitati sud koji udovoljava zahtjevima neovisnosti i nepristranosti, a koji bi bio nadležan u predmetnom području da ga navedena odredba u tome ne sprečava.

U predmetima koji su u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev tri poljska suca (Visokog upravnog suda i Vrhovnog suda) istaknula su, među ostalim, povrede zabrane diskriminacije na temelju dobi u području zapošljavanja zbog svojeg prijevremenog umirovljenja, u skladu s novim Zakonom od 8. prosinca 2017. o Vrhovnom sudu. Iako se nakon izmjene do koje je došlo 2018. taj zakon više ne odnosi na suce koji su, poput podnositelja zahtjeva u glavnom postupku, prilikom njegova stupanja na snagu već bili na dužnosti na Vrhovnom sudu i da su stoga navedeni podnositelji bili zadržani ili ponovno postavljeni na svoje dužnosti, sud koji je uputio zahtjev smatra da je i dalje suočen s problemom postupovne prirode. Naime, iako predmetna vrsta spora u pravilu ulazi u nadležnost novoustanovljenog Stegovnog vijeća u okviru Vrhovnog suda, taj sud, zbog dvojbi glede neovisnosti tog tijela, pita mora li izuzeti iz primjene nacionalna pravila o podjeli sudske nadležnosti i, prema potrebi, sam odlučiti o meritumu tih sporova.

Nakon što je potvrdio da se u ovom slučaju primjenjuju i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, Sud je najprije podsjetio na to da zahtjev neovisnosti sudova proizlazi iz bitnog sadržaja prava na djelotvornu sudsku zaštitu i temeljnog prava na pošteno suđenje, koja su od ključne važnosti kao jamstvo zaštite svih prava koja pojedinci izvode iz prava Unije i očuvanja zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u članku 2. UEU-a, osobito vrijednosti vladavine prava. Sud je zatim detaljno podsjetio na svoju sudsku praksu o dosegu tog zahtjeva neovisnosti te je naveo, među ostalim, da, u skladu s načelom diobe vlasti koje karakterizira funkcioniranje vladavine prava, neovisnost sudova mora biti zajamčena u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.

Nadalje, Sud je istaknuo posebne elemente koje sud koji je uputio zahtjev treba ispitati kako bi mogao ocijeniti nudi li Stegovno vijeće Vrhovnog suda dovoljna jamstva neovisnosti.

Kao prvo, Sud je naveo da sama činjenica da suce Stegovnog vijeća imenuje predsjednik Republike ne može stvoriti ovisnost u odnosu na političku vlast niti izazvati sumnju u njegovu nepristranost ako oni, nakon imenovanja, nisu izloženi nikakvom pritisku i ne primaju upute u okviru obavljanja svojih dužnosti. Osim toga, intervencija Državnog sudbenog vijeća, koje je zaduženo za predlaganje sudaca s ciljem njihova imenovanja, može objektivno ograničiti manevarski prostor predsjednika Republike, no pod uvjetom da je to tijelo samo dovoljno neovisno u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast te predsjednika Republike. S tim u vezi Sud je pojasnio da je potrebno uzeti u obzir činjenične i pravne elemente koji se odnose na uvjete u kojima su članovi novog poljskog Državnog sudbenog vijeća imenovani i način na koji to tijelo konkretno ispunjava svoju ulogu zaštitnika neovisnosti sudova i sudaca. Sud je također naveo da treba provjeriti doseg sudskog nadzora prijedloga Državnog sudbenog vijeća s obzirom na to da odluke predsjednika Republike o imenovanju ne mogu biti predmet takvog nadzora.

Kao drugo, Sud je istaknuo druge elemente, koji izravnije karakteriziraju Stegovno vijeće. Primjerice, naveo je da je u posebnom kontekstu koji proizlazi iz oštro osporavanog donošenja odredbi novog zakona o Vrhovnom sudu, koje je u svojoj presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531)²⁷, proglasio protivnim pravu Unije, bilo relevantno utvrditi da je Stegovnom vijeću povjerena isključiva nadležnost za odlučivanje o sporovima u vezi s umirovljenjem sudaca Vrhovnog suda koje proizlazi iz tog zakona, da to vijeće moraju sačinjavati samo novoimenovani suci i da se čini da ono ima osobito visok stupanj autonomije u okviru Vrhovnog suda. Sud je, općenito, u više navrata pojasnio da, iako svaki od ispitanih elemenata, promatran zasebno, ne može nužno dovesti u sumnju neovisnost tog tijela, njihovo promatranje zajedno moglo bi, međutim, dovesti do drugačijeg zaključka.

Presuda od 2. ožujka 2021. (veliko vijeće), A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo) (C-824/18, [EU:C:2021:153](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita – Načelo neovisnosti sudaca – Postupak imenovanja na mjesto suca Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) – Imenovanje od strane predsjednika Republike Poljske na temelju rezolucije Državnog sudbenog vijeća – Nepostojanje neovisnosti tog vijeća – Nedjelotvornost pravnog sredstva protiv takve rezolucije – Presuda Trybunała Konstytucyjnego (Ustavni sud, Poljska) kojom se poništava odredba na kojoj počiva nadležnost suda koji je uputio zahtjev – Donošenje propisa kojim se po samom zakonu obustavljaju postupci koji su u tijeku i u potpunosti isključuje buduće podnošenje pravnih sredstava u takvim predmetima – Članak 267. UFEU-a – Mogućnost i/ili obveza nacionalnih sudova da upute zahtjev

²⁷ Presuda prikazana u dijelu II. 9., naslovljenom „Nesmjenjivost sudaca i dob za umirovljenje”

za prethodnu odluku i da pri njemu ostanu – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Načelo lojalne suradnje – Nadređenost prava Unije – Ovlast izuzimanja iz primjene nacionalnih odredbi koje nisu u skladu s pravom Unije”

Rezolucijama donesenima u kolovozu 2018. Krajowa Rada Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska) (u daljnjem tekstu: KRS) odlučila je predsjedniku Republike Poljske ne predložiti imenovanje pet osoba (u daljnjem tekstu: podnositelji pravnih sredstava) na mjesta sudaca Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) i na ta mjesta predložiti druge kandidate. Podnositelji pravnih sredstava pokrenuli su postupke protiv tih rezolucija pred Naczelnim Sądom Administracyjnym (Visoki upravni sud, Poljska), sudom koji je uputio zahtjev. Takva su pravna sredstva tada bila uređena Zakonom o Državnom sudbenom vijeću (u daljnjem tekstu: Zakon o KRS-u), kako je izmijenjen Zakonom iz srpnja 2018. U skladu s tim uređenjem bilo je predviđeno, s jedne strane, da, ako svi sudionici postupka imenovanja na mjesta sudaca Vrhovnog suda ne osporavaju predmetnu rezoluciju KRS-a, ona postaje pravomoćna kad je riječ o kandidatu predloženom za to mjesto, tako da ga predsjednik Republike može imenovati. Nadalje, eventualno poništenje takve rezolucije po pravnom sredstvu nekog od sudionika čije imenovanje nije bilo predloženo ne može dovesti do nove ocjene njegove situacije u svrhu eventualne dodjele predmetnog radnog mjesta. S druge strane, na temelju tog istog uređenja, takvo pravno sredstvo nije se moglo temeljiti na razlogu čija je osnova neprikladna ocjena toga ispunjavaju li kandidati kriterije uzete u obzir prilikom donošenja odluke o podnošenju prijedloga za imenovanje. U svojem prvotnom zahtjevu za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev, smatrajući da takvo uređenje u praksi potpuno isključuje djelotvornost pravnog sredstva koje podnosi sudionik čije imenovanje nije bilo predloženo, odlučio je upitati Sud o sukladnosti tog uređenja s pravom Unije.

Nakon tog prvotnog zahtjeva za prethodnu odluku, Zakon o KRS-u 2019. ponovno je izmijenjen. Na temelju te reforme postalo je, s jedne strane, nemoguće podnijeti pravno sredstvo protiv KRS-ovih odluka o predlaganju ili nepredlaganju kandidata za imenovanje na mjesta sudaca Vrhovnog suda. S druge strane, tom je reformom propisana obustava po samom zakonu još uvijek tekućih postupaka o takvim pravnim sredstvima, lišavajući na taj način sud koji je uputio zahtjev njegove nadležnosti za odlučivanje o toj vrsti pravnog sredstva kao i mogućnosti dobivanja odgovora na prethodna pitanja koja je uputio Sudu. U tim okolnostima, sud koji je uputio prethodna pitanja u svojem dopunskom zahtjevu za prethodnu odluku upitao je Sud o sukladnosti s pravom Unije tog novog uređenja.

Na prvom mjestu, Sud, odlučujući u velikom vijeću, najprije presuđuje da se kako sustavu suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljenom člankom 267. UFEU-a, tako i načelu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a protive zakonodavne izmjene poput onih prethodno navedenih koje su provedene 2019. u Poljskoj, kad proizlazi da je njihov konkretan učinak sprečavanje Suda da odluči o prethodnim pitanjima poput onih koja je postavio sud koji je uputio zahtjev i isključivanje bilo kakve

moгуćnosti da nacionalni sud u budućnosti ponovno postavi slična pitanja. Sud u tom pogledu pojašnjava da je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni, uzimajući u obzir sve relevantne elemente i osobito kontekst u kojem je poljski zakonodavac donio te izmjene, je li to u ovom slučaju tako.

Sud potom utvrđuje da se obvezi država članica da uspostave potrebne pravne lijekove kako bi pojedincima osigurale poštovanje njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije, predviđenog člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, može također protiviti ta ista vrsta zakonodavnih izmjena. To je tako kad proizlazi, što je i u tom pogledu na sudu koji je uputio zahtjev da na temelju svih relevantnih elemenata ocijeni, da te izmjene mogu kod pojedinaca izazvati legitimne sumnje u otpornost sudaca imenovanih na temelju KRS-ovih rezolucija na vanjske elemente, osobito izravne ili neizravne utjecaje zakonodavne i izvršne vlasti, te u njihovu neutralnost u odnosu na suprotstavljene interese. Takve izmjene stoga mogu dovesti do izostanka dojma neovisnosti ili nepristranosti tih sudaca, što može povrijediti povjerenje pojedinaca u pravosuđe u demokratskom društvu i vladavini prava.

Kako bi došao do tog zaključka, Sud podsjeća na to da jamstva neovisnosti i nepristranosti koja se zahtijevaju na temelju prava Unije pretpostavljaju postojanje pravila o imenovanju sudaca. Nadalje, Sud ističe odlučujuću ulogu KRS-a u postupku imenovanja na mjesto suca Vrhovnog suda, s obzirom na to da je prijedlog koji to tijelo usvaja *conditio sine qua non* kako bi kandidat potom bio imenovan. Tako stupanj neovisnosti KRS-a u odnosu na poljsku zakonodavnu i izvršnu vlast može biti relevantan kako bi se ocijenilo mogu li suci koje odabire ispuniti zahtjeve neovisnosti i nepristranosti. Sud nadalje napominje da se eventualno nepostojanje sudske zaštite u kontekstu postupka imenovanja na mjesta sudaca nacionalnog vrhovnog suda može pokazati problematičnim kad svi relevantni kontekstualni elementi svojstveni takvom postupku u predmetnoj državi članici mogu kod pojedinaca izazvati sumnje, na razini sustava, u neovisnost i nepristranost sudaca imenovanih po završetku tog postupka. U tom pogledu, Sud pojašnjava da – ako sud koji je uputio zahtjev zaključi, na temelju relevantnih elemenata koje je spomenuo u svojoj odluci kojom je uputio prethodna pitanja i osobito zakonodavnih izmjena koje su nedavno utjecale na postupak imenovanja članova KRS-a – da potonje tijelo ne pruža dostatna jamstva neovisnosti, postojanje sudske zaštite dostupne neodabranim kandidatima pokazalo bi se nužnim kako bi se doprinijelo očuvanju postupka imenovanja predmetnih sudaca od izravnih ili neizravnih utjecaja i kako bi se u konačnici izbjegao nastanak prethodno spomenutih sumnji.

Naposljetku, Sud presuđuje da, ako sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku zaključi da je donošenje zakonodavnih izmjena iz 2019. bilo protivno pravu Unije, načelo nadređenosti tog prava obvezuje potonji sud da te izmjene izuzme iz primjene, bilo da su one zakonodavnog ili ustavnog podrijetla, i da nastavi izvršavati svoju dotadašnju nadležnost za rješavanje sporova koji su pred njim bili pokrenuti prije nego što je došlo do tih izmjena.

Na drugom mjestu, Sud smatra da se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a protive zakonodavne izmjene poput onih prethodno navedenih do kojih je došlo 2018. u Poljskoj, kad proizlazi da one kod pojedinaca mogu izazvati legitimne sumnje u otpornost tako imenovanih sudaca na vanjske elemente i u njihovu neutralnost u pogledu suprotstavljenih interesa te stoga dovesti do izostanka dojma neovisnosti ili nepristranosti tih sudaca, što može povrijediti povjerenje pojedinaca u pravosuđe u demokratskom društvu i vladavini prava.

Na sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku je da u konačnici odluči je li to u ovom slučaju tako. Kad je riječ o razmatranjima o kojima sud koji je uputio zahtjev mora u tom pogledu voditi računa, Sud ističe da se nacionalne odredbe koje se odnose na sudska zaštitu dostupnu u kontekstu postupka imenovanja na mjesta sudaca nacionalnog vrhovnog suda mogu pokazati problematičnima s obzirom na zahtjeve koji proizlaze iz prava Unije ako se njima ukida djelotvornost sudske zaštite koja je do tada postojala. Međutim, Sud kao prvo ističe da, nakon zakonodavnih izmjena iz 2018., predmetno pravno sredstvo u stvarnosti uopće više nije djelotvorno te pruža samo privid sudske zaštite. Kao drugo, on ističe da se u predmetnom slučaju kontekstualni elementi povezani sa svim drugim reformama koje su nedavno obuhvatile Vrhovni sud i KRS moraju također uzeti u obzir. U tom pogledu on navodi, uz prethodno spomenute sumnje u neovisnost KRS-a, okolnost da su zakonodavne izmjene iz 2018. bile uvedene neposredno prije nego što je KRS u svojem novom sastavu trebao odlučiti o prijavama, poput onih podnositelja pravnih sredstava, podnesenima kako bi se popunila mnogobrojna mjesta sudaca Vrhovnog suda koja su bila upražnjena ili su tek bila stvorena zbog stupanja na snagu različitih izmjena Zakona o Vrhovnom sudu.

Naposljetku, Sud pojašnjava da, ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da su zakonodavne izmjene iz 2018. protivne pravu Unije, na njemu je da ih na temelju načela nadređenosti tog prava izuzme iz primjene u korist primjene nacionalnih odredbi koje su ranije bile na snazi, izvršavajući pritom nadzor predviđen potonjim odredbama.

Presuda od 20. travnja 2021. (veliko vijeće), Republika (C-896/19, [EU:C:2021:311](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 2. UEU-a – Vrijednosti Europske unije – Vladavina prava – Članak 49. UEU-a – Pristupanje Uniji – Neopadanje razine zaštite vrijednosti Unije – Djelotvorna sudska zaštita – Članak 19. UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Područje primjene – Neovisnost sudaca države članice – Postupak imenovanja – Ovlast predsjednika vlade – Sudjelovanje Odbora za imenovanje sudaca”

Republika je udruga čiji je cilj promicanje i zaštita pravosuđa i vladavine prava na Malti. Nakon imenovanja novih sudaca, do kojeg je došlo u travnju 2019., podnijela je *actio popularis* pred Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Prvi odjel Građanskog suda, zasjedajući u svojstvu ustavnog suda, Malta) osobito radi osporavanja

postupka imenovanja malteških sudaca, kako je uređen Ustavom²⁸. Dotične ustavne odredbe, koje se nisu mijenjale otkako su donesene 1964. godine sve do reforme 2016. godine, dodjeljuju Il-Prim Ministru (predsjednik vlade, Malta) ovlast predlaganja predsjedniku Republike imenovanja kandidata za takvo radno mjesto. Tako u praksi predsjednik vlade raspolaže odlučujućom ovlašću kod imenovanja malteških sudaca, što prema mišljenju Republike dovodi do dvojbi oko neovisnosti tih sudaca. Međutim, kandidati moraju ispuniti određene uvjete, koji su također predviđeni Ustavom, a nakon reforme 2016. godine uveden je Odbor za imenovanje sudaca koji je zadužen za procjenu kandidata i pružanje mišljenja predsjedniku vlade.

U tom je kontekstu nacionalni sud odlučio upitati Sud o usklađenosti malteškog sustava za imenovanje sudaca s pravom Unije i, konkretnije, s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Valja podsjetiti na to da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a nalaže državama članicama da uspostave pravne lijekove potrebne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije, a u članku 47. Povelje utvrđuje se pravo na djelotvoran pravni lijek svake osobe koja se u određenom slučaju poziva na pravo koje ima na temelju prava Unije.

Sud je, zasjedajući u velikom vijeću, presudio da se pravu Unije ne protive nacionalne ustavne odredbe poput odredbi malteškog prava koje se odnose na imenovanje sudaca. Naime, ne čini se da te odredbe mogu dovesti do izostanka dojma neovisnosti ili nepristranosti sudaca, što može ugroziti povjerenje koje pojedinci moraju imati u pravosuđe u demokratskom društvu i vladavini prava.

Kao prvo, Sud presuđuje da se članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjuje u predmetnom slučaju s obzirom na to da se tužba odnosi na osporavanje usklađenosti s pravom Unije odredaba nacionalnog prava kojima je uređen postupak imenovanja sudaca koji trebaju odlučivati o pitanjima primjene ili tumačenja prava Unije, i za koje se tvrdi da mogu utjecati na njihovu neovisnost. U pogledu članka 47. Povelje, Sud navodi da se on ne primjenjuje kao takav²⁹ jer se Republika ne poziva na subjektivno pravo koje ima na temelju prava Unije, no ipak ga se mora uzeti u obzir za potrebe tumačenja članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a.

Kao drugo, Sud presuđuje da se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a ne protive nacionalne odredbe koje predsjedniku vlade dodjeljuju odlučujuću ovlast u postupku imenovanja sudaca, pri čemu se u tom postupku predviđa intervencija neovisnog tijela zaduženog osobito za procjenu kandidata za mjesto suca i za pružanje mišljenja tom predsjedniku vlade.

Kako bi došao do tog zaključka, Sud najprije općenito naglašava da je među zahtjevima djelotvorne sudske zaštite koje moraju ispunjavati nacionalni sudovi koji mogu odlučivati

²⁸ Članci 96., 96.A i 100. malteškog Ustava

²⁹ U skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje

o primjeni ili tumačenju prava Unije neovisnost sudaca od temeljne važnosti osobito za pravni poredak Unije zbog različitih razloga. Naime, ona je potrebna za dobro funkcioniranje mehanizma zahtjeva za prethodnu odluku, propisanog člankom 267. UFEU-a, koji može pokrenuti samo neovisno tijelo. Usto, taj zahtjev proizlazi iz bitnog sadržaja temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu i prava na pošteno suđenje predviđenog u članku 47. Povelje.

Sud zatim podsjeća na svoju nedavnu sudsku praksu³⁰ u kojoj je naveo pojašnjenja u pogledu jamstava sudačke neovisnosti i nepristranosti, koja se zahtijevaju na temelju prava Unije. Ta jamstva osobito pretpostavljaju postojanje pravila koja omogućuju da se kod osoba otkloni svaka legitimna sumnja u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na suce, konkretno, izravnih i neizravnih utjecaja zakonodavne i izvršne vlasti, i njihove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese.

Naposljetku, Sud naglašava da, u skladu s člankom 49. UEU-a, Unija okuplja države koje su slobodno i dobrovoljno prihvatile zajedničke vrijednosti iz članka 2. UEU-a, poput vladavine prava, koje te vrijednosti poštuju te ih se obvezuju promicati. Stoga država članica ne može izmijeniti svoje zakonodavstvo, konkretno u području organizacije pravosuđa, na način da to dovede do opadanja zaštite vrijednosti vladavine prava, vrijednosti koja je konkretizirana, među ostalim, člankom 19. UEU-a. U tom pogledu države članice moraju se suzdržati od donošenja pravila koja mogu ugroziti neovisnost sudaca.

S obzirom na ta pojašnjenja, Sud smatra, s jedne strane, da se uvođenjem Odbora za imenovanje sudaca 2016. godine, naprotiv, jača jamstvo neovisnosti malteških sudaca u odnosu na situaciju koja je proizlazila iz ustavnih odredaba koje su bile na snazi prilikom pristupanja Malte Europskoj uniji. U tom pogledu Sud navodi da intervencija takvog tijela u načelu može pridonijeti objektivnosti postupka imenovanja sudaca, ograničavajući manevarski prostor kojim predsjednik vlade raspolaže u tom području, pod uvjetom da je to tijelo samo dovoljno neovisno. U predmetnom slučaju Sud utvrđuje postojanje niza pravila koja mogu jamčiti takvu neovisnost.

S druge strane, Sud naglašava da, iako predsjednik vlade ima određenu diskrecijsku ovlast kod imenovanja sudaca, ta je ovlast ograničena uvjetima radnog iskustva, predviđenima Ustavom, koje kandidati za sudačko mjesto moraju ispunjavati. Usto, iako predsjednik vlade može odlučiti predložiti predsjedniku Republike imenovanje kandidata kojeg nije predložio Odbor za imenovanje sudaca, on je u takvom slučaju dužan priopćiti svoje razloge, osobito zakonodavnoj vlasti. Sud smatra da, ako predsjednik vlade tu ovlast izvršava samo iznimno i ako se strogo i stvarno pridržava poštovanja obveze obrazlaganja, njegova ovlast ne može prouzročiti legitimne sumnje u neovisnost izabranih kandidata.

³⁰ Vidjeti, primjerice, 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) i od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153), prikazane u ovom dijelu.

Presuda od 6. listopada 2021. (veliko vijeće), W. Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita u područjima koja su obuhvaćena pravom Unije – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UFEU-a – Načela nesmjernjivosti i neovisnosti sudaca – Premještanje suca redovnog suda bez njegova pristanka – Pravni lijek – Rješenje o nedopuštenosti koje je donio sudac Sąda Najwyższego (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Vrhovni sud (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove), Poljska)) – Sudac kojeg je imenovao predsjednik Republike Poljske na temelju rezolucije koja potječe od Državnog sudbenog vijeća unatoč sudskoj odluci kojom je određena obustava izvršenja te rezolucije dok Sud ne donese presudu u prethodnom postupku – Sudac koji nije zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud – Nadređenost prava Unije – Mogućnost da se takvo rješenje o nedopuštenosti smatra nepostojećim”

U kolovozu 2018. sudac W. Ż., zasjedajući u okružnom sudu u Poljskoj, premješten je bez svojeg pristanka iz odjela suda u koji je bio raspoređen u drugi odjel istog suda. Podnio je pred Krajowom Radom Sądownictwom (Državno sudbeno vijeće, Poljska) (u daljnjem tekstu: KRS) pritužbu protiv tog premještanja koja je dovela do rezolucije o obustavi postupka. U studenom 2018. W. Ż. pobija tu rezoluciju pred Sądom Najwyższem (Vrhovni sud, Poljska) zahtijevajući također izuzeće svih sudaca koji čine vijeće koje mora odlučiti o njegovoj žalbi, to jest Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove, Poljska) (u daljnjem tekstu: vijeće za nadzor). Smatrao je da, uzimajući u obzir način njihova imenovanja, članovi tog vijeća ne pružaju potrebna jamstva neovisnosti i nepristranosti.

U tom pogledu Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) (Vrhovni sud (građansko vijeće), Poljska), koji je pozvan odlučiti o tom zahtjevu za izuzeće, navodi u svojem rješenju kojim se upućuje prethodno pitanje, da su Naczelnom Sądu Administracyjnym (Visoki upravni sud, Poljska) podnesene žalbe protiv KRS-ove Rezolucije br. 331/2018 kojom je predsjedniku Republike predložen popis novih sudaca vijeća za nadzor. Međutim, unatoč obustavi izvršenja te rezolucije koju je potonji sud odredio, predsjednik Republike imenovao je na sudačka mjesta u tom vijeću za nadzor neke od kandidata predloženih u toj rezoluciji.

U ožujku 2019., iako je, s jedne strane, navedeni postupak pred Visokim upravnim sudom bio još u tijeku te iako je, s druge strane, potonji sud uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku u vezi s drugom rezolucijom KRS-a kojom je predsjedniku Republike predložen popis kandidata za sudačka mjesta u Vrhovnom sudu³¹, novi je sudac imenovan u vijeće za nadzor (u daljnjem tekstu: sudac vijeća za nadzor) na temelju Rezolucije br. 331/2018. Odlučujući kao sudac pojedinac, ne raspolažući spisom i bez saslušanja W. Ż.-a, taj je novi sudac donio rješenje (u daljnjem tekstu: sporno rješenje)

³¹ To jest u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153), prikazana u ovom dijelu.

kojim je kao nedopuštena odbačena žalba potonje osobe protiv KRS-ove rezolucije o obustavi postupka.

Sud koji je uputio zahtjev upitao je Sud je li sudac imenovan u takvim uvjetima zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud, osobito u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, te je od njega zatražio da pojasni posljedice koje bi za sporno rješenje moglo imati utvrđenje da takva kvalifikacija ne stoji.

U svojoj presudi, donesenoj u velikom vijeću, Sud se izjašnjava o okolnostima koje nacionalni sud mora uzeti u obzir kako bi zaključio da u postupku imenovanja suca postoje nepravilnosti koje mogu spriječiti da ga se može smatrati zakonom prethodno ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom, u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, kao i o posljedicama koje u takvom slučaju načelo nadređenosti prava Unije stvara za odluku, poput spornog rješenja, koju je donio takav sudac.

Sud osobito utvrđuje da je imenovanje suca vijeća za nadzor kršenjem pravomoćne odluke Visokog upravnog suda kojim je određena obustava izvršenja KRS-ove Rezolucije br. 331/2018 i ne čekajući presudu Suda u predmetu A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo) (C-824/18)³², ugrozilo djelotvornost sustava prethodnog postupka ustanovljenog člankom 267. UFEU-a. Naime, kad je došlo do tog imenovanja, odgovor koji se očekivao od Suda u tom predmetu mogao je navesti Visoki upravni sud na to da, prema potrebi, mora u cijelosti poništiti KRS-ovu Rezoluciju br. 331/2018.

Glede drugih okolnosti koje su okruživale imenovanje suca vijeća za nadzor, Sud također podsjeća na to da je nedavno presudio da su neke okolnosti koje je spomenuo sud koji je uputio zahtjev i odnose se na izmjene do kojih je došlo 2017. i koje su utjecale na sastav KRS-a, mogle pobuditi legitimne sumnje osobito glede njegove neovisnosti³³. Usto, do tog imenovanja i spornog rješenja došlo je iako je sudu koji je uputio zahtjev podnesen zahtjev za izuzeće protiv svih sudaca koji su tada bili na dužnosti u vijeću za nadzor.

Razmatrane zajedno, prethodno navedene okolnosti mogu, podložno konačnim ocjenama koje su na sudu koji je uputio zahtjev, dovesti do zaključka da je do imenovanja suca vijeća za nadzor došlo očitim kršenjem temeljnih pravila kojima je uređeno imenovanje sudaca Vrhovnog suda. Te iste okolnosti mogu također navesti sud koji je uputio zahtjev na zaključak da su uvjeti u kojima je došlo do tog imenovanja ugrozili integritet ishoda navedenog postupka imenovanja, time što su doprinijeli da se kod pojedinaca izazovu legitimne sumnje i otkloni dojam u pogledu neovisnosti ili nepristranosti suca vijeća za nadzor, što može potkopati povjerenje koje pojedinci moraju imati u pravosuđe u demokratskom društvu i vladavini prava.

³² Presuda prikazana u ovom dijelu

³³ Vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce), (C-791/19, EU:C:2021:596), t. 104. do 108., prikazanu u dijelu II. 7., naslovljenom „Stegovna odgovornost“.

Slijedom navedenog, Sud presuđuje da, na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i načela nadređenosti prava Unije, nacionalni sud kojemu je podnesen zahtjev za izuzeće, poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku, mora, kada je s obzirom na predmetnu postupovnu situaciju takva posljedica neophodna da se zajamči nadređenost prava Unije, smatrati nepostojećim rješenje poput spornog rješenja, ako iz svih uvjeta i okolnosti u kojima se odvijao postupak imenovanja suca koji je donio to rješenje proizlazi da on nije zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud, u smislu navedene odredbe.

Presuda od 22. ožujka 2022. (veliko vijeće), Prokurator Generalny i dr. (Stegovno vijeće Vrhovnog suda – Imenovanje) (C-508/19, [EU:C:2022:201](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Nužnost zatraženog tumačenja kako bi sud koji je uputio zahtjev mogao donijeti presudu – Pojam – Stegovni postupak pokrenut protiv suca redovnog suda – Određivanje stegovnog suda nadležnog za odlučivanje u tom postupku od strane predsjednika Stegovnog vijeća Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) – Građanska tužba za utvrđenje nepostojanja radnog odnosa između predsjednika tog stegovnog vijeća i Vrhovnog suda – Nenadležnost suda koji je uputio zahtjev za nadzor valjanosti imenovanja suca Vrhovnog suda i nedopuštenost takve tužbe na temelju nacionalnog prava – Nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku”

U siječnju 2019. pokrenut je stegovni postupak protiv osobe M. F., suca Sąda Rejonowego w P. (Općinski sud u P., Poljska) zbog navodnih kašnjenja u obradi predmeta u kojima je taj sudac trebao odlučiti. Osoba J. M., u svojstvu predsjednika Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) koji usmjerava rad Stegovnog vijeća potonjeg suda, odredila je Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w [...] (Stegovni sud pri Žalbenom sudu u [...], Poljska) za odlučivanje o tom postupku.

Smatrajući da imenovanje osobe J. M. u to stegovno vijeće sadržava nekoliko nezakonitosti, osoba M. F. podnijela je Vrhovnom sudu građansku tužbu za utvrđivanje nepostojanja radnog odnosa između osobe J. M. i tog suda, zahtijevajući od potonjeg suda da prekine stegovni postupak pokrenut protiv osobe M. F. Tako je jedno od vijeća Vrhovnog suda, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (Vijeće za radno pravo i socijalnu sigurnost, u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev) bilo zaduženo za ispitivanje tih zahtjeva.

Sud koji je uputio zahtjev, nakon što je utvrdio da mandat suca odražava pravni odnos javnog, a ne građanskog prava i da stoga tužba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može ulaziti u područje primjene Zakonika o građanskom postupku, ipak dvojili imaju li načelo djelotvorne sudske zaštite koje je utvrđeno pravom Unije i obveza država članica na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a da osiguraju da sudovi njihova pravnog poretka koji mogu odlučivati u područjima koja su obuhvaćena pravom Unije ispunjavaju zahtjeve koji proizlaze iz tog načela i, osobito, zahtjeve u vezi s njihovom neovisnosti, njihovom nepristranošću i činjenicom da su ustanovljeni zakonom,

za posljedicu to da mu povjeravaju ovlast, koju on nema na temelju poljskog prava, da u okviru glavnog postupka utvrdi da dotični tuženik nema mandat suca.

U svojoj presudi, donesenoj u velikom vijeću, Sud je zahtjev za prethodnu odluku proglasio nedopuštenim. U tom pogledu naglašava da, iako se njegova sudska zadaća koju ima na temelju članka 267. UFEU-a sastoji od toga da svim sudovima Unije pruži elemente tumačenja prava Unije koji su im potrebni za rješavanje stvarnih sporova koji su im podneseni, pitanja koja su mu upućena u ovom zahtjevu za prethodnu odluku nadilaze okvir te zadaće.

Sud podsjeća na to da pitanja koja je postavio nacionalni sud moraju biti objektivno potrebna za rješavanje spora koji mu je podnesen i da u načelu suradnja između Suda i nacionalnih sudova uspostavljena člankom 267. UFEU-a tako pretpostavlja da je sud koji je uputio zahtjev nadležan za odlučivanje o glavnom postupku kako se on ne bi smatrao u potpunosti hipotetskim. Iako je Sud priznao da to može biti drukčije u određenim izvanrednim okolnostima, takvo rješenje ne može se prihvatiti u ovom predmetu.

Naime, kao prvo, sud koji je uputio zahtjev sâm naglašava da, kada se pred njim vodi građanski postupak za utvrđivanje nepostojanja nekog pravnog odnosa, on nema, na temelju nacionalnog prava, nadležnost koja bi mu omogućila da odlučuje o zakonitosti akta o kojem je riječ.

Kao drugo, građanskom tužbom koju je osoba M. F. podnijela zapravo se ne osporava toliko postojanje radnog odnosa između osobe J. M. i Vrhovnog suda ili prava i obveza koji proizlaze iz takvog odnosa, nego odluka kojom je osoba J. M. odredila nadležni stegovni sud za odlučivanje o stegovnom postupku koji se vodi protiv osobe M. F., za koji ta osoba osim toga traži da ga sud koji je uputio zahtjev privremeno prekine. Tako su pitanja upućena Sudu neodvojivo povezana sa sporom koji nije onaj iz glavnog postupka i koji je za njega zapravo samo akcesoran. Kako bi na njih odgovorio, Sud bi stoga morao uzeti u obzir obilježja tog drugog spora, a ne držati se okolnosti glavnog postupka, kao što se to zahtijeva člankom 267. UFEU-a.

Kao treće, Sud primjećuje da, zbog neraspolaganja pravom na izravnu tužbu protiv imenovanja osobe J. M. predsjednikom Stegovnog vijeća Vrhovnog suda ili protiv akta osobe J. M. kojim određuje stegovni sud zadužen za ispitivanje spora, osoba M. F. mogla je pred potonjim sudom istaknuti pobijanje koje se temelji na mogućem nepoštovanju, koje proizlazi iz predmetnog akta određivanja, njezina prava da o tom sporu sudi zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud. Sud osim toga u tom pogledu podsjeća na to da je presudio da odredbe Zakona o redovnim sudovima, zato što predsjedniku Stegovnog vijeća Vrhovnog suda povjeravaju diskrecijsku ovlast određivanja stegovnog suda mjesno nadležnog za odlučivanje u stegovnim postupcima pokrenutima protiv sudaca redovnih sudova, ne ispunjavaju zahtjev koji proizlazi iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a prema kojem mora postojati mogućnost da

takve predmete ispita „zakonom ustanovljeni“ sud³⁴. Budući da postavlja takav zahtjev, za tu odredbu osim toga treba smatrati da ima izravan učinak, tako da načelo nadređenosti prava Unije nalaže tako određenom stegovnom sudu da ne primijeni nacionalne odredbe na temelju kojih je izvršeno takvo određivanje i, slijedom toga, da se proglasi nenadležnim za odlučivanje o sporu koji se pred njim vodi.

Kao četvrto, Sud primjećuje da se u ovom predmetu nastoji ishoditi neki oblik proglašavanja ništavim *erga omnes* imenovanja tuženika iz glavnog postupka na njegovu dužnost suca iako nacionalno pravo ne dopušta i nikad nije dopuštalo svim pojedincima da osporavaju imenovanje sudaca izravnom tužbom za poništenje ili proglašenje nevaljanim takvog imenovanja.

Presuda od 29. ožujka 2022. (veliko vijeće), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Dopuštenost – Članak 267. UFEU-a – Pojam ‚sud‘ – Članak 19. stavak 1. UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita – Načelo neovisnosti sudaca – Zakonom prethodno ustanovljeni sud – Sudsko tijelo čijeg je člana prvi put na sudačko mjesto imenovalo političko tijelo izvršne vlasti nedemokratskog režima – Način djelovanja Krajowe Rade Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska) – Neustavnost zakona na temelju kojeg je to vijeće bilo sastavljeno – Mogućnost da se to tijelo kvalificira kao nepristran i neovisan sud u smislu prava Unije“

U Poljskoj je 2017. više potrošača podnijelo nadležnom okružnom sudu tužbu u vezi s navodnom nepoštenošću odredbe u ugovoru o kreditu koji su oni sklopili s društvom Getin Noble Bank, bankarskom institucijom. Budući da im ni u prvom stupnju ni po žalbi nije u cijelosti udovoljeno, tužitelji su Sądu Najwyższem (Vrhovni sud, Poljska), sudu koji je uputio zahtjev, podnijeli žalbu u kasacijskom postupku.

Radi ispitivanja dopuštenosti žalbe koja mu je podnesena, taj je sud dužan, u skladu s nacionalnim pravom, provjeriti pravilnost sastava suda koji je donio presudu protiv koje je podnesena žalba u kasacijskom postupku. U tom kontekstu, zasjedajući kao sudac pojedinac, on dvoji o usklađenosti sastava žalbenog suda s pravom Unije. Smatra da se neovisnost i nepristranost troje žalbenih sudaca može dovesti u pitanje zbog okolnosti njihova imenovanja na sudačke dužnosti.

U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi, s jedne strane, okolnost da je prvo imenovanje jednog od sudaca (osobe FO) na takvo mjesto proizašlo iz odluke koju je donijelo tijelo nedemokratskog režima Poljske prije njezina pristupanja Europskoj uniji i da je on zadržan na tom mjestu nakon prestanka postojanja tog režima, a da nije ponovno položio prisegu i pri čemu se koristio stažem stečenim u vrijeme postojanja tog režima³⁵. S druge strane, dotični suci imenovani su na žalbeni sud na prijedlog Krajowe

³⁴ Presuda od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-791/19, EU:C:2021:596, t. 176.), prikazana u dijelovima „I. 2. Pravo neovisnih nacionalnih sudova da Sudu upute zahtjev za prethodnu odluku“ i „II. 7. Stegovna odgovornost“.

³⁵ U daljnjem tekstu upućivat će se kao na „okolnosti nastale prije pristupanja“.

Rade Sądownictwe (Državno sudbeno vijeće, Poljska, u daljnjem tekstu: KRS), i to jedan 1998., iako rezolucije tog tijela nisu bile obrazložene niti se protiv njih mogao podnijeti pravni lijek, a dvoje drugih 2012. i 2015. u vrijeme kada, prema stajalištu Trybunała Konstytucyjnego (Ustavni sud, Poljska), KRS nije djelovao transparentno i kada je njegov sastav bio suprotan Ustavu.

Svojom presudom, koju je donijelo veliko vijeće, Sud je presudio, u biti, da načelo djelotvorne sudske zaštite prava koje osobe izводе iz prava Unije³⁶ treba tumačiti na način da nepravilnosti koje je istaknuo sud koji je uputio zahtjev u pogledu žalbenih sudaca o kojima je riječ ne mogu same po sebi kod osoba pobuditi legitimne i ozbiljne sumnje u neovisnost i nepristranost tih sudaca niti, prema tome, dovesti u pitanje svojstvo sastava suda u kojem oni zasjedaju kao zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda.

Uvodno Sud odbija prigovor nedopuštenosti prema kojem sudac pojedinac poljskog Vrhovnog suda, pozvan da ispita dopuštenost žalbe koja mu je podnesena u kasacijskom postupku, nije bio ovlašten uputiti prethodna pitanja Sudu s obzirom na pogreške kojima je zahvaćeno njegovo vlastito imenovanje i koje dovode u pitanje njegovu neovisnost i nepristranost. Naime, budući da zahtjev za prethodnu odluku potječe od nacionalnog suda, mora se pretpostaviti da on ispunjava zahtjeve koje je Sud postavio kako bi ga se moglo smatrati „sudom” u smislu članka 267. UFEU-a. Takva pretpostavka može se ipak oboriti kada pravomoćna sudska odluka koju je donio nacionalni ili međunarodni sud dovede do zaključka da sudac koji čini sud koji je uputio zahtjev nema svojstvo zakonom ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda. Budući da Sud ne raspolaže informacijama na temelju kojih se takva pretpostavka može oboriti, zahtjev za prethodnu odluku je, dakle, dopušten.

Potom Sud ispituje dva dijela upućenih pitanja.

U sklopu prvog dijela sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UFEU-a i članku 47. Povelje to da se kao neovisni i nepristrani sud kvalificira sastav nacionalnog suda u kojem zasjeda sudac koji je, kao i osoba FO, započeo svoju karijeru pod komunističkim režimom i bio zadržan na svojem mjestu nakon prestanka postojanja tog režima.

U tom pogledu, nakon što se proglasio nadležnim za odlučivanje o tom pitanju³⁷, Sud pojašnjava da, iako je organizacija pravosuđa u državama članicama u njihovoj nadležnosti, one su pri izvršavanju te ovlasti dužne poštovati obveze koje za njih

³⁶ Načelo na koje upućuje članak 19. stavak 1. drugi podstavak UFEU-a i koje je utvrđeno u članku 47. Povelje kao i Direktivom Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima (SL 1993., L 95, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 24.). Potonja direktiva u svojem članku 7. stavcima 1. i 2. ponovno potvrđuje pravo na djelotvoran pravni lijek koje uživaju potrošači koji smatraju da su oštećeni navedenim odredbama.

³⁷ Prema ustaljenoj sudskoj praksi, Sud je nadležan tumačiti pravo Unije u pogledu njegove primjene u novoj državi članici isključivo od dana njezina pristupanja Uniji. U ovom slučaju, iako se tiče okolnosti nastalih prije pristupanja Poljske Uniji, upućeno pitanje odnosi se na situaciju koja nije proizvela sve svoje učinke prije tog dana jer je osoba FO, imenovana sucem prije pristupanja, trenutačno sudac i obnaša dužnosti koje odgovaraju tom statusu.

proizlaze iz prava Unije, uključujući obvezu da se osigura poštovanje načela djelotvorne sudske zaštite.

Glede utjecaja okolnosti nastalih prije pristupanja na neovisnost i nepristranost suca, a na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev u pogledu sudaca poput osobe FO, Sud podsjeća na to da se u trenutku pristupanja Poljske Europskoj uniji smatralo da je, u načelu, njezin pravosudni sustav usklađen s pravom Unije. Usto, sud koji je uputio zahtjev nije pružio nikakvo konkretno objašnjenje koje pokazuje zašto bi okolnosti prvog imenovanja osobe FO mogle omogućiti da se danas izvršava neprimjereni utjecaj na nju. Stoga se za okolnosti koje okružuju njezino prvo imenovanje ne može smatrati da same po sebi mogu kod građana pobuditi legitimne i ozbiljne sumnje u neovisnost i nepristranost tog suca prilikom obavljanja njegovih kasnijih sudačkih dužnosti.

U okviru drugog dijela upućenih pitanja želi se, u biti, saznati protivi li se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a, članku 47. Povelje kao i članku 7. stavcima 1. i 2. Direktive 93/13 to da se kao zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud kvalificira sastav suda koji pripada sudu države članice i u kojem zasjeda sudac do čijeg je prvog imenovanja na sudačko mjesto ili njegova kasnijeg imenovanja na viši sud došlo nakon što ga je kao kandidata za sudačko mjesto izabralo tijelo sastavljeno na temelju zakonodavnih odredbi koje je ustavni sud te države članice kasnije proglasio neustavnima (u daljnjem tekstu: prva predmetna okolnost) ili nakon što ga je kao kandidata za sudačko mjesto izabralo tijelo koje je pravilno sastavljeno, ali nakon postupka koji nije bio transparentan, javan niti se mogao pobijati pred sudom (u daljnjem tekstu: druga predmetna okolnost).

U tom pogledu Sud ističe da nije svaka pogreška koja bi mogla nastati tijekom postupka imenovanja suca takve prirode da može dovesti u pitanje neovisnost i nepristranost tog suca.

U konkretnom slučaju, glede prve predmetne okolnosti, Sud ističe da Ustavni sud nije odlučio o neovisnosti KRS-a kada je proglasio neustavnost sastava tog tijela, kakav je bio u vrijeme imenovanja dvaju sudaca različitih od osobe FO u sastav suda koji je donio presudu protiv koje je sudu koji je uputio zahtjev podnesena žalba u kasacijskom postupku. To proglašenje neustavnosti ne može stoga, samo po sebi, dovesti u sumnju neovisnost tog tijela niti, prema tome, stvoriti kod osoba dvojbe glede neovisnosti tih sudaca u odnosu na vanjske čimbenike. Uostalom, sud koji je uputio zahtjev nije u tom smislu iznio nijedan konkretan element koji može potkrijepiti postojanje takvih dvojbi.

Isti se zaključak nameće u vezi sa slučajem druge predmetne okolnosti. Naime, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne proizlazi da je KRS-u, kako je bio sastavljen nakon prestanka postojanja poljskog nedemokratskog režima, nedostajalo neovisnosti u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast.

U tim se uvjetima na temelju tih dviju okolnosti ne može utvrditi povreda temeljnih pravila primjenjivih u području imenovanja sudaca. Stoga, budući da istaknute nepravilnosti ne dovode do stvarne opasnosti da izvršna vlast raspolaže neutemeljenom

diskrecijskom ovlašću dovodeći u opasnost integritet ishoda postupka imenovanja sudaca, pravu Unije ne protivi se to da se kao zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud kvalificira sastav suda u kojem zasjedaju dotični suci.

Presuda od 9. siječnja 2024. (veliko vijeće), G. i dr. (Imenovanje sudaca redovnih sudova u Poljskoj) (C-181/21 i C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Mogućnost da sud koji je uputio zahtjev uzme u obzir presudu koju je donio Sud u prethodnom postupku – Nužnost traženog tumačenja da bi sud koji je uputio zahtjev mogao donijeti presudu – Sudačka neovisnost – Uvjeti za imenovanje sudaca redovnih sudova – Mogućnost pobijanja rješenja kojim je pravomoćno odlučeno o zahtjevu za donošenje privremenih mjera – Mogućnost isključenja suca iz sudskog vijeća – Nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku”

Svojom presudom veliko vijeće Suda ocijenilo je nedopuštenima dva zahtjeva za prethodnu odluku koje su podnijeli poljski suci, vezano uz pitanje usklađenosti sastava sudskog vijeća, u glavnim predmetima, sa zahtjevima vezanima uz neovisni i nepristrani sud u smislu prava Unije.

U prvom je predmetu (C-181/21) tročlano sudsko vijeće unutar Sąda Okręgowog w Katowicach (Okružni sud u Katowicama, Poljska) određeno radi ispitivanja žalbe protiv rješenja kojim se odbija prigovor potrošača uložen protiv platnog naloga. Sudac izvjestitelj zadužen za taj predmet izrazio je nedoumice u pogledu pitanja ima li to sudsko vijeće svojstvo „suda”, imajući u vidu okolnosti u kojima je došlo do imenovanja sutkinje A. Z., koja također pripada navedenom sudskom vijeću, u Okružni sud u Katowicama. Te su se nedoumice odnosile, među ostalim, na status i način rada Krajowe Rade Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska, u daljnjem tekstu: KRS³⁸), koja sudjeluje u takvom postupku imenovanja.

Kada je riječ o predmetu C-269/21, tročlano sudsko vijeće unutar Sąda Okręgowog w Krakowie (Okružni sud u Krakovu, Poljska) ispitalo je žalbu koju je banka podnijela protiv rješenja kojim je sudac pojedinac tog istog suda prihvatio zahtjev za donošenje prijevremenih mjera koji su podnijeli potrošači. To je tročlano sudsko vijeće preinačilo pobijano rješenje, odbilo taj zahtjev u cijelosti i vratilo predmet na odlučivanje sucu pojedincu. Potonji sudac ima nedoumice u pogledu usklađenosti s pravom Unije sastava sudskog vijeća koje je odlučivalo o žalbi banke, a zatim i u pogledu valjanosti njegove odluke. Naime, tročlano sudsko vijeće uključivalo je sutkinju A. T., koja je u Okružni sud u Krakovu imenovana 2021. godine, nakon provođenja postupka u koji je bio uključen KRS.

U tom kontekstu, sudac izvjestitelj, u prvom predmetu, i sudac pojedinac, u drugom predmetu, odlučili su Sudu uputiti prethodna pitanja kojima u bitnome žele znati, imajući u vidu specifične okolnosti u kojima je došlo do imenovanja sudaca A. Z. i A. T.,

³⁸ U svojem sastavu kakav je bio nakon 2018.

ispunjavaju li sudska vijeća u čijem su sastavu ti suci, zahtjeve vezane uz neovisni i nepristrani sud prethodno ustanovljen na temelju zakona, u smislu prava Unije, te nalaže li to pravo³⁹ da takve suce treba po službenoj dužnosti isključiti iz ispitivanja dotičnih predmeta.

Uvodno, Sud podsjeća na to da i iz teksta i iz strukture članka 267. UFEU-a proizlazi da je pretpostavka za odlučivanje u prethodnom postupku, među ostalim, činjenica da se pred nacionalnim sudovima stvarno vodi spor u kojem ti sudovi trebaju donijeti odluku koja može uzimati u obzir presudu donesenu u prethodnom postupku⁴⁰.

Sud nadalje ističe da, iako svaki sud ima obvezu provjeriti predstavlja li on po svojem sastavu neovisni i nepristrani sud koji je prethodno ustanovljen na temelju zakona u smislu, među ostalim, članka 19. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a, kada se po tom pitanju pojavi ozbiljna sumnja, ipak ostaje činjenica da nužnost tumačenja u smislu članka 267. UFEU-a koje se traži od Suda u prethodnom postupku, pretpostavlja da sudac koji je uputio zahtjev može sam izvući zaključke iz tog tumačenja, ocjenjujući u svjetlu tog tumačenja zakonitost imenovanja drugog suca istog sudskog vijeća, te eventualno određujući izuzeće potonjega suca.

U tom smislu, to nije slučaj sa sucem koji je uputio zahtjev u predmetu C-181/21, s obzirom na to da ni iz odluke kojom se upućuje zahtjev ni iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da bi on, na temelju pravila nacionalnog prava, mogao sam postupati na taj način. Za tumačenje odredbi prava Unije koje se traži u predmetu C-181/21 stoga ne postoji objektivna potreba u vezi s odlukom koju bi sudac koji je uputio zahtjev mogao sam donijeti u predmetu iz glavnog postupka.

Kada je riječ o predmetu C-269/21, Sud ističe da i sam sud koji je uputio zahtjev naglašava da protiv rješenja koje je donijelo tročlano sudsko vijeće kojim je ono preinačilo vlastitu odluku i odbilo zahtjev za donošenje privremenih mjera koji su istaknuli dotični potrošači nema više mogućnosti podnošenja žalbe, pa ga stoga prema poljskom pravu treba smatrati pravomoćnim. Iako se poziva na pravnu nesigurnost koja prati to rješenje zbog nedoumica u pogledu zakonitosti sastava sudskog vijeća koje ga je donijelo, sud koji je uputio zahtjev ipak ne navodi nijednu odredbu poljskog postupovnog prava koja bi mu povjeravala nadležnost – tim više kao sucu pojedincu – za provođenje ispitivanja usklađenosti, posebno s pravom Unije, pravomoćnog rješenja koje je o takvom zahtjevu donijelo tročlano sudsko vijeće. Osim toga, iz spisa kojim Sud raspolaže vidljivo je da rješenje koje je donijelo tročlano sudsko vijeće obvezuje suca koji je uputio zahtjev i da potonji nije nadležan ni za određivanje „izuzeća” suca sudskog vijeća koje je donijelo to rješenje, niti za pobijanje tog rješenja.

Sud iz toga zaključuje da sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-269/21 nije na temelju pravila nacionalnog prava nadležan za ocjenjivanje zakonitosti, posebno s gledišta prava

³⁹ Vidjeti članak 2. i članak 19. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

⁴⁰ Presuda od 22. ožujka 2022., Prokurator Generalny i dr. (Stegovno vijeće Vrhovnog suda – Imenovanje) (C-508/19, EU:C:2022:201, t. 62. i navedena sudska praksa), prikazana u ovom dijelu

Unije, tročlanog sudskog vijeća koje je donijelo pravomoćno rješenje o zahtjevu za donošenje privremenih mjera i osobito zakonitosti uvjeta imenovanja sutkinje A. T., kao ni za eventualno pobijanje tog rješenja.

Naime, budući da je zahtjev za donošenje privremenih mjera žalitelja iz glavnog postupka u cijelosti odbijen, tročlano sudsko vijeće je pravomoćno okončalo razmatranje tog zahtjeva. Pitanja postavljena u predmetu C-269/21 suštinski se odnose na stadij postupka u glavnom predmetu koji je pravomoćno okončan i koji se razlikuje od spora o meritumu koji se još jedini vodi pred sudom koji je uputio zahtjev. Ona stoga ne odgovaraju objektivnoj potrebi vezanoj uz rješavanje tog spora, već im je cilj da se od Suda dobije općenita ocjena, nevezana uz potrebe navedenog spora, o postupku imenovanja sudaca redovnih sudova u Poljskoj.

2. Etička načela

Presuda od 5. lipnja 2023. (veliko vijeće), Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

„Povreda obveze države članice – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Neovisnost sudaca – Članak 267. UFEU-a – Mogućnost upućivanja prethodnog pitanja Sudu – Nadređenost prava Unije – Ovlasti u području ukidanja kaznenog imuniteta sudaca te u području radnog prava, socijalne sigurnosti i umirovljenja sudaca Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) koje su dodijeljene Stegovnom vijeću tog suda – Zabrana da nacionalni sudovi osporavaju zakonitost sudova i ustavnih tijela ili da utvrđuju ili ocjenjuju zakonitost imenovanja sudaca ili njihovih sudskih ovlasti – Sučeva provjera poštovanja određenih zahtjeva koji se odnose na postojanje zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda, utvrđena kao ‚stegovna povreda‘ – Isključiva nadležnost za ispitivanje pitanja povezanih s nepostojanjem neovisnosti suda ili suca koja je dodijeljena Vijeću za izvanredni nadzor i javne poslove Sąda Najwyższego (Vrhovni sud) – Članci 7. i 8. Povelje o temeljnim pravima – Prava na poštovanje privatnog života i zaštitu osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 6. stavak 1. prvi podstavak točke (c) i (e) te članak 6. stavak 3. drugi podstavak – Članak 9. stavak 1. – Osjetljivi podaci – Nacionalni propisi kojima se sucima nalaže da podnesu izjavu o članstvu u udruženjima, zakladama ili političkim strankama kao i funkcijama koje u njima obavljaju te kojima se predviđa objava podataka iz tih izjava na internetu”

U 2017. u okviru Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) osnovana su dva nova vijeća, odnosno Izba Dyscyplinarna (Stegovno vijeće) i Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove).

Zakonom od 20. prosinca 2019. kojim je izmijenjen Zakon o Vrhovnom sudu, a koji je stupio na snagu 2020., tim su dvama vijećima dodijeljene nove nadležnosti, među

ostalim, nadležnost za odobravanje vođenja kaznenog postupka protiv sudaca ili za njihovo pritvaranje⁴¹. Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove dobilo je pak isključivu nadležnost za ispitivanje prigovora i pravnih pitanja u vezi s neovisnošću sudova ili sudaca⁴². Usto, na temelju tog zakona o izmjeni zakona, Vrhovnom je sudu zabranjeno, uključujući i potonjem vijeću, osporavati zakonitost sudova, ustavnih tijela države i tijela za nadzor i provedbu prava te utvrđivati ili ocjenjivati zakonitost imenovanja sudaca⁴³. Navedenim se zakonom pojašnjava i pojam stegovne povrede sudaca⁴⁴.

Tim zakonom o izmjeni zakona također je izmijenjen i Zakon o redovnim sudovima, na način da su u njega unesene odredbe koje odgovaraju onima kojima je izmijenjen Zakon o Vrhovnom sudu⁴⁵. Njime je utvrđen sustav koji se primjenjuje na eventualni kazneni postupak pokrenut protiv sudaca redovnih sudova⁴⁶. Usto, on potonjim sucima nalaže, isto kao i sucima Vrhovnog suda, obveze prijave u pogledu pripadnosti udruženjima, neprofitnim zakladama i političkim strankama, uključujući i za razdoblja prije stupanja na dužnost, te predviđa objavljivanje tih podataka na internetu⁴⁷. Velik broj tih novih odredaba primjenjuje se i na upravne sudove⁴⁸.

Smatrajući da je donošenjem tih novih odredaba Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije⁴⁹, Europska komisija podnijela je Sudu tužbu zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a.

U presudi donesenoj u ovom predmetu veliko vijeće Suda prihvatilo je tužbu koju je podnijela Komisija. Sud je utvrdio da se tim novim nacionalnim odredbama ugrožava neovisnost sudaca zajamčena odredbama članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i

⁴¹ Izmijenjeni Zakon o Vrhovnom sudu, članak 27. stavak 1.

⁴² Tako je Vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove nadležno, posebice, u području izuzeća sudaca ili prigovora koji se temelje na nepostojanju neovisnosti suda ili suca kao i za odlučivanje o tužbama kojima se želi utvrditi nezakonitost sudskih odluka kada se ona sastoji u osporavanju statusa osobe imenovane na mjesto suca koji je odlučivao u predmetu (izmijenjeni Zakon o Vrhovnom sudu, članak 26. stavci 2. do 6.). Ono je također isključivo nadležno za ispitivanje pravnih pitanja koja se odnose na neovisnost suda ili suca, koja se postavljaju pred Vrhovnim sudom (izmijenjeni Zakon o Vrhovnom sudu, članak 82. stavci 2. do 5.).

⁴³ Izmijenjeni Zakon o Vrhovnom sudu, članak 29. stavci 2. i 3.

⁴⁴ Sudac Vrhovnog suda stegovno odgovara za svoje profesionalne propuste, posebice u slučaju očite i teške povrede zakona, radnji ili propusta koji su takve prirode da se njima sprečava ili ozbiljno ugrožava rad pravosudnog tijela ili radnji kojima se dovodi u pitanje postojanje radnog odnosa suca, djelotvornost imenovanja suca ili zakonitost ustavnog tijela Republike Poljske (izmijenjeni Zakon o Vrhovnom sudu, članak 72. stavak 1.).

⁴⁵ Tako članak 42.a izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima preuzima tekst članka 29. stavaka 2. i 3. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu, dok njegov članak 107. stavak 1. preuzima tekst članka 72. stavka 1. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu (vidjeti *supra*).

⁴⁶ Vidjeti članke 80. i 129. stavke 1. do 3. izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima.

⁴⁷ Članak 88.a izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima u stavcima 1. i 4. pojašnjava da:

„1. Sudac podnosi pisanu izjavu u kojoj navodi:

1. članstvo u udruzi, uključujući naziv i sjedište udruge, funkciju koju obavlja i razdoblje članstva;

2. funkciju koju obavlja u tijelu neprofitne ustanove, uključujući naziv i sjedište ustanove i razdoblje u kojem je obavljao funkciju;

3. članstvo u političkoj stranci prije imenovanja na mjesto suca te članstvo u političkoj stranci za vrijeme mandata prije 29. prosinca 1989., uključujući naziv stranke, funkcije koje je obavljao i razdoblje članstva.

[...]

4. Informacije navedene u izjavama iz stavka 1. javne su te se objavljuju u Biuletynu Informacji Publicznej (Bilten javnih informacija) [...]”.

U pogledu sudaca Vrhovnog suda vidjeti članak 45. stavak 3. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu.

⁴⁸ Vidjeti, posebice, članak 5. stavke 1.a i 1.b, članak 8. stavak 2., članak 29. stavak 1. i članak 49. stavak 1. izmijenjenog Zakona o upravnim sudovima.

⁴⁹ Komisija je smatrala da je Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, koji predviđa obvezu država članica da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije, na temelju članka 47. Povelje, koji se odnosi na djelotvoran pravni lijek i na pristup zakonom prethodno ustanovljenom neovisnom i nepristranom sudu, na temelju članka 267. drugog i trećeg stavka UFEU-a, kojima se predviđa mogućnost (drugi stavak) nekih nacionalnih sudova i obveze (treći stavak) drugih nacionalnih sudova da upute zahtjev za prethodnu odluku, na temelju načela nadređenosti prava Unije i članaka 7. i 8. Povelje kao i članka 6. stavka 1. prvog podstavka točka (c) i (e) i stavka 3. te članka 9. stavka 1. OUZP-a, koji se odnose na pravo na poštovanje privatnog života i pravo na zaštitu osobnih podataka.

članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te da se usto povređuju, s jedne strane, obveze koje nacionalni sudovi imaju u okviru mehanizma zahtjeva za prethodnu odluku i, s druge strane, načelo nadređenosti prava Unije. Osim toga, odredbe kojima se uspostavljaju mehanizmi prijave u odnosu na suce i objavljivanje tako pribavljenih podataka na internetu povređuju pravo na poštovanje privatnog života i pravo na zaštitu osobnih podataka, koja su utvrđena Poveljom i OUZP-om.

Kao prvo, kada je riječ o nadležnosti Suda da odlučuje o Komisijinim prigovorima koji se tiču povrede odredaba članka 19. stavka 1. UEU-a i članka 47. Povelje kao i načela nadređenosti prava Unije, Sud podsjeća na to da se Unija temelji na vrijednostima zajedničkim državama članicama⁵⁰ i da poštovanje tih vrijednosti predstavlja preduvjet pristupanju Uniji⁵¹. Unija stoga okuplja države koje su slobodno i dobrovoljno odlučile usvojiti te vrijednosti, čije poštovanje i promicanje predstavljaju temeljnu pretpostavku uzajamnog povjerenja između država članica. Stoga je poštovanje od strane države članice tih vrijednosti uvjet za uživanje svih prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ na tu državu članicu te se ne može svesti na obvezu kojom je država kandidatkinja obvezana radi pristupanja Uniji i koje bi se mogla osloboditi nakon svojeg pristupanja. Sud u tom pogledu ističe da se člankom 19. UEU-a konkretizira vrijednost vladavine prava utvrđena u članku 2. UEU-a⁵² i predviđa da je na državama članicama da predvide sustav pravnih lijekova i postupaka kojima se osobama osigurava poštovanje njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije. Posljedično, Sud je presudio da zahtjevi koji proizlaze iz poštovanja vrijednosti i načela kao što su vladavina prava, djelotvorna sudska zaštita i neovisnost pravosuđa ne mogu utjecati na nacionalni identitet država članica, u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a.

Sud naglašava da su države članice dužne pri izboru svojeg ustavnog modela poštovati zahtjev neovisnosti sudova koji proizlazi iz članka 2. i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i da su stoga osobito dužne osigurati da se – s obzirom na vrijednost vladavine prava – izbjegne svako slabljenje njihova zakonodavstva u području organizacije pravosuđa, suzdržavajući se od donošenja pravila koja mogu ugroziti neovisnost sudaca.

Osim toga, Sud u tom pogledu podsjeća na to da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, protumačen s obzirom na članak 47. Povelje, državama članicama nalaže bezuvjetnu obvezu jasnog i preciznog rezultata, osobito u pogledu neovisnosti i nepristranosti sudova od kojih se traži da tumače i primjenjuju pravo Unije i u pogledu zahtjeva da oni budu prethodno ustanovljeni zakonom, te da on ima izravan učinak koji – u skladu s načelom nadređenosti prava Unije – dovodi do izuzimanja iz primjene svake nacionalne odredbe, odnosno nacionalne sudske ili druge prakse koja je protivna tim

⁵⁰ Članak 2. UEU-a

⁵¹ Članak 49. UEU-a

⁵² Vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 32.), prikazanu u dijelu II. 3., naslovljenom „Plaće”.

odredbama prava Unije. S obzirom na to da Sud ima isključivu nadležnost za davanje konačnog tumačenja prava Unije, nacionalni ustavni sud dužan je izmijeniti, ako je potrebno, vlastitu sudsku praksu ako ona nije u skladu s pravom Unije kako ga tumači Sud. Posljedično, Sud se proglašava nadležnim za ispitivanje Komisijinih prigovora.

Baveći se potom sadržajem Komisijinih prigovora, Sud presuđuje da je Poljska, time što je donijela odredbe kojima se sucima nalažu obveze dostave podataka o aktivnostima u udruženjima i neprofitnim zakladama kao i o pripadnosti političkim strankama prije imenovanja, i time što je predvidjela objavljivanje tih podataka⁵³, povrijedila pravo na poštovanje privatnog života i pravo na zaštitu osobnih podataka, koja su zajamčena Poveljom⁵⁴ i OUZP-om⁵⁵.

U tom pogledu, nakon što je zaključio da se u ovom predmetu primjenjuje OUZP i, konkretnije, članak 6. stavak 1. prvi podstavak točke (c) i (e) i članak 9. stavak 1. te uredbe, Sud utvrđuje da ciljevi koje je navela Poljska u potporu predmetnim odredbama i koji se sastoje od smanjenja rizika mogućnosti da na suce u izvršavanju njihovih dužnosti utječu razmatranja koja se odnose na privatne ili političke interese kao i od jačanja povjerenja osoba u postojanje takve nepristranosti, predstavljaju ciljeve od općeg interesa koje priznaje Unija, u smislu članka 52. stavka 1. Povelje, ili ciljeve od javnog interesa u smislu OUZP-a⁵⁶. Sud ipak podsjeća na to da, iako takav cilj može stoga dopustiti ograničenja ostvarivanja prava zajamčenih člancima 7. i 8. Povelje, to vrijedi samo pod uvjetom da ta ograničenja stvarno ispunjavaju taj cilj i da su mu proporcionalna.

Ispitujući nužnost predmetnih mjera, Sud ističe da Poljska nije navela jasna i konkretna objašnjenja u kojima se navodi po čemu objava informacija o članstvu suca u političkoj stranci prije imenovanja na mjesto suca i za vrijeme mandata prije 29. prosinca 1989. može u ovom trenutku pridonijeti jačanju prava osoba na ispitivanje njihova predmeta pred sudom koji ispunjava zahtjev nepristranosti. S obzirom na posebni kontekst u kojem su usvojeni Zakon o izmjeni zakona i navedene mjere, Sud osim toga smatra da su te mjere zapravo donesene kako bi se nanijela šteta profesionalnom ugledu dotičnih sudaca i mišljenju koje osobe imaju o njima. Stoga navedene mjere nisu prikladne za postizanje legitimnog cilja koji se navodi u ovom predmetu.

Kad je riječ o drugim informacijama, koje se odnose na trenutačno ili prethodno članstvo u udruženju ili neprofitnoj zakladi, Sud smatra da se ne može isključiti *a priori* da činjenica da se takve informacije objavljuju na internetu pridonosi otkrivanju postojanja eventualnih sukoba interesa koji mogu utjecati na nepristrano obavljanje dužnosti dotičnih sudaca tijekom ispitivanja određenih predmeta, pri čemu takva transparentnost može općenitije doprinijeti jačanju povjerenja osoba u tu nepristranost i u pravosuđe.

⁵³ Članak 88.a izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima, članak 45. stavak 3. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu i članak 8. stavak 2. izmijenjenog Zakona o upravnim sudovima

⁵⁴ Članak 7. i članak 8. stavak 1. Povelje

⁵⁵ Članak 6. stavak 1. prvi podstavak točke (c) i (e), članak 6. stavak 3 i članak 9. stavak 1. OUZP-a

⁵⁶ U smislu članka 6. stavka 3. i članka 9. stavka 2. točke (g) OUZP-a

Međutim, on ističe, s jedne strane, da se u ovom predmetu dotični osobni podaci odnose posebice na razdoblja prije datuma od kojeg je sudac dužan dati traženu izjavu. No, Sud presuđuje da, ako ne postoji vremensko ograničenje predmetnih prethodnih razdoblja, ne može se smatrati da su predmetne mjere ograničene na ono što je strogo nužno kako bi se pridonijelo jačanju prava osoba na to da u određenom predmetu njihov slučaj ispita sud koji ispunjava zahtjev nepristranosti. S druge strane te kada je riječ o odvagivanju koje treba provesti između cilja u općem interesu koji se ostvaruje i predmetnih prava, Sud ističe, najprije, da se objavom predmetnih informacija na internetu s navođenjem imena, ovisno o predmetu poslovanja udruženja ili neprofitnih zaklada, mogu otkriti informacije o određenim osjetljivim aspektima privatnog života dotičnih sudaca, osobito njihova vjerska ili filozofska uvjerenja. Potom, on dodaje da predmetnom obradom osobnih podataka ti podaci postaju slobodno dostupni na internetu cjelokupnoj javnosti, a zatim i potencijalno neograničenom broju osoba. Naposljetku, ističe da u posebnom kontekstu u kojem su donesene osporavane nacionalne odredbe, objava tih osobnih podataka na internetu dotične suce može izložiti opasnosti od neopravdane stigmatizacije i tako neopravdano utjecati na mišljenje koje osobe i opća javnost imaju o njima kao i opasnosti od neopravdanog ometanja razvoja njihove karijere. U tim okolnostima, Sud zaključuje da obrada osobnih podataka poput one o kojoj je riječ predstavlja osobito teško zadiranje u temeljna prava dotičnih osoba na poštovanje njihova privatnog života i zaštitu njihovih osobnih podataka.

Provodeći potom odvagivanje ozbiljnosti tog zadiranja s važnosti navedenog cilja u općem interesu, Sud utvrđuje da, vodeći računa o općem i posebnom nacionalnom kontekstu u kojem su donesene osporavane nacionalne odredbe kao i osobito teškim posljedicama koje te nacionalne odredbe mogu imati na dotične suce, rezultat tog odvagivanja nije uravnotežen. U usporedbi sa statusom *quo ante* koji proizlazi iz nacionalnog pravnog okvira koji je prethodno postojao, objava predmetnih osobnih podataka na internetu predstavlja potencijalno znatno zadiranje u temeljna prava zajamčena člankom 7. i člankom 8. stavkom 1. Povelje, pri čemu se to zadiranje u ovom slučaju ne može opravdati eventualnim koristima koje bi iz njega mogle proizaći u smislu sprečavanja sukoba interesa kod sudaca i povećanja povjerenja u njihovu nepristranost.

3. Plaće

Presuda od 27. veljače 2018. (veliko vijeće), Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, [EU:C:2018:117](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 19. stavak 1. UEU-a – Pravni lijekovi – Učinkovita pravna zaštita – Neovisnost sudaca – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Smanjenje plaća u nacionalnoj javnoj službi – Mjere proračunske štednje”

Portugalski je zakonodavac od listopada 2014. privremeno smanjio iznos plaće niza dužnosnika i osoba koje obavljaju funkcije u javnom sektoru, među kojima su suci

Tribunala de Contas (Revizorski sud, Portugal). Zakonom iz 2015. postupno su od 1. siječnja 2016. ukinute te mjere smanjenja.

Associação Sindical dos Juízes Portugueses (Sindikato portugalskih sudaca, u daljnjem tekstu: ASJP), koji djeluje u ime članova tog suda, podnio je tužbu Supremo Tribunalu Administrativo (Vrhovni upravni sud, Portugal) protiv tih proračunskih mjera. ASJP smatra da je mjerama smanjenja plaća povrijeđeno „načelo neovisnosti sudaca”, koje je utvrđeno ne samo portugalskim Ustavom nego i pravom Unije.

Vrhovni upravni sud smatra da se mjere za privremeno smanjenje iznosa plaća u javnom sektoru temelje na zahtjevima smanjenja prekomjernog deficita u proračunu Portugalske Države, koje je Unija naložila portugalskoj vladi u zamjenu, među ostalim, za financijsku pomoć toj državi članici. Vrhovni upravni sud, međutim, ističe da je Portugalska Država također obvezna poštovati opća načela prava Unije, među kojima je i načelo neovisnosti sudaca, koje se primjenjuje kako na sudove Unije tako i na nacionalne sudove. Naime, Vrhovni upravni sud smatra da učinkovitu pravnu zaštitu prava koja proizlaze iz pravnog poretka Unije prije svega jamče nacionalni sudovi. Oni moraju provoditi tu zaštitu poštujući pritom načela neovisnosti i nepristranosti. Vrhovni upravni sud ističe da neovisnost sudskih tijela ovisi o jamstvima vezanima uz status njihovih članova, uključujući kad je riječ o njihovim plaćama. On stoga pita Sud protivi li se načelu neovisnosti sudaca primjena na članove sudbene vlasti države članice općih mjera smanjenja plaća, kada su te mjere, kao u ovom slučaju, vezane uz zahtjeve uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita i uz program financijske pomoći Unije.

Sud u svojoj presudi, odlučujući u velikom vijeću, najprije naglašava da članak 19. UEU-a, kojim se konkretizira vrijednost vladavine prava navedena u članku 2. UEU-a, zadaću provođenja sudskog nadzora u pravnom poretku Unije povjerava ne samo Sudu već i sudovima država članica. U tom pogledu podsjeća na to da je sâmo postojanje učinkovite pravne zaštite radi osiguranja poštovanja prava Unije svojstveno vladavini prava. Svaka država članica stoga mora osigurati da tijela koja su, u svojstvu „suda”, u smislu prava Unije, dio njezina sustava pravnih lijekova u područjima obuhvaćenima pravom Unije, udovoljavaju zahtjevima učinkovite pravne zaštite. Prema tome, budući da Revizorski sud može kao sud odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije, Portugal mora jamčiti da taj sud udovoljava zahtjevima svojstvenima učinkovitoj pravnoj zaštiti.

Sud u tom pogledu ističe da je, kako bi se zajamčila ta zaštita, ključno očuvanje neovisnosti takvog tijela, kako to potvrđuje članak 47. drugi stavak Povelje, koji među zahtjevima vezanima uz temeljno pravo na djelotvoran pravni lijek spominje pristup „neovisnom” sudu. Naime, jamstvo neovisnosti nužno je ne samo na razini Unije nego i na razini država članica, za nacionalne sudove. Taj pojam neovisnosti osobito znači da predmetno tijelo svoje sudske funkcije izvršava posve samostalno a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisa koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke. Međutim, prema

mišljenju Suda, primanje plaće koja je odgovarajuća s obzirom na važnost funkcija koje obavljaju predstavlja jamstvo svojstveno neovisnosti sudaca.

Međutim, Sud utvrđuje da su se mjere smanjenja plaće o kojima je riječ primjenjivale samo na članove Revizorskog suda i da su stoga slične općim mjerama čija je svrha da svi članovi nacionalne javne službe pridonose nastojanju da se štedi. Usto, te su mjere bile privremene te su trajno ukinute 1. listopada 2016. Stoga Sud odlučuje da se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a ne protivi primjena općih mjera smanjenja plaća, poput onih u glavnom postupku, koje su vezane uz zahtjeve uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita i uz program financijske pomoći Unije.

4. Upućivanje

Presuda od 16. studenoga 2021. (veliko vijeće), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr. (C-748/19 do C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Vladavina prava – Neovisnost pravosuđa – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Nacionalni propis kojim se predviđa mogućnost da ministar pravosuđa uputi suce na rad u sudove višeg stupnja i da opozove upućene suce – Sudska vijeća u kaznenim predmetima koja uključuju suce koje je u ta vijeća uputio ministar pravosuđa – Direktiva (EU) 2016/343 – Pretpostavka nedužnosti”

U okviru sedam kaznenih predmeta koji su u tijeku pred njim Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) dvoji o usklađenosti sastava sudskih vijeća koja trebaju odlučivati o tim predmetima s pravom Unije, s obzirom na činjenicu da je u njima sudac kojeg je ministar pravosuđa uputio odlukom na temelju Zakona o ustrojstvu redovnih sudova⁵⁷.

Taj sud navodi da, na temelju poljskih pravila o upućivanju sudaca, ministar pravosuđa može uputiti suca na kazneni sud višeg stupnja na temelju kriterija koji nisu službeno poznati a da se pritom nad odlukom o upućivanju ne može provesti sudski nadzor. Usto, može opozvati to upućivanje u svakom trenutku a da se pritom na taj opoziv ne primjenjuju prethodno utvrđeni pravni kriteriji niti se odluka o opozivu mora obrazložiti.

U tom je kontekstu sud koji je uputio zahtjev odlučio pitati Sud o usklađenosti navedenih pravila s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a⁵⁸ i krši li se tim pravilima pretpostavka nedužnosti koja se primjenjuje na kaznene postupke, a koja, među ostalim, proizlazi iz Direktive 2016/343.

⁵⁷ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (Zakon o ustrojstvu redovnih sudova) od 27. srpnja 2001., u verziji koja je bila primjenjiva u glavnom sporu (Dz. U. iz 2019., poz. 52)

⁵⁸ Na temelju te odredbe: „[d]ržave članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije”.

Svojom presudom, donesenom u velikom vijeću, Sud je presudio da se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a u vezi s člankom 2. UEU-a te Direktivi 2016/343⁵⁹ protive nacionalne odredbe prema kojima ministar pravosuđa države članice može, na temelju kriterija koji nisu javno dostupni, s jedne strane, uputiti suca na rad u kazneni sud višeg stupnja na određeno ili neodređeno vrijeme i, s druge strane, u svakom trenutku i neobrazloženom odlukom opozvati to upućivanje, neovisno o tome je li riječ o upućivanju na određeno ili neodređeno vrijeme.

Najprije, Sud utvrđuje da su poljski redovni sudovi, među kojima se nalazi Okružni sud u Varšavi, dio poljskog sustava pravnih lijekova „u područjima obuhvaćenima pravom Unije”, u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a. Kako bi takvi sudovi mogli osigurati učinkovitu sudsku zaštitu koja se zahtijeva tom odredbom, ključno je očuvanje njihove neovisnosti. Poštovanje tog zahtjeva neovisnosti osobito nalaže da pravila o upućivanju sudaca pružaju potrebna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe tog upućivanja kao sredstva političke kontrole nad sadržajem sudskih odluka.

U tom pogledu Sud ističe da, iako činjenica da ministar pravosuđa može uputiti suce samo uz njihov pristanak predstavlja važno postupovno jamstvo, ipak postoji niz elemenata koji, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, omogućavaju ministru pravosuđa da utječe na te suce i koji mogu izazvati sumnje u njihovu neovisnost. Prilikom analize tih različitih elemenata Sud ponajprije navodi da odluku o upućivanju suca i odluku o okončavanju tog upućivanja treba donijeti na temelju unaprijed poznatih kriterija i da one moraju biti pravilno obrazložene kako bi se izbjegle arbitrarnost i opasnost od manipulacija. Usto, s obzirom na to da opoziv upućivanja suca bez njegova pristanka može imati za njega jednake učinke kao stegovna sankcija, mora postojati mogućnost da se takva mjera osporava pred sudom u skladu s postupkom koji u potpunosti jamči prava obrane. Osim toga, ističući da ministar pravosuđa obnaša i dužnost glavnog državnog odvjetnika, Sud utvrđuje da on tako u pojedinom kaznenom predmetu istodobno ima ovlast i nad državnim odvjetnikom koji djeluje u okviru redovnih sudova i nad upućenim sucima, što kod građana može pobuditi opravdane sumnje u nepristranost navedenih upućenih sudaca. Naposljetku, suci upućeni u sudska vijeća koja trebaju odlučiti u glavnim postupcima obnašaju i dužnosti zamjenikâ službenika za stegovne postupke u pogledu sudaca redovnih sudova, tijela zaduženog za vođenje stegovnih postupaka pokrenutih protiv sudaca. Međutim, istodobno obnašanje tih dviju dužnosti, u kontekstu u kojem zamjenike službenika za stegovne postupke u pogledu sudaca redovnih sudova također imenuje ministar pravosuđa, može pobuditi opravdane sumnje kod pojedinaca u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na druge članove dotičnih sudskih vijeća.

Promatrane zajedno, te različite okolnosti, ne dovodeći u pitanje konačne ocjene koje treba provesti sud koji je uputio zahtjev, mogu dovesti do zaključka da ministar pravosuđa ima, na temelju nepoznatih kriterija, ovlast da uputi suce na sudove višeg

⁵⁹ Članak 6. stavci 1. i 2. Direktive 2016/343

stupnja i da okonča njihovo upućivanje a da pritom ne mora obrazložiti tu odluku, s učinkom da, tijekom razdoblja unutar kojeg su ti suci upućeni, ne uživaju jamstva ni neovisnost koje bi inače morao uživati svaki sudac u državi vladavine prava. Takva se ovlast ne može smatrati spojivom s obvezom poštovanja zahtjeva neovisnosti.

5. Premještaj

Presuda od 6. listopada 2021. (veliko vijeće), W. Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita u područjima koja su obuhvaćena pravom Unije – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Načela nesmjernosti i neovisnosti sudaca – Premještaj suca redovnog suda bez njegova pristanka – Pravni lijek – Rješenje o nedopuštenosti koje je donio sudac Sąda Najwyższego (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Vrhovni sud (vijeće za izvanredni nadzor i javne poslove), Poljska)) – Sudac kojeg je imenovao predsjednik Republike Poljske na temelju rezolucije koja potječe od Državnog sudbenog vijeća unatoč sudskoj odluci kojom je određena obustava izvršenja te rezolucije dok Sud ne donese presudu u prethodnom postupku – Sudac koji nije zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud – Nadređenost prava Unije – Mogućnost da se takvo rješenje o nedopuštenosti smatra nepostojećim”

U toj presudi, čiji je činjenični i pravni okvir prethodno naveden⁶⁰, Sud utvrđuje da je redovni sud, poput poljskog okružnog suda, obuhvaćen poljskim sustavom pravnih lijekova u „područjima obuhvaćenima pravom Unije”, u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a. Kako bi takav sud mogao osigurati djelotvornu sudska zaštitu koja se zahtijeva tom odredbom, ključno je očuvanje njegove neovisnosti. No, premještaj suca bez njegova pristanka može ugroziti načela nesmjernosti i neovisnosti sudaca. Naime, on može utjecati na opseg ovlasti dotičnog suca i na postupanje sa spisima koji su mu povjereni te imati znatne posljedice po njegov život i karijeru; on može stoga biti sredstvo za nadzor nad sadržajem sudskih odluka i stvoriti učinke slične učincima stegovne sankcije. Slijedom navedenog, zahtjev neovisnosti sudaca nalaže da sustav primjenjiv na njihove premještaje bez njihova pristanka ima jamstva nužna da se izbjegne ugrožavanje te neovisnosti putem izravnih ili neizravnih vanjskih intervencija. Morala bi stoga postojati mogućnost da se takve mjere, o kojima se može odlučiti samo iz opravdanih razloga koji se osobito odnose na preraspodjelu dostupnih resursa, osporavaju pred sudom, u skladu s postupkom koji u potpunosti jamči prava obrane.

⁶⁰ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio II.1., naslovljen „Imenovanje”.

6. Napredovanje

Presuda od 7. rujna 2023. (prvo vijeće), Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (C-216/21, [EU:C:2023:628](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Odluka 2006/928/EZ – Mehanizam za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila u području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije – Članak 2. UEU-a – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Vladavina prava – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Neovisnost sudaca – Nacionalni propis kojim se mijenja sustav napredovanja sudaca”

Consiliul Superior al Magistraturii (Vrhovno sudbeno vijeće, Rumunjska) (u daljnjem tekstu: CSM) odobrio je 2019. reformu postupka napredovanja sudaca na više sudove. Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (udruga „Forum sudaca Rumunjske”) i jedan pojedinac osporavaju tu reformu pred Curteom de Apel Ploiești (Žalbeni sud u Ploieštiju, Rumunjska).

Tužitelji iz glavnog postupka tvrde da zamjena prijašnjih pisanih ispita ocjenjivanjem rada i postupanja kandidata koje provode predsjednik i članovi višeg suda o kojem je riječ čini sustav napredovanja subjektivnim i diskrecijskim. Žalbeni sud u Ploieštiju pita Sud je li takva reforma usklađena s načelom neovisnosti sudaca.

U svojoj presudi Sud odlučuje da se nacionalnim propisom koji se odnosi na sustav napredovanja sudaca treba jamčiti poštovanje načela neovisnosti sudaca.

U tom kontekstu Sud odlučuje i da se pravu Unije u načelu ne protivi to da se napredovanje sudaca na viši sud temelji na ocjenjivanju njihova rada i postupanja koje provodi povjerenstvo sastavljeno od predsjednika i članova tog višeg suda. Međutim, materijalne pretpostavke i postupovna pravila na temelju kojih se donose odluke o napredovanju trebaju biti takvi da kod pojedinaca ne mogu izazvati razumne sumnje u pogledu neovisnosti i nepristranosti sudaca o kojima je riječ, nakon njihova napredovanja.

Sud napominje da se postupak napredovanja sudaca na dužnosti na nižim sudovima u Rumunjskoj sastoji od dvaju koraka. Prvi korak, koji omogućuje napredovanje „bez premještaja”, bez promjene radnog mjesta, temelji se na pisanom ispitu koji je namijenjen ocjenjivanju teorijskog znanja i praktičnih vještina kandidatâ. Drugi korak, koji uključuje takozvano „stvarno napredovanje”, omogućuje kandidatima koji su već napredovali „bez premještaja” da doista budu raspoređeni na viši sud.

Samo u okviru tog drugog koraka ocjenjivanje provodi, na razini svakog žalbenog suda, povjerenstvo sastavljeno od predsjednika tog suda i četiriju njegovih članova koje imenuje odjel CSM-a za suce.

Iako reforma drugog koraka, prema mišljenju Žalbenog suda u Ploieštiju, može dovesti do koncentracije ovlasti u rukama određenih članova tog povjerenstva za ocjenjivanje, a

posebno njegova predsjednika, ipak se ne može smatrati da kao takva nije u skladu s pravom Unije.

Na Žalbenom sudu u Ploieștiu je da provjeri može li ta koncentracija ovlasti u praksi, sama po sebi ili zajedno s drugim čimbenicima, osobama u čijim je rukama omogućiti da utječu na odluke predmetnih sudaca i time otklone dojam njihove neovisnosti ili nepristranosti, što može ugroziti povjerenje koje pojedinci moraju imati u pravosuđe u demokratskom društvu i vladavini prava. Prema mišljenju Suda, spis ne sadržava nijedan element na temelju kojeg se može utvrditi da bi ta eventualna koncentracija ovlasti u praksi sama po sebi mogla omogućiti takav utjecaj niti bilo koji drugi element koji bi, zajedno s navedenom koncentracijom ovlasti, mogao proizvesti takve učinke koji bi kod pojedinaca mogli stvoriti sumnje u neovisnost unaprijeđenih sudaca.

Kad je riječ o materijalnim pretpostavkama za donošenje odluka o stvarnom napredovanju i, osobito, ocjeni rada i postupanja kandidatâ, ona se temelji na kriterijima koji se čine relevantnima za ocjenu njihovih profesionalnih zasluga. Čini se da ti kriteriji podliježu objektivnim ocjenama na temelju elemenata koji se mogu provjeriti.

Kad je riječ o postupovnim pravilima na temelju kojih se donose te odluke, čini se da ona ne mogu ugroziti neovisnost sudaca koji su napredovali. Naime, povjerenstvo za ocjenjivanje treba obrazložiti svoje ocjene, a kandidat o kojem je riječ može ih osporavati pred odjelom CSM-a za suce.

7. Stegovna odgovornost

Presuda od 26. ožujka 2020. (veliko vijeće), Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, [EU:C:2020:234](#))

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

Svojom presudom, donesenom u velikom vijeću, Sud je proglasio nedopuštenima zahtjeve za prethodnu odluku koje su podnijeli Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódžu, Poljska) i Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska). U tim dvama zahtjevima sudovi koji su ih uputili u biti su Sudu postavili pitanje o usklađenosti novog poljskog propisa o sustavu stegovnih mjera protiv sudaca s pravom pojedinaca na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčenim člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a.

U prvom predmetu (C-558/18) riječ je o sporu između grada Łowicza u Poljskoj i Državne riznice, u pogledu zahtjeva za plaćanje javnih subvencija. Sud koji je uputio zahtjev pojasnio je da je vjerojatno kako će odluka koju on mora donijeti u predmetnom slučaju

biti nepovoljna za Državnu riznicu. U drugom predmetu (C-563/18) riječ je, pak, o kaznenom postupku pokrenutom protiv triju osoba zbog kaznenih djela počinjenih u 2002. i 2003., pri čemu sud koji je uputio zahtjev mora razmotriti izvanredno ublažavanje njihove kazne, s obzirom na to da su surađivale s kaznenim tijelima i priznale pripisana im djela. U obama zahtjevima za prethodnu odluku istaknute su bojazni od mogućnosti pokretanja stegovnih postupaka protiv sudaca pojedinaca u tim predmetima zbog takvih odluka. Sudovi koji su uputili zahtjeve podsjećaju na zakonodavne reforme do kojih je došlo 2017. u Poljskoj i koje dovode u pitanje objektivnost i nepristranost stegovnih postupaka protiv sudaca i utječu na neovisnost poljskih sudova. Ističući osobito mogućnost znatnog utjecaja koju od sada ima ministar pravosuđa u stegovnim postupcima protiv sudaca redovnih sudova, sudovi koji su uputili zahtjeve navode da ne postoje odgovarajuća jamstva koja prate tu ovlast. Sudovi koji su uputili zahtjeve smatraju da tako osmišljeni stegovni postupci zakonodavnoj i izvršnoj vlasti daju sredstvo svrgavanja sudaca čije im odluke nisu dobro došle, utječući tako na sudske odluke koje ti sudovi moraju donijeti.

Nakon što je potvrdio svoju nadležnost za tumačenje članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, Sud odlučuje o dopuštenosti tih dvaju zahtjeva za prethodnu odluku. S tim u vezi, on najprije podsjeća na to da, u skladu s člankom 267. UFEU-a, zahtijevana prethodna odluka treba biti „potrebna” kako bi sudu koji je uputio zahtjev omogućila „[da] don[ese] presudu”. On također pojašnjava da je na temelju te odredbe, kako je tumači sudska praksa Suda, pretpostavka za odlučivanje u prethodnom postupku, među ostalim, činjenica da je pred nacionalnim sudovima uistinu u tijeku postupak u okviru kojeg oni trebaju donijeti odluku koja može uzeti u obzir presudu kojom se odlučuje o prethodnom pitanju. Ističući osobitost svoje zadaće u okviru zahtjevâ za prethodnu odluku, odnosno pomoć sudu koji je uputio zahtjev u rješavanju konkretnog spora koji se pred njim vodi, Sud zatim ističe da treba postojati poveznica između tog spora i odredbi prava Unije čije se tumačenje traži. Ta poveznica treba biti takva da je to tumačenje objektivno potrebno za odluku koju sud koji je uputio zahtjev treba donijeti.

U predmetnom slučaju Sud utvrđuje, prvo, da glavni postupci nemaju nikakvu poveznicu s pravom Unije, a osobito s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, na koji se odnose prethodna pitanja. On stoga presuđuje da sudovi koji su uputili zahtjeve nisu dužni primijeniti to pravo radi odlučivanja o meritumu tih sporova. Drugo, podsjećajući na to da je točno da je on pitanja koja se odnose na tumačenje postupovnih odredbi prava Unije koje je predmetni sud koji je uputio zahtjev bio dužan primijeniti radi donošenja svoje presude već proglasio dopuštenima⁶¹, Sud ističe da to nije bio doseg pitanja postavljenih u dvama predmetnim slučajevima. Treće, Sud navodi kako se i ne čini da odgovori na ta pitanja mogu sudovima koji su uputili zahtjeve pružiti tumačenje prava Unije koje im omogućuje da riješe postupovna pitanja nacionalnog prava, prije

⁶¹ Presuda Suda od 17. veljače 2011., Weryński (C-283/09, [EU:C:2011:85](#))

mogućnosti odlučivanja, prema potrebi, o meritumu glavnih postupaka⁶². Posljedično, Sud presuđuje da iz odluka kojima se upućuju prethodna pitanja ne proizlazi da između odredbe prava Unije na koju se ona odnose i glavnih postupaka postoji poveznica koja može zatraženo tumačenje učiniti potrebnim kako bi sudovi koji su uputili zahtjeve mogli, na temelju zaključaka koji proizlaze iz takvog tumačenja, donijeti svoje presude. Stoga on smatra da su postavljena pitanja općenita, tako da zahtjeve za prethodnu odluku treba proglasiti nedopuštenima.

Naposljetku, Sud podsjeća na to da se ne mogu prihvatiti nacionalne odredbe na temelju kojih nacionalni suci mogu podlijeđati stegovnim postupcima zato što su Sudu uputili prethodno pitanje⁶³. Naime, takva mogućnost pokretanja stegovnih postupaka može naštetiti tomu da predmetni nacionalni suci djelotvorno izvršavaju ovlasti postavljanja pitanja Sudu i obavljaju funkcije suda zaduženog za primjenu prava Unije koje su im dodijeljene Ugovorima. S tim u vezi, Sud pojašnjava da nepodlijeđanje takvim postupcima ili stegovnim sankcijama zbog toga usto predstavlja jamstvo svojstveno njihovoj neovisnosti.

Presuda od 15. srpnja 2021. (veliko vijeće), Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce)
(C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

„Povreda obveze države članice – Sustav stegovnih mjera primjenjiv na suce – Vladavina prava – Neovisnost sudaca – Djelotvorna sudska zaštita u područjima koja su obuhvaćena pravom Unije – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Stegovni prijestupi zbog sadržaja sudskih odluka – Neovisni i zakonom ustanovljeni stegovni sudovi – Poštovanje razumnog roka i prava obrane u stegovnim postupcima – Članak 267. UFEU-a – Ograničenje prava i obveze nacionalnih sudova da Sudu upućuju zahtjeve za prethodnu odluku”

U toj presudi, čiji je činjenični i pravni okvir prethodno naveden⁶⁴, veliko vijeće Suda prihvatilo je tužbu zbog povrede obveze koju je podnijela Komisija. S jedne strane, Sud utvrđuje da novi sustav stegovnih mjera za suce ugrožava njihovu neovisnost. S druge strane, taj isti sustav ne omogućava dotičnim sucima da posve neovisno poštuju obveze koje su im određene u okviru mehanizma prethodnog postupka.

Sud presuđuje da je Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a da uspostavi pravne lijekove potrebne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima koja su obuhvaćena pravom Unije.

⁶² Presuda Suda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost stegovnog vijeća Vrhovnog suda) (spojeni predmeti C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982), prikazana u dijelu II. 1., naslovljenom „Imenovanje”

⁶³ Rješenje predsjednika Suda od 1. listopada 2018., Miasto Łowicz i Prokuratura Okręgowa w Płocku (spojeni predmeti C-558/18 i C-563/18, [EU:C:2018:923](#))

⁶⁴ Kad je riječ o činjeničnom i pravom okviru spora, vidjeti dio I. 2., naslovljen „Pravo neovisnih nacionalnih sudova da Sudu upute zahtjev za prethodnu odluku”.

Sud podsjeća na to da, prema njegovoj ustaljenoj sudskoj praksi, članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i zahtjev neovisnosti sudaca koji proizlazi iz te odredbe nalažu da sustav stegovnih mjera primjenjiv na suce nacionalnih sudova u okviru njihova sustava pravnih lijekova u područjima obuhvaćenima pravom Unije ima jamstva potrebna da se izbjegne bilo kakva opasnost od upotrebe takvog sustava kao sustava političkog nadzora nad sadržajem sudskih odluka, a što zahtijeva, među ostalim, da se utvrde pravila koja definiraju postupanja koja predstavljaju stegovne prijestupe i predviđaju intervenciju neovisnog tijela u skladu s postupkom kojim se u potpunosti jamče prava utvrđena u člancima 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, a osobito prava obrane, kao i mogućnost da se odluke stegovnih tijela osporavaju pred sudom.

No, Sud smatra da Poljska nije, kao prvo, zajamčila neovisnost i nepristranost Stegovnog vijeća i da je tako ugrozila neovisnost sudaca jer im nije osigurala da stegovne postupke pokrenute protiv njih nadzire tijelo koje ima takva jamstva. U skladu s načelom diobe vlasti, neovisnost sudova mora se osigurati u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast. Na temelju zakonodavne reforme iz 2017. postupak imenovanja sudaca u Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska), a osobito postupak imenovanja članova Stegovnog vijeća Vrhovnog suda, zapravo određuje Krajowa Rada Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska) (u daljnjem tekstu: KRS) – tijelo čiji su sastav poljska izvršna i zakonodavna vlast znatno promijenile. Sud također ističe da se Stegovno vijeće mora sastojati isključivo od novih sudaca koje KRS izabere, koji već nisu zasjedali u Vrhovnom sudu te koji će imati pravo, među ostalim, na vrlo visoku plaću i osobito visok stupanj organizacijske, funkcionalne i financijske autonomije u odnosu na uvjete koji prevladavaju u drugim sudskim vijećima tog suda. Svi ti elementi mogu kod osoba pobuditi legitimne sumnje glede otpornosti tog stegovnog tijela na izravni ili neizravni utjecaj poljske zakonodavne ili izvršne vlasti, i njegove neutralnosti u odnosu na suprotstavljene interese.

Kao drugo, Sud, uzimajući u obzir u tom pogledu činjenicu da stoga nije zajamčena neovisnost i nepristranost Stegovnog vijeća, ističe da je Poljska omogućila da se sadržaj sudskih odluka može okvalificirati kao stegovni prijestup u odnosu na suce redovnih sudova. Podsjećajući na nužnost izbjegavanja mogućnosti da se sustav stegovnih mjera upotrijebi u svrhu političkog nadzora nad sudskim odlukama ili pritiska na suce, Sud primjećuje da u konkretnom slučaju novi sustav stegovnih mjera za suce, koji ne ispunjava zahtjeve jasnoće i preciznosti glede postupanja na temelju kojih se može utvrđivati odgovornost ovih potonjih, također ugrožava neovisnost tih sudaca.

Kao treće, Poljska, s jedne strane, nije niti zajamčila da se stegovni predmeti usmjereni protiv sudaca redovnih sudova ispituju u razumnom roku, čime se ponovno ugrožava neovisnost tih sudaca. Naime, prema novom sustavu stegovnih mjera sudac koji je bio predmet stegovnog postupka zaključenog konačnom sudskom odlukom može ponovno biti predmet takvih postupaka u istom predmetu, tako da taj sudac trajno ostaje izložen mogućoj prijetnji od takvih postupaka. S druge strane, nova postupovna pravila primjenjiva u stegovnim postupcima u odnosu na suce mogu ograničiti prava obrane optuženih sudaca. Naime, na temelju tog novog sustava radnje povezane s

imenovanjem branitelja suca i njegovim preuzimanjem obrane ne prekidaju postupak te se postupak može odvijati usprkos opravdanom izostanku suca ili njegova branitelja. Osim toga, osobito kada su, kao u ovom slučaju, dio konteksta sustava stegovnih mjera koji ima nedostatke koji su već gore istaknuti, prethodno navedena nova nacionalna postupovna pravila mogu povećavati opasnost da se sustav stegovnih mjera upotrijebi kao sustav političkog nadzora nad sadržajem sudskih odluka.

Kao četvrto, Sud presuđuje da time što je predsjedniku gore spomenutog Stegovnog vijeća dodijelila diskrecijsku ovlast da odredi nadležni prvostupanjski stegovni sud u stegovnim predmetima koji se odnose na suce redovnih sudova, Poljska nije zajamčila da takve predmete ispita „zakonom ustanovljen” sud, kao što to također zahtijeva članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a.

Presuda od 21. prosinca 2021. (veliko vijeće), Euro Box Promotion i dr. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, [EU:C:2021:1034](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Odluka 2006/928/EZ – Mehanizam za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije – Priroda i pravni učinci – Obvezatnost za Rumunjsku – Vladavina prava – Neovisnost sudaca – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Borba protiv korupcije – Zaštita financijskih interesa Unije – Članak 325. stavak 1. UFEU-a – Konvencija PIF – Kazneni postupci – Odluke Curtee Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska) o zakonitosti izvođenja određenih dokaza i sastavu sudskih vijeća u području teške korupcije – Obveza nacionalnih sudova da osiguraju puni učinak odluka Curtee Constituțională (Ustavni sud) – Stegovna odgovornost sudaca u slučaju nepoštovanja tih odluka – Ovlast izuzimanja iz primjene odluka Curtee Constituțională (Ustavni sud) koje nisu u skladu s pravom Unije – Načelo nadređenosti prava Unije”

U toj presudi, čiji je činjenični i pravni okvir prethodno naveden⁶⁵, Sud je odlučio o usklađenosti s pravom Unije primjene sudske prakse Curtee Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska).

Pravu Unije ne protivi se da odluke Ustavnog suda obvezuju redovne sudove, pod uvjetom da se zajamči neovisnost tog suda u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast. Suprotno tomu, tom se pravu protivi to da se zbog svakog nepoštovanja takvih odluka utvrdi stegovna odgovornost nacionalnih sudaca.

Kao prvo, budući da je postojanje djelotvornog sudskog nadzora kako bi se osiguralo poštovanje prava Unije svojstveno vladavini prava, svaki sud od kojeg se traži da primijeni ili tumači pravo Unije treba ispuniti zahtjeve djelotvorne sudske zaštite. Za to je ključna neovisnost sudova. U tom pogledu, suci su zaštićeni od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji bi mogli ugroziti njihovu neovisnost. Usto, u skladu s načelom diobe vlasti

⁶⁵ Kad je riječ o činjeničnom i pravom okviru spora, vidjeti dio I. 2., naslovljen „Pravo neovisnih nacionalnih sudova da Sudu upute zahtjev za prethodnu odluku”.

koje karakterizira funkcioniranje vladavine prava, neovisnost sudova mora osobito biti zajamčena u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.

Kao drugo, iako se pravom Unije ne propisuje državama članicama određeni ustavni model koji uređuje odnose i interakciju između različitih grana državne vlasti, Sud ističe da države članice trebaju unatoč tome osobito poštovati zahtjeve neovisnosti sudova koji proizlaze iz tog prava. U tim okolnostima, odluke ustavnog suda mogu obvezati redovne sudove pod uvjetom da se nacionalnim pravom jamči neovisnost tog suda osobito u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast. Suprotno tomu, ako se nacionalnim pravom ne jamči ta neovisnost, takav se nacionalni propis ili praksa protivi pravu Unije jer takav ustavni sud ne može osigurati djelotvornu sudsku zaštitu koja se zahtijeva tim pravom.

Kao treće, u svrhu zaštite neovisnosti sudova stegovni sustav treba sadržavati nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe takvog sustava za politički nadzor sadržaja pravosudnih odluka. U tom pogledu, činjenica da sudska odluka sadržava eventualnu pogrešku u tumačenju i primjeni pravila nacionalnog prava i prava Unije, ili u ocjeni činjenica i procjeni dokazâ, sama po sebi ne može dovesti do utvrđivanja stegovne odgovornosti dotičnog suca. Naime, stegovnu odgovornost suca zbog sudske odluke treba utvrditi samo u slučajevima koji su u cijelosti iznimni te ona treba biti uređena jamstvima kojima se nastoji ukloniti svaka opasnost od vanjskih pritisa na sadržaj sudskih odluka. Nacionalni propis prema kojem svaka povreda odluka ustavnog suda koju počinje nacionalni redovni sudovi može dovesti do utvrđivanja stegovne odgovornosti ne poštuje te uvjete.

Presuda od 22. veljače 2022. (veliko vijeće), RS (Učinak presuda ustavnog suda) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Vladavina prava – Neovisnost pravosuđa – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Nadređenost prava Unije – Nepostojanje ovlaštenja nacionalnog suda da ispituje usklađenost s pravom Unije nacionalnog zakonodavstva za koje je ustavni sud dotične države članice utvrdio da je u skladu s Ustavom – Stegovni postupak”

Od Suda se tražilo da se očituje o načelu neovisnosti sudaca, utvrđenom u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a, tumačenom posebno u vezi s načelom nadređenosti prava Unije, u kontekstu u kojem redovni sud države članice na temelju nacionalnog prava nije ovlašten ispitivati usklađenost s pravom Unije nacionalnog zakonodavstva za koje je ustavni sud te države članice utvrdio da je u skladu s Ustavom, a nacionalni se sudac izlaže kaznenom postupku i stegovnim sankcijama ako odluči provesti takvo ispitivanje.

Osoba RS u konkretnom slučaju osuđena je nakon provedenog kaznenog postupka u Rumunjskoj. Njegova supruga zatim je podnijela kaznenu prijavu protiv, među ostalim, više pravosudnih dužnosnika zbog kaznenih djela navodno počinjenih tijekom tog

kaznenog postupka. Osoba RS nakon toga je podnijela tužbu Curtei de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi, Rumunjska) radi osporavanja predugog trajanja kaznenog postupka pokrenutog povodom navedene prijave.

Žalbeni sud u Craiovi smatra da je radi donošenja odluke o toj tužbi nužno ocijeniti usklađenost s pravom Unije⁶⁶ nacionalnog zakonodavstva kojim je osnovan specijalizirani odjel državnog odvjetništva zadužen za vođenje istraga o kaznenim djelima počinjenima unutar pravosudnog sustava, kao što je ona koja je pokrenuta u konkretnom slučaju. Međutim, imajući u vidu presudu koju je Curtea Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska)⁶⁷ donijela nakon presude Suda u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i dr.⁶⁸, Žalbeni sud u Craiovi na temelju nacionalnog prava ne bi bio ovlašten provoditi takvo ispitivanje usklađenosti. Naime, Ustavni sud u svojoj je presudi odbio kao neosnovan prigovor neustavnosti istaknut u odnosu na više odredaba tog zakonodavstva, pritom naglašavajući da, kada on utvrdi da je nacionalno zakonodavstvo u skladu s odredbom Ustava koja propisuje poštovanje načela nadređenosti prava Unije⁶⁹, redovni sud nije ovlašten ispitivati usklađenost tog nacionalnog zakonodavstva s pravom Unije.

U tom kontekstu, Žalbeni sud u Craiovi odlučio se obratiti Sudu kako bi on u bitnome pojasnio protivi li se pravu Unije nepostojanje ovlaštenja redovnog nacionalnog suda da ispituje usklađenost zakonodavstva s pravom Unije u okolnostima poput onih iz konkretnog slučaja, kao i primjena stegovnih sankcija na konkretnog suca zbog toga što je odlučio provesti takvo ispitivanje.

Sud, odlučujući u velikom vijeću, ocjenjuje da je takav nacionalni propis ili takva praksa protivna pravu Unije⁷⁰.

Sud prije svega smatra da se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a ne protivi nacionalni propis ili praksa koja predviđa da, na temelju nacionalnog ustavnog prava, redovne sudove države članice obvezuje odluka ustavnog suda te države članice kojom se utvrđuje da je nacionalno zakonodavstvo u skladu s Ustavom navedene države, pod uvjetom da se nacionalnim pravom jamči neovisnost tog ustavnog suda posebno u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast. Međutim, to ne može biti slučaj kada primjena takvog propisa ili prakse podrazumijeva isključivanje bilo kakve nadležnosti tih redovnih sudova za ocjenjivanje usklađenosti s pravom Unije nacionalnog zakonodavstva za koje je taj ustavni sud utvrdio da je u skladu s nacionalnom ustavnom odredbom kojom se utvrđuje nadređenost prava Unije.

⁶⁶ Konkretno, članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i Prilog Odluci 2006/928

⁶⁷ Presuda br. 390/2021 od 8. lipnja 2021.

⁶⁸ Presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393), prikazana u dijelu II. 8., naslovljenom „Osobna odgovornost, imunitet i suspenzija”, u kojoj je Sud, među ostalim, utvrdio da je zakonodavstvo o kojem je riječ protivno pravu Unije ako osnivanje takvog specijaliziranog odjela nije opravdano objektivnim i provjerljivim zahtjevima koji se temelje na dobrom sudovanju i ako nije popraćeno posebnim jamstvima koja utvrđuje Sud (vidjeti točku 5. izreke te presude).

⁶⁹ U presudi br. 390/2021 Ustavni sud je utvrdio da je predmetno zakonodavstvo u skladu s člankom 148. Constituției României (Rumunjski Ustav).

⁷⁰ U odnosu na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. i člankom 4. stavcima 2. i 3. UEU-a, člankom 267. UFEU-a te načelom nadređenosti prava Unije

Nadalje, Sud naglašava da je ispunjavanje obveze koju nacionalni sud ima u pogledu pune primjene svih odredaba prava Unije koje imaju izravan učinak prije svega nužno radi osiguravanja poštovanja jednakosti država članica pred Ugovorima, koja isključuje mogućnost da bilo kakva jednostrana mjera prevlada nad pravnim sustavom Unije, te je izraz načela lojalne suradnje, utvrđenog u članku 4. stavku 3. UEU-a, koje nalaže izuzimanje od primjene svake eventualno protivne odredbe nacionalnog zakonodavstva, bez obzira na to je li ona prethodila ili je uslijedila nakon pravila prava Unije koje ima izravan učinak.

U tom kontekstu Sud podsjeća na to da je već utvrdio, s jedne strane, da predmetno zakonodavstvo ulazi u područje primjene Odluke 2006/928 i da, slijedom toga, mora ispunjavati zahtjeve koji proizlaze iz prava Unije, posebno članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a⁷¹. S druge strane, i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i posebna mjerila u području reforme pravosudnog sustava i borbe protiv korupcije koja su navedena u Prilogu Odluci 2006/928 formulirani su na jasan i precizan način te se uz njih ne određuje nikakav uvjet, tako da imaju izravan učinak⁷². Prema tome, ako se nacionalne odredbe ne mogu protumačiti u skladu s navedenom odredbom ili s navedenim mjerilima, rumunjski ih redovni sudovi moraju po službenoj dužnosti isključiti.

Sud u tom pogledu ističe da su rumunjski redovni sudovi načelno nadležni za ocjenjivanje usklađenosti nacionalnih zakonodavnih odredbi s tim propisima prava Unije, pri čemu u tu svrhu ne moraju pokrenuti postupak podnošenjem zahtjeva Ustavnom sudu. Međutim, oni ne raspolažu tom nadležnošću ako je Ustavni sud ocijenio da su te zakonodavne odredbe u skladu s nacionalnom ustavnom odredbom kojom se utvrđuje nadređenost prava Unije, zato što su ti sudovi dužni postupiti u skladu s navedenom odlukom. Naime, takvo nacionalno pravilo ili takva praksa sprečavala bi punu učinkovitost predmetnih pravnih pravila Unije zato što bi onemogućavala redovni sud, koji je dužan osigurati primjenu prava Unije, da sam ocijeni usklađenost tih zakonodavnih odredbi s navedenim pravom.

Nadalje, primjena takvog nacionalnog pravila ili prakse ugrozila bi učinkovitost suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je uspostavljena mehanizmom zahtjeva za prethodnu odluku, odvrćajući redovni sud od kojeg se traži rješavanje spora da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku, i to radi postupanja u skladu s odlukama ustavnog suda odnosne države članice.

Sud naglašava da se ta utvrđenja osobito nalažu u situaciji kad se u presudi ustavnog suda odnosne države članice odbija postupiti u skladu s presudom koju je Sud donio u prethodnom postupku, temeljeći tu odluku, među ostalim, na ustavnopravnom identitetu te države članice i na zaključku da je Sud prekoračio svoje nadležnosti. Sud ističe da se na temelju članka 4. stavka 2. UEU-a od njega može tražiti da provjeri

⁷¹ Presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19), t. 183. i 184., prikazana u dijelu II. 8., naslovljenom „Osobna odgovornost, imunitet i suspenzija”.

⁷² Prethodno navedena presuda Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., t. 249. i 250. i presuda od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034), t. 253. (prikazana u ovom dijelu)

povređuje li se nekom obvezom prava Unije nacionalni identitet države članice. Naprotiv, ni cilj ni posljedica te odredbe nije da se ustavnom sudu države članice dopusti – zanemarujući obveze koje ima na temelju prava Unije – izuzimanje iz primjene pravnog pravila Unije zato što se njime povređuje nacionalni identitet dotične države članice, kako ga definira nacionalni ustavni sud. Stoga, ako ustavni sud države članice ocijeni da se odredbom sekundarnog prava Unije, kako je tumači Sud, povređuje obveza poštovanja nacionalnog identiteta te države članice, on mora Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku radi ocjenjivanja valjanosti te odredbe s gledišta članka 4. stavka 2. UEU-a, s obzirom na to da je Sud jedini nadležan za utvrđivanje nevaljanosti akta Unije.

Sud nadalje naglašava da, budući da on ima isključivu nadležnost za davanje konačnog tumačenja prava Unije, ustavni sud države članice ne može na temelju vlastitog tumačenja odredaba prava Unije valjano zaključiti da je Sud donio presudu prekoračujući svoje područje nadležnosti i slijedom toga odbiti postupiti u skladu s presudom koju je Sud donio u prethodnom postupku.

Osim toga, pozivajući se na raniju sudsku praksu⁷³, Sud ističe da se članku 2. i članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a protivi nacionalni propis ili praksa koja omogućuje pokretanje stegovne odgovornosti nacionalnog suca za svako nepoštovanje odluka nacionalnog ustavnog suda te posebno zbog toga što je izuzeo iz primjene odluku kojom je taj sud odbio postupiti u skladu s presudom koju je Sud donio u prethodnom postupku.

Presuda od 11. svibnja 2023. (prvo vijeće), Inspecția Judicială (C-817/21, [EU:C:2023:391](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Vladavina prava – Neovisnost pravosuđa – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Odluka 2006/928/EZ – Neovisnost sudaca – Stegovni postupak – Pravosudna inspekcija – Glavni inspektor koji ima regulatorne ovlasti, ovlasti odabira, ocjene, imenovanja i stegovne istrage”

Stranka nekoliko kaznenih postupaka u Rumunjskoj podnijela je nadležnoj Inspeciji Judicială (Pravosudna inspekcija, Rumunjska) stegovne pritužbe protiv određenih sudaca i državnih odvjetnika koji su sudjelovali u tim postupcima. Budući da su svi postupci povodom njezinih pritužbi obustavljeni, podnijela je pritužbu protiv glavnog inspektora, a postupak povodom te pritužbe također je obustavljen. Stoga se obratila Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) kako bi osporavala tu odluku o obustavi postupka, pri čemu je osobito tvrdila da nije moguće poduzimati stegovne mjere zbog koncentracije ovlasti u rukama glavnog inspektora. Takva koncentracija ovlasti je, prema mišljenju te stranke, protivna pravu Unije.

Žalbeni sud u Bukureštu o tome je postavio pitanje Sudu.

⁷³ Prethodno navedena presuda Euro Box Promotion i dr.

Svojom presudom Sud potvrđuje svoju sudsku praksu⁷⁴ na temelju koje, ako je organizacija pravosuđa u nadležnosti država članica, ta se nadležnost mora izvršavati u skladu s pravom Unije. Stoga sustav stegovnih mjera primjenjiv na suce od kojih se može tražiti da primijene pravo Unije treba sadržavati nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od primjene takvog sustava kao sredstva političke kontrole nad aktivnostima sudaca.

Pravila koja uređuju organizaciju i rad tijela nadležnog za provođenje stegovnih istraga i pokretanje stegovnog postupka protiv sudaca i državnih odvjetnika trebaju, slijedom toga, poštovati zahtjeve koji proizlaze iz prava Unije i osobito vladavinu prava.

Kako bi se provjerilo je li to doista slučaj, Sud navodi da je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni rumunjski propis kao takav i u njegovu nacionalnom pravno-činjeničnom kontekstu.

Kad je riječ o elementima koji su relevantni u svrhu takvog ispitivanja, Sud napominje da u rumunjskom pravu stegovni postupak namijenjen suzbijanju zlouporaba koje je počinio glavni inspektor može pokrenuti samo službenik čija karijera u velikoj mjeri ovisi o odlukama glavnog inspektora. Usto, odluke koje se odnose na glavnog inspektora može izmijeniti zamjenik glavnog inspektora, kojeg je imenovao glavni inspektor i čiji će mandat završiti istodobno s njegovim mandatom. Čini se da takav stegovni sustav, pod uvjetom da to provjeri Žalbeni sud u Bukureštu, u praksi može spriječiti djelotvorno provođenje stegovnog postupka protiv glavnog inspektora, čak i ako bi u odnosu na njega bila podnesena ozbiljno potkrijepljena pritužba.

Doduše, protiv odluke o obustavi postupka povodom pritužbe protiv glavnog inspektora može se podnijeti pravno sredstvo koje, ovisno o slučaju, može dovesti do poništenja te odluke. Međutim, na Žalbenom sudu u Bukureštu je da ocijeni u kojoj mjeri ovlasti kojima u tom pogledu raspolažu rumunjski sudovi mogu omogućiti djelotvorno provođenje stegovnih postupaka protiv glavnog inspektora kao i učinkovito i nepristrano postupanje s pritužbama protiv glavnog inspektora.

Sud u tom pogledu pojašnjava da, u slučaju da taj sud zaključi da nad postupanjem glavnog inspektora u okviru propisa o kojem je riječ u glavnom postupku nije moguće provesti stvaran i djelotvoran nadzor, valjalo bi smatrati da taj propis nije osmišljen na način da kod pravnih subjekata ne može stvoriti nikakvu legitimnu sumnju u pogledu toga da će se ovlasti i funkcije Pravosudne inspekcije koristiti kao sredstvo za izvršavanje pritiska na pravosudnu aktivnost ili za političku kontrolu te aktivnosti.

Kad je riječ o nacionalnom pravno-činjeničnom kontekstu, čini se da su ovlasti glavnog inspektora pojačane u širem kontekstu reformi organizacije rumunjskog pravosuđa čiji je cilj ili učinak smanjenje jamstava neovisnosti i nepristranosti rumunjskih sudaca. Usto, čini se da je glavni inspektor usko povezan s izvršnom ili zakonodavnom vlasti.

⁷⁴ Presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19), prikazana u dijelu II. 8., naslovljenom „Osobna odgovornost, imunitet i suspenzija”

Naposljetku, također valja uzeti u obzir konkretnu praksu glavnog inspektora u izvršavanju njegovih ovlasti koje se mogu upotrebljavati u svrhu političke kontrole pravosudne aktivnosti.

Osim ako provjere koje treba provesti Žalbeni sud u Bukureštu ne pokažu drukčije, proizlazi, dakle, da elementi nacionalnog pravno-činjeničnog konteksta s kojima je Sud upoznat prije potvrđuju nego pobijaju mogući zaključak prema kojem propis o kojem je riječ nije osmišljen na način da kod pravnih subjekata ne može stvoriti nikakvu legitimnu sumnju u pogledu toga da će se ovlasti i funkcije tog tijela koristiti kao sredstvo za izvršavanje pritiska na pravosudnu aktivnost ili za političku kontrolu te aktivnosti.

Presuda od 5. lipnja 2023. (veliko vijeće), Komisija/Poljska (Neovisnost i privatni život sudaca) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

„Povreda obveze države članice – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Neovisnost sudaca – Članak 267. UFEU-a – Mogućnost upućivanja prethodnog pitanja Sudu – Nadređenost prava Unije – Ovlasti u području ukidanja kaznenog imuniteta sudaca te u području radnog prava, socijalne sigurnosti i umirovljenja sudaca Sąd Najwyższyj (Vrhovni sud, Poljska) koje su dodijeljene Stegovnom vijeću tog suda – Zabrana da nacionalni sudovi osporavaju zakonitost sudova i ustavnih tijela ili da utvrđuju ili ocjenjuju zakonitost imenovanja sudaca ili njihovih sudskih ovlasti – Sučeva provjera poštovanja određenih zahtjeva koji se odnose na postojanje zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda, utvrđena kao ‚stegovna povreda‘ – Isključiva nadležnost za ispitivanje pitanja povezanih s nepostojanjem neovisnosti suda ili suca koja je dodijeljena Vijeću za izvanredni nadzor i javne poslove Sąd Najwyższyj (Vrhovni sud) – Članci 7. i 8. Povelje o temeljnim pravima – Prava na poštovanje privatnog života i zaštitu osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 6. stavak 1. prvi podstavak točke (c) i (e) te članak 6. stavak 3. drugi podstavak – Članak 9. stavak 1. – Osjetljivi podaci – Nacionalni propisi kojima se sucima nalaže da podnesu izjavu o članstvu u udruženjima, zakladama ili političkim strankama kao i funkcijama koje u njima obavljaju te kojima se predviđa objava podataka iz tih izjava na internetu“

U toj presudi, čiji je činjenični i pravni okvir prethodno naveden⁷⁵, Sud je presudio, kao prvo, da je – time što je Stegovnom vijeću Sąd Najwyższyj (Vrhovni sud, Poljska), čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene, dodijelila nadležnost da odlučuje o predmetima koji izravno utječu na status i obavljanje dužnosti suca ili pomoćnika suca, kao što su zahtjevi za odobrenje pokretanja kaznenog postupka protiv sudaca, kao i o predmetima u području radnog prava, socijalnog osiguranja i onima koji se odnose na umirovljenje sudaca Vrhovnog suda – Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a.

⁷⁵ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio II. 2., naslovljen „Etička načela“. Ta je presuda prikazana i u dijelu II. 10., naslovljenom „Sudska nadležnost za nadzor neovisnosti pravosuđa“.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da pravni poredak države članice o kojoj je riječ treba sadržavati jamstva kojima se može izbjeći svaka opasnost od političkog nadzora sadržaja sudskih odluka ili izvršavanja pritiska i zastrašivanja sudaca koji osobito mogu dovesti do dojma nepostojanja neovisnosti ili nepristranosti tih sudaca, čime se može ugroziti povjerenje koje osobe moraju imati u pravosuđe u demokratskom društvu i vladavini prava⁷⁶. Važno je i da – kao što je Sud već presudio u vezi s pravilima koja se primjenjuju na sustav stegovnih mjera za suce⁷⁷ – s obzirom na, osobito, značajne posljedice koje mogu iz njih proizaći u pogledu kako tijeka karijere sudaca tako i njihovih uvjeta života, odluke kojima se odobrava pokretanje kaznenog progona protiv sudaca o kojima je riječ, njihovo uhićenje i zadržavanje u pritvoru kao i smanjenje njihove plaće ili odluke koje se odnose na ključne aspekte sustava radnog prava, socijalne sigurnosti ili umirovljenja primjenjive na te suce donosi ili nadzire tijelo koje samo ispunjava jamstva svojstvena djelotvornoj sudskoj zaštiti, uključujući zahtjev neovisnosti.

Kao drugo, Sud utvrđuje da je, time što je donijela odredbe koje omogućuju da se ispitivanje poštovanja zahtjeva Unije koji se odnose na zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud⁷⁸ kvalificira kao stegovna povreda, Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje kao i na temelju članka 267. UFEU-a.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da temeljno pravo na pošteno suđenje pretpostavlja posebice da svaki sud ima obvezu provjeriti predstavlja li on po svojem sastavu takav sud kada u tom pogledu dođe do ozbiljne sumnje. On podsjeća i na to da se provjera poštovanja prethodno navedenih zahtjeva može kod nacionalnih sudova pojaviti i u drugim različitim okolnostima i da se takva provjera može, posebice, odnositi na to je li nepravilnost u postupku imenovanja suca mogla dovesti do povrede tog temeljnog prava. U tim se okolnostima činjenica da nacionalni sud izvršava dužnosti koje su mu povjerene Ugovorima i time ispunjava obveze koje ima na temelju tih Ugovora, pri čemu provodi odredbe kao što su članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i članak 47. Povelje, po definiciji ne može utvrditi kao stegovna povreda a da se pritom *ipso facto* ne povrijede te odredbe prava Unije.

Međutim, Sud najprije opaža da su predmetne definicije stegovnih povreda općenite i neprecizne tako da obuhvaćaju slučajeve u kojima su suci obvezni ispitivati ispunjavaju li oni sami ili sud u kojem zasjedaju ili drugi suci ili sudovi zahtjeve koji proizlaze iz odredbi članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje. Predmetne nacionalne odredbe ne omogućuju ni da se zajamči to da je odgovornost dotičnih sudaca zbog sudskih odluka koje trebaju donijeti strogo ograničena na slučajeve koji su potpuno iznimni i da se, posljedično, sustav stegovnih mjera koji se primjenjuje na suce ne može

⁷⁶ Vidjeti u tom smislu presudu od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 216), prikazanu u dijelu II. 8., naslovljenom „Osobna odgovornost, imunitet i suspenzija”.

⁷⁷ Vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-791/19, EU:C:2021:596, t. 80.), prikazanu u ovom dijelu.

⁷⁸ Članak 107. stavak 1. točke 2. i 3. izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima i članak 72. stavak 1. točke 1. do 3. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu

koristiti u svrhu političkog nadzora nad sudskim odlukama. Usto, s obzirom na konkretne uvjete i kontekst u kojima su donesene te nacionalne odredbe, Sud ističe da se izrazi koje je izabrao poljski zakonodavac očito pojavljuju u nizu pitanja koja su nagnala različite poljske sudove na to da upute zahtjeve za prethodnu odluku u pogledu usklađenosti različitih zakonodavnih izmjena do kojih je došlo 2019. koje su utjecale na ustrojstvo pravosuđa u Poljskoj s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 47. Povelje. Posljedično, Sud smatra da je utvrđena opasnost da se nacionalne odredbe tumače na način koji omogućuje da se sustav stegovnih mjera primjenjiv na suce upotrebljava kako bi se nacionalne sudove o kojima je riječ spriječilo da dođu do određenih utvrđenja koja se od njih zahtijevaju pravom Unije i da se time utječe na sudske odluke tih sudova, čime se ugrožava neovisnost navedenih sudaca, kao i da su navedene odredbe prava Unije stoga povrijeđene na toj osnovi. Te nacionalne odredbe povređuju i članak 267. UFEU-a jer dovode do opasnosti da se nacionalne suce stegovno sankcionira zbog toga što su Sudu uputili zahtjeve za prethodnu odluku.

Što se, konkretnije, tiče stegovnog prekršaja koji se temelji na „očitoj i teškoj povredi zakona” sudaca Vrhovnog suda⁷⁹, Sud smatra da i nacionalna odredba kojom se on predviđa ugrožava neovisnost tih sudaca jer ne omogućuje da se izbjegne to da se sustav stegovnih mjera primjenjiv na te suce upotrebljava kako bi se stvorio pritisak i odvraćajući učinak koji mogu utjecati na sadržaj njihovih odluka. Ta odredba ograničava i obvezu Vrhovnog suda da uputi Sudu zahtjeve za prethodnu odluku s obzirom na postojanje mogućnosti pokretanja stegovnog postupka.

Kao treće, Sud presuđuje da je, time što je usvojila odredbe kojima se nacionalnim sudovima zabranjuje da nadziru poštovanje zahtjeva prava Unije koji se odnose na jamstvo zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda⁸⁰, Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje kao i na temelju načela nadređenosti prava Unije.

U tom pogledu Sud pojašnjava da nacionalnim odredbama nije zabranjeno samo „utvrđivati”, nego i „ocjenjivati”, s obzirom na njihovu „zakonitost”, samo „imenovanje”, ali i „ovlasti za izvršavanje sudačkih funkcija koje proizlaze iz tog imenovanja”. Usto, istim se odredbama zabranjuje bilo kakvo „osporavanje” „zakonitosti” „sudova” te „državnih ustavnih tijela ili tijela za nadzor i zaštitu prava”. No, takve formulacije mogle bi – osobito u posebnom kontekstu u kojem su donesene – dovesti do toga da bi niz akata koje su dotični sudovi obvezni donijeti, u skladu s obvezama koje imaju na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje, zbog svojeg sadržaja ili učinaka mogao biti obuhvaćen takvim zabranama. Usto, s obzirom na to da su navedene nacionalne odredbe takve da mogu sprečavati to da poljski sudovi izuzmu iz primjene odredbe protivne tim dvjema odredbama prava Unije, koje imaju izravni učinak, one mogu povrijediti i načelo nadređenosti tog prava.

⁷⁹ Članak 72. stavak 1. točka 1. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu

⁸⁰ Članak 42.a stavci 1. i 2. i članak 55. stavak 4. izmijenjenog Zakona o redovnim sudovima, članak 26. stavak 3. i članak 29. stavci 2. i 3. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu te članak 5. stavci 1.a i 1.b izmijenjenog Zakona o upravnim sudovima

8. Osobna odgovornost, imunitet i suspenzija

Presuda od 18. svibnja 2021. (veliko vijeće), Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, [EU:C:2021:393](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ugovor o pristupanju Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji – Akt o uvjetima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske Uniji – Članci 37. i 38. – Odgovarajuće mjere – Mehanizam za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije – Odluka 2006/928/EZ – Priroda i pravni učinci mehanizma za suradnju i provjeru i izvješća koja je Komisija na temelju njega sastavila – Vladavina prava – Neovisnost pravosuđa – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Zakoni i izvanredne vladine uredbe donesene u Rumunjskoj tijekom 2018. i 2019. u pogledu organizacije pravosudnog sustava i odgovornosti sudaca – Privremeno imenovanje uprave Pravosudne inspekcije – Osnivanje odjela unutar državnog odvjetništva koji je zadužen za istrage o kažnjivim djelima počinjenima unutar pravosudnog sustava – Financijska odgovornost države i osobna odgovornost sudaca za pravosudnu pogrešku”

Rumunjski sudovi uputili su Sudu šest zahtjeva za prethodnu odluku u okviru sporova između pravnih ili fizičkih osoba i tijela poput Inspectiei Judiciare (Pravosudna inspekcija, Rumunjska), Consiliula Superior al Magistraturii (Vrhovno sudske vijeće, Rumunjska) i Parchetula de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (Državno odvjetništvo pri Vrhovnom kasacijskom sudu, Rumunjska).

Sporovi u glavnom postupku nastali su u okviru opsežne reforme na području pravosuđa i borbe protiv korupcije u Rumunjskoj, koju se na razini Unije prati od 2007. na temelju mehanizma za suradnju i provjeru napretka uspostavljenog Odlukom 2006/928 prilikom pristupanja Rumunjske Uniji (u daljnjem tekstu: CVM).

U okviru pregovora za pristupanje Uniji Rumunjska je, tijekom 2004., donijela tri takozvana „zakona o pravosuđu”, odnosno o statusu sudaca i državnih odvjetnika, o organizaciji pravosuđa i o Vrhovnom sudskom vijeću, s ciljem poboljšanja neovisnosti i djelotvornosti pravosuđa. Od 2017. do 2019. donesene su izmjene navedenih zakona i izvanrednih vladinih uredbi donesenih na temelju rumunjskog ustava. Tužitelji iz glavnog postupka osporavaju usklađenost nekih od tih zakonodavnih izmjena s pravom Unije. U prilog svojim tužbama pozivaju se na određena mišljenja i izvješća koja je Europska komisija sastavila u pogledu napretka Rumunjske u okviru CVM-a, pri čemu kritiziraju odredbe koje je Rumunjska donijela od 2017. do 2019. s obzirom na zahtjeve djelotvornosti borbe protiv korupcije i jamstvo neovisnosti sudbene vlasti.

U tom kontekstu sudovi koji su uputili zahtjev dvoje o prirodi i pravnim učincima CVM-a te dosegu izvješća koja je Komisija na temelju njega sastavila. Prema mišljenju tih sudova, treba smatrati da su sadržaj, priroda i trajanje navedenog mehanizma obuhvaćeni područjem primjene Ugovora o pristupanju i da zahtjevi navedeni u tim izvješćima trebaju biti obvezujući za Rumunjsku. U tom pogledu, međutim, navedeni

sudovi upućuju na nacionalnu sudsku praksu u skladu s kojom pravo Unije nije nadređeno rumunjskom ustavnom poretku i Odluka 2006/928 ne može biti referentna norma u okviru nadzora ustavnosti s obzirom na to da je ta odluka donesena prije pristupanja Rumunjske Uniji a Sud nije tumačio pitanje jesu li njezin sadržaj, priroda i trajanje obuhvaćeni područjem primjene Ugovora o pristupanju.

Nakon što je utvrdio da su propisi koji uređuju organizaciju pravosuđa u Rumunjskoj obuhvaćeni područjem primjene Odluke 2006/928, Sud podsjeća na to da je samo postojanje djelotvornog sudskog nadzora s ciljem osiguranja poštovanja prava Unije svojstveno vrijednosti vladavine prava, koja je zaštićena Ugovorom o Europskoj uniji. Nadalje naglašava da svaka država članica mora osigurati da tijela, koja su, u svojstvu „suda“, dio njezina sustava pravnih lijekova u područjima obuhvaćenima pravom Unije, ispunjavaju zahtjeve djelotvorne pravne zaštite. Budući da se primjenjuju na suce redovnih sudova koji odlučuju o pitanjima u vezi s primjenom ili tumačenjem prava Unije, nacionalni propisi o kojima je riječ stoga moraju ispunjavati navedene zahtjeve. U tom je pogledu očuvanje neovisnosti sudaca o kojima je riječ od temeljne važnosti, kako bi ih se zaštitilo od vanjskih utjecaja ili pritisa, otklonilo svaki izravan utjecaj ali i posrednije oblike utjecaja koji mogu usmjeriti odluke dotičnih sudaca.

Naposljetku, kad je riječ o pravilima koja uređuju sustav stegovnih mjera za suce, Sud ističe da zahtjev neovisnosti podrazumijeva predviđanje jamstava koja su nužna da bi se spriječilo da se taj sustav upotrebljava kao sustav političke kontrole sadržaja sudskih odluka. Stoga nacionalni propis ne može kod građana izazivati sumnje u pogledu korištenja ovlasti sudskog tijela zaduženog za istrage i stegovni postupak protiv sudaca i državnih odvjetnika kao sredstva pritiska na njihovu aktivnost ili kao sredstva takve kontrole.

S obzirom na ta opća razmatranja, Sud utvrđuje da nacionalni propis može dovesti do takvih dvojbi kada se njime, čak i privremeno, vladi dotične države članice omogućuje da imenuje upravu tijela čija je zadaća provoditi stegovne istrage i provoditi stegovni postupak protiv sudaca i državnih odvjetnika, u suprotnosti s redovnim postupkom imenovanja predviđenim nacionalnim pravom.

- Osnivanje posebnog odjela za progon koji je isključivo nadležan za kažnjiva djela koja počinje pravosudni dužnosnici

S obzirom na ista opća razmatranja, Sud ispituje je li s pravom Unije usklađen nacionalni propis kojim se predviđa osnivanje posebnog odjela državnog odvjetništva s isključivom nadležnošću za vođenje istraga o kažnjivim djelima koja počinje suci i državni odvjetnici. Sud pojašnjava da, kako bi bio u skladu s pravom Unije, takav propis mora, s jedne strane, biti opravdan objektivnim i provjerljivim zahtjevima koji se odnose na dobro sudovanje i, s druge strane, jamčiti da se taj odjel ne može upotrebljavati kao sredstvo političke kontrole nad aktivnošću navedenih sudaca i državnih odvjetnika te da svoju nadležnost obavlja uz poštovanje zahtjeva Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Ako nisu ispunjeni ti zahtjevi, može se smatrati da se tim

propisom nastoji uvesti sredstvo pritiska i zastrašivanja u odnosu na suce, što narušava povjerenje građana u pravosuđe. Sud dodaje da nacionalni propis o kojem je riječ ne može dovoditi do povrede posebnih obveza u području borbe protiv korupcije koje Rumunjska ima na temelju Odluke 2006/928.

Na nacionalnom je sudu da provjeri da reforma koja je u Rumunjskoj dovela do osnivanja specijaliziranog odjela državnog odvjetništva zaduženog za istrage protiv sudaca i državnih odvjetnika te pravila u vezi s imenovanjem državnih odvjetnika raspodijeljenih u taj odjel nisu takvi da mogu učiniti taj odjel podložnim vanjskim utjecajima. Kad je riječ o Povelji, na nacionalnom je sudu da provjeri da nacionalni propis o kojem je riječ ne sprečava da se slučaj dotičnih sudaca i državnih odvjetnika ispita u razumnom roku.

- Financijska odgovornost države i osobna odgovornost sudaca zbog pravosudne pogreške

Sud zaključuje da nacionalni propis koji uređuje financijsku odgovornost države i osobnu odgovornost sudaca zbog štete prouzročene pravosudnom pogreškom može biti u skladu s pravom Unije samo pod uvjetom da je utvrđivanje osobne odgovornosti suca, u okviru regresnog zahtjeva, zbog takve pravosudne pogreške ograničeno na izvanredne slučajeve i uređeno objektivnim i provjerljivim kriterijima koji se odnose na dobro sudovanje te jamstvima čiji je cilj sprečavanje bilo kakvog rizika od vanjskih pritisaka na sadržaj sudskih odluka. U tu su svrhu jasna i precizna pravila kojima se definiraju postupanja koja dovode do osobne odgovornosti sudaca ključna da bi se zajamčila neovisnost svojstvena njihovoj zadaći i spriječilo da budu izloženi riziku da njihova osobna odgovornost može nastati samo zbog njihove odluke. To što odluka sadržava pravosudnu pogrešku ne može samo po sebi biti dostatno za postojanje osobne odgovornosti dotičnog suca.

Kad je riječ o pravilima u vezi s utvrđivanjem osobne odgovornosti sudaca, nacionalnim propisom moraju se jasno i precizno predvidjeti nužna jamstva kojima se osigurava da se ni istraga s ciljem provjere postojanja uvjeta i okolnosti koje mogu dovesti do te odgovornosti ni regresni zahtjev ne mogu pretvoriti u sredstva pritiska na pravosudnu aktivnost. Kako bi se spriječilo da takva pravila mogu imati odvrćajući učinak na suce pri potpuno neovisnom obavljanju njihove zadaće suđenja, nadležna tijela, da bi pokrenula i vodila tu istragu te da bi provodila navedeni postupak, sama moraju biti tijela koja djeluju objektivno i nepristrano, a materijalni uvjeti i postupovna pravila moraju biti takva da ne stvaraju opravdane sumnje o nepristranosti tih tijela. Također je važno da se prava utvrđena u Povelji, osobito sučeva prava obrane, u potpunosti poštuju i da tijelo nadležno za odlučivanje o sučevoj odgovornosti bude sud. Osobito, do utvrđenja postojanja pravosudne pogreške ne može doći u okviru regresnog zahtjeva koji je država podnijela protiv dotičnog suca ako potonji nije bio saslušan tijekom prethodnog postupka s ciljem utvrđenja financijske odgovornosti države.

Presuda od 13. srpnja 2023. (veliko vijeće), YP i dr. (Ukidanje imuniteta i suspenzija suca) (C-615/20 i C-671/20, [EU:C:2023:562](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Neovisnost sudaca – Nadređenost prava Unije – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Obveza lojalne suradnje – Ukidanje imuniteta od kaznenog progona i suspenzija suca s dužnosti, koje je naložila Izba Dysciplinarna (Stegovno vijeće) Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) – Nepostojanje neovisnosti i nepristranosti tog vijeća – Izmjena sudačkog sastava određenog za odlučivanje u predmetu koji je do tada bio dodijeljen tom sucu – Zabrana nacionalnim sudovima, pod prijetnjom stegovnih sankcija, da dovode u pitanje legitimnost suda, ugrožavaju njegovo funkcioniranje ili ocjenjuju zakonitost ili djelotvornost imenovanja sudaca odnosno zakonitost ili djelotvornost njihovih pravosudnih ovlasti – Obveza predmetnih sudova i tijela nadležnih u području određivanja i izmjene sudačkih sastava da izuzmu iz primjene mjere ukidanja imuniteta i suspenzije dotičnog suca – Obveza tih sudova i tijela da izuzmu iz primjene nacionalne odredbe kojima se propisuju navedene zabrane”

Predmet C-615/20

Na temelju optužnice Prokurature Okręgowe w Warszawie (Okružno državno odvjetništvo u Varšavi) osoba YP i drugi okrivljenici optuženi su pred Sądom Okręgowym w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) zbog niza kaznenih djela. Taj je predmet dodijeljen sucu I. T. kao sucu pojedincu tog suda.

U trenutku kada se taj predmet nalazio u vrlo odmakloj fazi postupka, Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (Glavno državno odvjetništvo, Odjel za unutarnje poslove, Poljska) podnijela je 14. veljače 2020. Stegovnom vijeću Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska)⁸¹ zahtjev za odobrenje kaznenog progona suca I. T. jer je on u prosincu 2017. dopustio predstavnicima medija snimanje slika i zvukova na raspravi, tijekom objave odluke u tom predmetu i usmenog izlaganja njezina obrazloženja, pa je time navodno otkrio informacije iz istrage Okružnog državnog odvjetništva u Varšavi u dotičnom predmetu.

Odlukom od 18. studenoga 2020. (u daljnjem tekstu: sporna odluka) Stegovno vijeće odobrilo je pokretanje kaznenog postupka protiv suca I. T., suspendiralo ga je s njegovih dužnosti i smanjilo iznos njegove plaće za 25 % tijekom te suspenzije.

Sud koji je uputio zahtjev, odnosno Okružni sud u Varšavi koji je zadužen za kazneni postupak protiv osobe YP i u okviru kojeg sudac I. T. zasjeda kao sudac pojedinac, ističe da ga sporna odluka može spriječiti da nastavi taj postupak. U tom je kontekstu sud koji je uputio zahtjev odlučio prekinuti postupak kako bi Sudu postavio pitanje, u biti, o usklađenosti s pravom Unije nacionalnih odredbi kojima se tijelu koje nema zajamčenu

⁸¹ Zakonom od 8. prosinca 2017. o Vrhovnom sudu uspostavljeno je novo vijeće unutar navedenog suda, naziva Izba Dysciplinarna (u daljnjem tekstu: Stegovno vijeće). Zakonom od 20. prosinca 2019. o izmjeni Zakona o Vrhovnom sudu, koji je stupio na snagu 2020., tom su vijeću dodijeljene nove nadležnosti, među ostalim, za odobravanje pokretanja kaznenog postupka protiv sudaca ili njihova smještanja u pritvor (članak 27. stavak 1. točka 1.a).

neovisnost i nepristranost dodjeljuje nadležnost za odobravanje pokretanja kaznenih postupaka protiv sudaca redovnih sudova i, u slučaju davanja takvog odobrenja, za njihovu suspenziju s dužnosti i smanjenje plaće tijekom navedene suspenzije. Tim se pitanjima u biti želi utvrditi je li, s obzirom na te odredbe i načela prava Unije⁸², sudac pojedinac u sastavu suda koji je uputio zahtjev i dalje ovlašten nastaviti s razmatranjem glavnog predmeta unatoč spornoj odluci kojom je suspendiran sa svojih dužnosti.

Predmet C-671/20

Drugi predmet tiče se kaznenog postupka koji Okružno državno odvjetništvo u Varšavi vodi protiv osobe M. M., koja je optužena za različita kaznena djela, u vezi s odlukom tog državnog odvjetništva kojom se nalaže uspostava prisilne hipoteke na nekretnini u vlasništvu osobe M. M. Ta je osoba protiv te odluke podnijela žalbu Okružnom sudu u Varšavi, odnosno sudu na kojem je predmet povezan s tom žalbom prvotno dodijeljen sucu I. T.

Nakon donošenja sporne odluke kojom je, među ostalim, sudac I. T. suspendiran sa svojih dužnosti, predsjednik Okružnog suda u Varšavi naložio je predsjednici odjela u kojem je zasjedao sudac I. T. da izmijeni sastav suda u predmetima koji su bili dodijeljeni tom sucu, osim predmeta u kojem je navedeni sudac I. T. uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-615/20. Slijedom toga, ta je predsjednica odjela donijela odluku kojom se preraspodjeljuju predmeti koji su prvotno dodijeljeni sucu I. T., među kojima je i predmet koji se odnosi na osobu M. M.

Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odnosno suca pojedinca Okružnog suda u Varšavi kao drugog sudačkog sastava kojem je taj predmet preraspodijeljen, ti događaji svjedoče o tome da je predsjednik tog suda priznao obvezujuću snagu spornoj odluci smatrajući da je suspenzija s dužnosti suca I. T. prepreka tomu da navedeni predmet ispita taj sudac odnosno da postoji trajna prepreka takvom ispitivanju.

Taj sud pita o obvezujućoj prirodi akta kao što je sporna odluka i o legitimnosti drugih sudačkih sastava određenih nakon izvršenja te odluke. Osim toga, on navodi da mu je nacionalnim odredbama donesenima 2019. zabranjeno, pod prijetnjom stegovnih sankcija, razmatranje obvezujuće prirode navedene odluke. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima Sudu u biti želi utvrditi može li, s obzirom na odredbe i načela prava Unije⁸³, smatrati tu odluku neobvezujućom, a da pritom ne nastane opasnost od stegovne odgovornosti suca pojedinca koji zasjeda u okviru tog suda, što bi imalo za posljedicu to da on nema temelja za odlučivanje u glavnom predmetu koji mu je preraspodijeljen nakon navedene odluke te treba li taj predmet, prema tome, preraspodijeliti sucu koji je prvotno bio zadužen za njega.

⁸² Odnosno članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, kojima se utvrđuju načelo vladavine prava i zahtjevi djelotvorne sudske zaštite, kao i načela nadređenosti, lojalne suradnje i pravne sigurnosti.

⁸³ Odnosno članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, kao i načela nadređenosti, lojalne suradnje i pravne sigurnosti

U svojoj presudi, donesenoj u tim spojenim predmetima, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, upućuje na zaključke sadržane u svojoj sudskoj praksi⁸⁴, osobito u presudi od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca)⁸⁵. On u biti odlučuje da se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a protive nacionalne odredbe koje omogućuju tijelu, kao što je Stegovno vijeće, čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene ukidanje imuniteta sucu, suspenziju s njegovih dužnosti i smanjenje njegove plaće. On također pojašnjava koje su posljedice takvog zaključka, imajući u vidu načelo nadređenosti prava Unije i načelo lojalne suradnje utvrđeno u članku 4. stavku 3. UEU-a, za nacionalni sud u pogledu akta kao što je sporna odluka koji, protivno članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a, podrazumijeva suspenziju s dužnosti suca koji zasjeda kao sudac pojedinac, kao i za pravosudna tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkih sastava navedenog nacionalnog suda.

Kao prvo, Sud presuđuje da se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a protive nacionalne odredbe kojima se tijelu čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene dodjeljuje nadležnost za odobravanje pokretanja kaznenih postupaka protiv sudaca redovnih sudova i, u slučaju davanja takvog odobrenja, za njihovu suspenziju s dužnosti i smanjenje plaće tijekom navedene suspenzije.

U tom pogledu Sud ističe da je od podnošenja tih dvaju prethodnih predmeta donio presudu Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca) u kojoj je, među ostalim, presudio da je Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a time što je ovlastila Stegovno vijeće, čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčeni⁸⁶, da odlučuje o predmetima koji imaju izravan utjecaj na status i izvršavanje sudačkih dužnosti, poput zahtjeva za odobrenje pokretanja kaznenog postupka protiv sudaca⁸⁷.

Sud je u prethodno navedenoj presudi naglasio da sama mogućnost da suci budu izloženi opasnosti od toga da se odobrenje za njihov kazneni progon može zatražiti i dobiti od tijela čija neovisnost ne bi bila zajamčena može utjecati na njihovu vlastitu neovisnost i da isto vrijedi u pogledu opasnosti da takvo tijelo odlučuje o njihovoj mogućoj suspenziji s dužnosti i smanjenju njihove plaće⁸⁸.

U ovom je slučaju sporna odluka donesena u odnosu na suca I. T.⁸⁹ na temelju nacionalnih odredbi za koje je Sud u gore navedenoj presudi utvrdio da su protivne

⁸⁴ Sudska praksa koja se odnosi na nepostojanje neovisnosti i nepristranosti Stegovnog vijeća uspostavljenog Zakonom iz 2017. o Vrhovnom sudu, kako je izmijenjen u okviru reforme poljskog pravosuđa iz 2019.

⁸⁵ Presuda od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca), (C-204/21, EU:C:2023:442), čiji je činjenični i pravni okvir spora prikazan u dijelu II. 2., naslovljenom „Etička načela”. Ta je presuda prikazana i u dijelovima „II. 7. Stegovna odgovornost” i „II. 10. Sudska nadležnost za nadzor neovisnosti pravosuđa”.

⁸⁶ U točki 102. prethodno navedene presude od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca) (C-204/21, EU:C:2023:442) Sud je na temelju zaključaka iz svoje ranije sudske prakse (točka 112. presude od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-791/19, EU:C:2021:596), prikazane u dijelu II. 7., naslovljenom „Stegovna odgovornost”) ponovio svoju ocjenu prema kojoj Stegovno vijeće ne ispunjava zahtjev neovisnosti i nepristranosti.

⁸⁷ Prethodno navedena presuda od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca), t. 1. izreke

⁸⁸ Prethodno navedena presuda od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca), t. 101.

⁸⁹ To jest redovni sud koji na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a može biti pozvan odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije.

članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a jer se njima nadležnost za donošenje akata poput te odluke dodjeljuje takvom tijelu.

Iako su tijela predmetne države članice dužna izmijeniti nacionalne odredbe koje su predmet presude zbog povrede obveze kako bi ih se uskladilo sa zahtjevima prava Unije, sudovi te države članice imaju obvezu, sa svoje strane, osigurati poštovanje te presude izvršavanjem svojih zadaća, što osobito podrazumijeva da ti sudovi moraju uzeti u obzir, prema potrebi, pravne elemente koji su u njoj navedeni kako bi odlučili o opsegu primjene odredbi prava Unije koje imaju zadaću primijeniti. Slijedom toga, sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-615/20 pozvan je da u glavnom postupku izvede sve posljedice koje proizlaze iz zaključaka presude Komisija/Poljska (Neovisnost i privatni život sudaca).

Kao drugo, Sud tumači članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, načelo nadređenosti prava Unije i načelo lojalne suradnje na način da:

- s jedne strane, sudački sastav nacionalnog suda – pred kojim se vodi predmet u sastavu suca pojedinca protiv kojeg je tijelo čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene donijelo odluku kojom se odobrava pokretanje kaznenog progona, nalaže njegova suspenzija s dužnosti i smanjenje plaće – može izuzeti iz primjene takvu odluku kojom se sprečava izvršavanje njegove nadležnosti u tom predmetu i,
- s druge strane, pravosudna tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkog sastava tog nacionalnog suda također moraju izuzeti iz primjene tu odluku kojom se navedeni sudački sastav sprečava da izvršava tu nadležnost.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da se na temelju ustaljene sudske prakse⁹⁰ načelom nadređenosti prava Unije nalaže, među ostalim, svakom nacionalnom sudu koji je u okviru svoje nadležnosti zadužen za primjenu odredaba prava Unije obveza da osigura puni učinak zahtjeva tog prava u sporu koji je pred njim pokrenut, prema potrebi izuzimajući po službenoj dužnosti iz primjene svaki nacionalni propis ili praksu koji su protivni odredbi prava Unije s izravnim učinkom, pri čemu ne mora tražiti ni čekati prethodno ukidanje tog nacionalnog propisa ili prakse kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen Ustavom. Poštovanje te obveze izraz je načela lojalne suradnje.

Doista, članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, tumačen s obzirom na članak 47. Povelje o temeljnim pravima⁹¹, ima izravan učinak koji dovodi do izuzimanja iz primjene svake nacionalne odredbe odnosno nacionalne sudske ili druge prakse koja je protivna tim odredbama prava Unije kako ih tumači Sud⁹².

⁹⁰ Vidjeti u tom smislu presudu od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda), (C-430/21, EU:C:2022:99), t. 53. i 55. i navedenu sudsku praksu, prikazanu u dijelu II. 7., naslovljenom „Stegovna odgovornost“.

⁹¹ Kojim se državama članicama nalaže bezuvjetna obveza jasnog i preciznog rezultata, osobito u pogledu neovisnosti i nepristranosti sudova od kojih se traži da tumače i primjenjuju pravo Unije i u pogledu zahtjeva da oni budu prethodno ustanovljeni zakonom.

⁹² Presuda od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatni život sudaca) (C-204/21, EU:C:2023:442), t. 78. i navedena sudska praksa, prikazana u dijelu II. 7., naslovljenom „Stegovna odgovornost“.

Čak i ako ne postoje nacionalne zakonodavne mjere koje su okončale povredu obveze koju je utvrdio Sud, nacionalni sudovi moraju poduzeti sve mjere kako bi se olakšalo ostvarenje punog učinka prava Unije u skladu sa zaključcima iz presude kojom se utvrđuje ta povreda. Osim toga, oni su dužni, na temelju načela lojalne suradnje, ukloniti nezakonite posljedice povrede prava Unije.

Kako bi ispunio navedene obveze, nacionalni sud mora izuzeti iz primjene akt poput sporne odluke – kojim se nalaže suspenzija suca s dužnosti protivno članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a – kada je to neophodno s obzirom na predmetnu postupovnu situaciju kako bi se zajamčila nadređenost prava Unije⁹³.

Sud naglašava da u situaciji kada je akt poput sporne odluke donijelo tijelo koje nije neovisni i nepristrani sud u smislu prava Unije nije moguće učinkovito se pozvati ni na kakav razlog koji se temelji na načelu pravne sigurnosti odnosno koji je povezan s navodnom pravomoćnošću te odluke, a kako bi se spriječilo sud koji je uputio zahtjev i pravosudna tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkih sastava nacionalnog suda da izuzmu iz primjene takvu odluku⁹⁴.

U tom pogledu Sud primjećuje da je sud koji je uputio zahtjev prekinuo glavni postupak u predmetu C-615/20 do donošenja ove presude. U tom se kontekstu ne čini da bi se nastavkom vođenja tog postupka suca u sudačkom sastavu suca pojedinca suda koji je uputio zahtjev mogla ugroziti pravna sigurnost, osobito u odmakloj fazi u kojoj se nalazi navedeni postupak koji je osobito složen. Naprotiv, čini se da bi se nastavkom njegova vođenja omogućilo da postupanje u glavnom predmetu dovede do odluke koja je u skladu, s jedne strane, sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i, s druge strane, s pravom dotičnih osoba na pošteno suđenje u razumnom roku.

U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-615/20 može osnovano izuzeti iz primjene spornu odluku, tako da može nastaviti razmatrati glavni predmet u svojem trenutačnom sastavu, što pravosudna tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkih sastava nacionalnog suda ne mogu spriječiti.

Kao treće, Sud tumači članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, kao i načela nadređenosti prava Unije i lojalne suradnje, u vezi sa situacijom sudačkog sastava nacionalnog suda, kao što je sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-671/20, kojem je aktom Stegovnog vijeća, poput sporne odluke, preraspodijeljen predmet koji je do tada bio dodijeljen drugom sudačkom sastavu tog nacionalnog suda, kako bi utvrdio, među ostalim, treba li taj sud koji je uputio zahtjev u ovom slučaju izuzeti iz primjene tu odluku i suzdržati se od daljnjeg razmatranja navedenog predmeta.

⁹³ Vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., W. Ž. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje), (C-487/19, EU:C:2021:798), t. 159. i 161., prikazanu u dijelovima „II. 1. Imenovanje” i „II. 5. Premještaj”.

⁹⁴ Vidjeti u tom smislu prethodno navedenu presudu W. Ž. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje), t. 160.

Sud u tom pogledu ističe da se obveza nacionalnih sudova da izuzmu iz primjene odluku koja povredom članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a dovodi do suspenzije s dužnosti suca – kada je to neophodno s obzirom na postupovnu situaciju o kojoj je riječ kako bi se zajamčila nadređenost prava Unije – nalaže, među ostalim, sudačkom sastavu kojem je predmet preraspodijeljen zbog takve odluke. Taj se sudački sastav stoga mora suzdržati od postupanja u tom predmetu. Navedena obveza također obvezuje tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkih sastava nacionalnog suda, koja stoga moraju preraspodijeliti isti predmet sudačkom sastavu pred kojim je prvotno pokrenut postupak.

U ovom se slučaju ne može s uspjehom isticati nijedno razmatranje koje se temelji na načelu pravne sigurnosti odnosno koje je povezano s navodnom pravomoćnošću navedene odluke.

Sud u tom pogledu ističe da je u predmetu C-671/20, a za razliku od drugih predmeta dodijeljenih sucu I. T. koji su u međuvremenu također bili preraspodijeljeni drugim sudačkim sastavima, ali čije je razmatranje bilo nastavljeno odnosno, ovisno o slučaju, čak i okončano donošenjem odluke u tim novim sastavima, glavni postupak prekinut do donošenja ove presude. U tim se okolnostima čini da se nastavkom provođenja tog postupka suca I. T. omogućuje da navedeni postupak, neovisno o kašnjenju zbog sporne odluke, dovede do odluke koja je istodobno u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i sa zahtjevima koji proizlaze iz prava dotičnog pojedinca na pošteno suđenje.

Stoga Sud tumači članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, načelo nadređenosti prava Unije i načelo lojalne suradnje na način da:

- s jedne strane, sudački sastav nacionalnog suda – kojem je predmet, koji je do tada bio dodijeljen drugom sudačkom sastavu tog suda, preraspodijeljen zbog odluke koju je donijelo tijelo čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene i koje je odobrilo pokretanje kaznenog progona protiv suca pojedinca u potonjem sudačkom sastavu te naložilo njegovu suspenziju s dužnosti i smanjenje plaće i koji je odlučio prekinuti postupanje u tom predmetu do donošenja prethodne odluke Suda – mora izuzeti iz primjene tu odluku i suzdržati se od daljnjeg razmatranja navedenog predmeta i,
- s druge strane, pravosudna tijela nadležna u području određivanja i izmjene sudačkih sastava nacionalnog suda dužna su u takvom slučaju preraspodijeliti taj isti predmet sudačkom sastavu koji je prvotno bio zadužen za njega.

Što se tiče, kao četvrto, nacionalnih odredbi i sudske prakse Ustavnog suda koje spominje sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-671/20⁹⁵, a koje bi bile prepreka tomu da potonji sud može odlučiti o nepostojanju obvezujuće snage akta kao što je sporna

⁹⁵ Člankom 42.a stavcima 1. i 2. Zakona od 27. srpnja 2001. o redovnim sudovima, kako je izmijenjen Zakonom od 20. prosinca 2019., propisuju se, među ostalim, zabrane navedenim sudovima da dovode u pitanje legitimnost sudova ili da ocjenjuju zakonitost imenovanja suca odnosno njegove ovlasti izvršavanja zadaća u području sudovanja. Člankom 107. stavkom 1. točkom 3. istog zakona utvrđuje se kao stegovna povreda, među ostalim, svaka radnja sudaca redovnih sudova kojom se dovodi u pitanje djelotvornost imenovanja suca.

odluka i, po potrebi, izuzeti je iz primjene, iako bi to bio dužan s obzirom na odgovore Suda na njegova druga pitanja, Sud ističe da se činjenica da nacionalni sud izvršava dužnosti koje su mu povjerene Ugovorima i time ispunjava obveze koje ima na temelju njih, pri čemu provodi odredbu kao što je članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, po definiciji ne može ni zabraniti ni utvrditi kao stegovna povreda sudaca koji odlučuju u takvom sudu⁹⁶.

Također, uzimajući u obzir izravan učinak članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, načelom nadređenosti prava Unije nalaže se nacionalnim sudovima da izuzmu iz primjene svaku nacionalnu sudsku praksu koja je protivna toj odredbi prava Unije kako je tumači Sud. Isto tako, u slučaju da nakon presuda koje je donio Sud nacionalni sud zaključi da je ustavnosudska praksa protivna pravu Unije, činjenica da taj nacionalni sud, u skladu s načelom nadređenosti tog prava, izuzima iz primjene tu ustavnosudsku praksu ne može dovesti do utvrđivanja njegove stegovne odgovornosti⁹⁷.

Stoga se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a kao i načelima nadređenosti prava Unije i lojalne suradnje protive:

- s jedne strane, nacionalne odredbe kojima se nacionalnom sudu zabranjuje, pod prijetnjom stegovnih sankcija sucima u njegovu sastavu, razmatranje obvezujuće prirode akta – koji je donijelo tijelo čija neovisnost i nepristranost nisu zajamčene i koje je odobrilo pokretanje kaznenog progona protiv suca te naložilo njegovu suspenziju s dužnosti i smanjenje plaće – i, ovisno o slučaju, njegovo izuzimanje iz primjene i,
- s druge strane, ustavnosudska praksa na temelju koje akti o imenovanju sudaca ne mogu biti predmet sudskog nadzora jer se navedenom ustavnosudskom praksom zabranjuje takvo ispitivanje.

9. Nesmjernjivost sudaca i dob za umirovljenje

Presuda od 24. lipnja 2019. (veliko vijeće), Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, [EU:C:2019:531](#))

„Povreda obveze države članice – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Vladavina prava – Učinkovita pravna zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Načela nesmjernjivosti i neovisnosti sudaca – Snižavanje dobne granice za odlazak u mirovinu sudaca Vrhovnog suda – Primjena na suce u aktivnoj službi – Mogućnost da se nastavi s obnašanjem sudačke dužnosti nakon dosezanja te dobne granice koja je uvjetovana dobivanjem odobrenja na temelju diskrecijske ocjene predsjednika Republike”

⁹⁶ Vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatni život sudaca) (C-204/21, EU:C:2023:442), t. 132., prikazanu u dijelu II. 7., naslovljenom „Stegovna odgovornost”.

⁹⁷ Vidjeti u tom smislu prethodno navedenu presudu Komisija/Poljska (Neovisnost i privatni život sudaca) (C-204/21, EU:C:2023:442), t. 132.

U svojoj presudi veliko vijeće Suda prihvatilo je tužbu zbog povrede obveze koju je Komisija podnijela protiv Republike Poljske, a kojom se tražilo da se utvrdi da je ta država članica povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, s jedne strane, time što je propisala primjenu mjere snižavanja dobne granice za odlazak u mirovinu sudaca Sąda Najwyższego (Vrhovni sud) na suce u aktivnoj službi koji su na taj sud imenovani do 3. travnja 2018. i, s druge strane, time što je predsjedniku Republike povjerila diskrecijsku ovlast produljenja aktivnog mandata sudaca navedenog suda nakon dosezanja novoutvrđene dobne granice za odlazak u mirovinu.

Komisija je prigovorila Republici Poljskoj da je tim mjerama, povredom načela neovisnosti sudaca i osobito načela njihove nesmjernjivosti, povrijedila obveze država članica koje proizlaze iz prethodno navedene odredbe.

Sud je u svojoj presudi, kao prvo, zauzeo stajalište o primjenjivosti i dosegu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a. U tom pogledu, podsjeća na to da ta odredba državama članicama nalaže da osiguraju pravne lijekove koji su nužni za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije, osobito u smislu članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Konkretnije, svaka država članica na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a mora osigurati da tijela koja su, u svojstvu „suda” – u smislu prava Unije – dio njezina sustava pravnih lijekova u područjima obuhvaćenima pravom Unije, i koja stoga mogu biti pozvana odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje tog prava, ispunjavaju zahtjeve učinkovite pravne zaštite, što u ovom slučaju vrijedi za poljski Vrhovni sud. Osim toga, Sud navodi da je – kako bi se zajamčilo da taj sud osigura tu zaštitu – ključno očuvanje njegove neovisnosti, kako to potvrđuje članak 47. drugi stavak Povelje. Zahtjev neovisnosti sudova, koji je svojstven zadaći suđenja, proizlazi iz bitnog sadržaja prava na učinkovitu pravnu zaštitu i temeljnog prava na pošteno suđenje, koje je od ključne važnosti kao jamstvo zaštite svih prava koja građani izvode iz prava Unije i očuvanja zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u članku 2. UEU-a, osobito vrijednosti vladavine prava.

Kao drugo, Sud pojašnjava doseg tog zahtjeva. U tom pogledu, navodi da jamstva neovisnosti i nepristranosti koja iz njega proizlaze pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u pogledu sastava tijela o kojima je riječ, imenovanja, trajanja funkcije kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i opoziv članova koji ga čine, koja omogućuju da se otkloni bilo kakva legitimna sumnja kod građana u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedena tijela i njihove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese. Konkretno, ta neophodna sloboda sudaca u odnosu na bilo kakve vanjske utjecaje ili pritiske zahtijeva određena jamstva kojima se može zaštititi osoba pojedinaca koji su zaduženi za suđenje, kao što je nesmjernjivost. To načelo nesmjernjivosti osobito nalaže da suci mogu ostati na dužnosti dok ne dosegnu dobnu granicu obveznog odlaska u mirovinu ili do isteka njihova mandata, u slučaju da su imenovani na određeno vrijeme. Iako nema posve apsolutnu

primjenu, od navedenog su načela moguća odstupanja samo zbog legitimnih i imperativnih razloga koji ih opravdavaju, uz poštovanje načela proporcionalnosti. U ovom slučaju Sud utvrđuje da sporna reforma posljedično dovodi do prijevremenog prestanka obnašanja sudačke dužnosti sudaca u aktivnoj službi na Vrhovnom sudu i da se njezina primjena može prihvatiti samo ako je opravdana legitimnim i proporcionalnim ciljem i pod uvjetom da kod građana ne dovodi do nastanka opravdanih sumnji poput onih koje su prethodno navedene. Međutim, Sud smatra da primjena mjere snižavanja dobne granice za odlazak u mirovinu sudaca Vrhovnog suda na suce u aktivnoj službi na tom sudu ne ispunjava te uvjete jer, među ostalim, nije opravdana legitimnim ciljem. Prema tome, Sud presuđuje da navedena primjena ugrožava načelo nesmjernjivosti sudaca koje je svojstveno njihovoj neovisnosti.

Naposljetku, Sud odlučuje o diskrecijskoj ovlasti produljenja aktivnog mandata sudaca Vrhovnog suda nakon što dosegnu novu dobnu granicu za odlazak u mirovinu utvrđenu novim zakonom o Vrhovnom sudu, koja je tim zakonom povjerena predsjedniku Republike. Ističe da, iako samo države članice mogu odlučiti hoće li odobriti takvo produljenje, ako se one odluče za takav mehanizam, ipak moraju voditi računa o tome da uvjeti i načini provedbe tog produljenja ne budu takvi da ugrožavaju načelo neovisnosti sudaca. U tom pogledu, okolnost da je tijelu kao što je predsjednik Republike povjerena ovlast da odluči hoće li odobriti takvo eventualno produljenje, doduše, sama po sebi nije dovoljna da bi se donio zaključak o povredi navedenog načela. Međutim, valja osigurati da materijalne pretpostavke i postupovna pravila koja prethode donošenju takvih odluka budu takvi da kod građana ne stvaraju legitimne sumnje u pogledu neovisnosti dotičnih sudaca. U tu je svrhu osobito važno da navedene pretpostavke i pravila budu određeni na način da se te suce zaštiti od eventualnih pokušaja da ustupe intervencijama ili vanjskim pritiscima koji mogu ugroziti njihovu neovisnost. Konkretno, takva pravila moraju tako omogućiti isključenje ne samo svakog izravnog utjecaja, u obliku uputa, nego također i posrednijih oblika utjecaja koji mogu usmjeriti odluke dotičnih sudaca. Međutim, kad je riječ o novom zakonu o Vrhovnom sudu, Sud smatra da taj zakon predviđa da produljenje aktivnog mandata sudaca tog suda od sada podliježe donošenju odluke predsjednika Republike, koja je diskrecijske prirode, ne mora biti obrazložena te ne može biti predmet sudskog postupka. Što se tiče intervencije Krajowe Rade Sądownictwe (Državno sudbeno vijeće, Poljska) – predviđene tim zakonom – do koje dolazi prije nego što predsjednik Republike donese svoju odluku, Sud ističe da je točno da intervencija takvog tijela, u kontekstu postupka produljenja sudačkog mandata nakon dosezanja uobičajene dobne granice za odlazak u mirovinu, načelno može pridonijeti objektivizaciji tog postupka. Međutim, to vrijedi samo ako su ispunjeni određeni uvjeti i osobito ako je samo navedeno tijelo neovisno od zakonodavne i izvršne vlasti te od tijela kojemu daje mišljenje i ako se takvo propisno obrazloženo mišljenje donosi na temelju kriterija koji su nepristrani i relevantni, tako da to tijelo može objektivno obrazložiti svoje donošenje odluke. U ovom slučaju Sud smatra da je dovoljno utvrditi da, osobito s obzirom na nepostojanje njihova obrazloženja, mišljenja Državnog sudbenog vijeća nisu takva da mogu doprinijeti tomu da se na

objektivan način razjasni izvršenje ovlasti koja je novim zakonom o Vrhovnom sudu povjerena predsjedniku Republike, iako ta ovlast može dovesti do nastanka legitimnih sumnji – osobito kod građana – u pogledu neovisnosti dotičnih sudaca od vanjskih čimbenika i njihove neutralnosti u odnosu na interese koji se pred njima mogu suprotstavljati.

Presuda od 5. studenoga 2019. (veliko vijeće), Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova) (C-192/18, [EU:C:2019:924](#))

„Povreda obveze države članice – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Vladavina prava – Učinkovita pravna zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Načela nesmjernosti i neovisnosti sudaca – Snižavanje dobne granice za odlazak u mirovinu sudaca poljskih redovnih sudova – Mogućnost da se nastavi s obnašanjem sudačke dužnosti nakon doseganja novoutvrđene dobne granice dobivanjem odobrenja ministra pravosuđa – Članak 157. UFEU-a – Direktiva 2006/54/EZ – Članak 5. točka (a) i članak 9. stavak 1. točka (f) – Zabrana diskriminacije na temelju spola u području plaće, zapošljavanja i rada – Uvođenje različite dobne granice za odlazak u mirovinu žena i muškaraca koji obnašaju sudačke dužnosti na poljskim redovnim sudovima i na Sądu Najwyższym (Vrhovni sud, Poljska) te dužnosti državnih odvjetnika u poljskom državnom odvjetništvu”

U svojoj je presudi Sud, okupljen u velikom vijeću, prihvatio tužbu zbog povrede obveze koju je podnijela Komisija protiv Republike Poljske i utvrdio da je ta država članica povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije, s jedne strane, uspostavivši različitu dobnu granicu za odlazak u mirovinu žena i muškaraca koji obnašaju dužnosti poljskih sudaca ili državnih odvjetnika i, s druge strane, snizivši dobnu granicu za odlazak u mirovinu sudova redovnih sudova, pri čemu je ministru pravosuđa povjerila ovlast produljenja razdoblja aktivne službe tih sudaca.

Poljski zakon od 12. srpnja 2017. snizio je dobnu granicu za odlazak u mirovinu sudaca redovnih sudova i državnih odvjetnika te dobnu granicu za odlazak u prijevremenu mirovinu sudaca Sąda Najwyższego (Vrhovni sud) na 60 godina za žene i 65 godina za muškarce, iako su te dobne granice prethodno za oba spola bile određene na 67 godina. Nadalje, tim je zakonom ministru pravosuđa dodijeljena ovlast produljenja razdoblja aktivne službe sudaca redovnih sudova nakon doseganja novoutvrđenih dobnih granica za odlazak u mirovinu, koje se razlikuju s obzirom na spol. Smatrajući da se ta pravila protive pravu Unije⁹⁸, Komisija je Sudu podnijela tužbu zbog povrede.

Kao prvo, Sud donosi odluku o razlikama uvedenima tim zakonom u pogledu dobnih granica za odlazak u mirovinu koje se primjenjuju na žene i muškarce koji obnašaju dužnosti sudaca i državnih odvjetnika. On u tom pogledu navodi da se na mirovine na koje imaju pravo navedeni suci i državni odvjetnici primjenjuje članak 157. UFEU-a, na

⁹⁸ Članak 157. UFEU-a, članak 5. točka (a) i članak 9. stavak 1. točka (f) Direktive 2006/54, te članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

temelju kojeg svaka država članica osigurava primjenu načela o jednakim plaćama muškaraca i žena za jednak rad. Predmetni mirovinski sustavi također ulaze u područje primjene odredbi Direktive 2006/54 posvećenih jednakosti postupanja u sustavima strukovnog socijalnog osiguranja. Sud potom presuđuje da su tim istim zakonom uvedeni izravno diskriminirajući uvjeti koji se temelje na spolu, osobito u pogledu trenutka u kojem zainteresirane osobe doista mogu pristupiti prednostima predviđenima navedenim mirovinskim sustavima. Naposljetku, Sud odbija argument Republike Poljske prema kojem tako predviđene razlike između muškaraca i žena koji obnašaju dužnosti sudaca i državnih odvjetnika u pogledu dobne granice za odlazak u mirovinu čine mjeru pozitivne diskriminacije. Naime, te razlike ne mogu ublažiti nepovoljan položaj u kojem se nalaze karijere službenica u javnom sektoru pružanjem pomoći tim ženama u njihovu radnom okruženju i rješavanjem problema s kojima se one mogu susresti u svojoj karijeri. Sud stoga zaključuje da se predmetnim propisom krši članak 157. UFEU-a i Direktiva 2006/54.

Sud, kao drugo, razmatra mjeru koja se sastoji u dodjeli ovlasti ministru pravosuđa da odobri ili ne odobri produljenje obnašanja dužnosti sudaca redovnih sudova nakon dosezanja novoutvrđene snižene dobne granice za odlazak u mirovinu. Imajući u vidu, osobito, presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)⁹⁹, Sud najprije zauzima stajalište o primjenjivosti i dosegu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a, koji obvezuje države članice da uspostave pravne lijekove za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije. U tom pogledu Sud navodi da poljski redovni sudovi mogu biti pozvani odlučivati o pitanjima u vezi s pravom Unije, tako da moraju ispuniti zahtjeve svojstvene takvoj zaštiti. Međutim, kako bi se osiguralo da oni mogu pružiti takvu zaštitu, ključno je očuvanje njihove neovisnosti.

Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ta neovisnost zahtijeva da predmetno tijelo izvršava svoje funkcije posve samostalno i nepristrano. U tom pogledu Sud navodi da okolnost da tijelo poput ministra pravosuđa ima ovlast odobriti ili ne odobriti produljenje obnašanja sudačkih dužnosti nakon dosezanja uobičajene dobne granice za odlazak u mirovinu sama po sebi nije dovoljna za zaključak da postoji povreda načela neovisnosti. Ipak, Sud utvrđuje da u predmetnom slučaju materijalne pretpostavke i postupovna pravila koja prileže toj ovlasti odlučivanja mogu stvoriti legitimne sumnje u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na dotične suce i njihove neutralnosti. Naime, s jedne strane, kriteriji na temelju kojih je ministar pozvan donijeti svoju odluku previše su nejasni i neprovjerljivi, a navedena odluka ne mora biti obrazložena te ne podliježe sudskom nadzoru. S druge strane, trajanje razdoblja tijekom kojeg suci mogu biti u iščekivanju odluke ministra obuhvaćeno je diskrecijom tog ministra.

Osim toga, u skladu s jednako ustaljenom sudskom praksom, ta prijeko potrebna sloboda sudaca u odnosu na bilo kakve vanjske utjecaje ili pritiske zahtijeva određena

⁹⁹ Presuda Suda od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531), prikazana u ovom dijelu

jamstva kojima se mogu zaštititi osobe koje su zadužene za suđenje, kao što je nesmjernjivost. Načelo nesmjernjivosti, među ostalim, nalaže da suci mogu ostati na dužnosti dok ne dosegnu dobnu granicu obveznog odlaska u mirovinu ili do isteka svojeg mandata, u slučaju da su imenovani na određeno vrijeme. Iako nema posve apsolutnu primjenu, od navedenog su načela moguća odstupanja samo zbog legitimnih i imperativnih razloga koji ih opravdavaju, uz poštovanje načela proporcionalnosti. Međutim, u predmetnom slučaju, kombinacijom mjere sniženja uobičajene dobne granice za odlazak u mirovinu sudaca redovnih sudova i mjere dodjele diskrecijske ovlasti ministru pravosuđa da odobri produljenje obnašanja dužnosti tih sudaca iznad novoutvrđene dobne granice, za deset godina za žene i pet godina za muškarce, krši se to načelo. Naime, ta kombinacija mjera može kod građana pobuditi legitimne sumnje u to da se novim sustavom zapravo namjeravalo omogućiti ministru pravosuđa da ukloni određeni dio sudaca u aktivnoj službi nakon što su dosegili novoutvrđenu uobičajenu dobnu granicu za odlazak u mirovinu, a da pri tome zadrži na dužnosti drugi dio tih sudaca. Osim toga, budući da ministrova odluka ne podliježe nikakvom roku te predmetni sudac ostaje na dužnosti sve dok takva odluka ne bude donesena, eventualna negativna odluka ministra može biti donesena nakon što je dotična osoba bila zadržana na dužnosti nakon dosegnute nove dobne granice za odlazak u mirovinu.

10. Sudska nadležnost za nadzor neovisnosti pravosuđa

Presuda od 5. lipnja 2023. (veliko vijeće), Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

„Povreda obveze države članice – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Neovisnost sudaca – Članak 267. UFEU-a – Mogućnost upućivanja prethodnog pitanja Sudu – Nadređenost prava Unije – Ovlasti u području ukidanja kaznenog imuniteta sudaca te u području radnog prava, socijalne sigurnosti i umirovljenja sudaca Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska) koje su dodijeljene Stegovnom vijeću tog suda – Zabrana da nacionalni sudovi osporavaju zakonitost sudova i ustavnih tijela ili da utvrđuju ili ocjenjuju zakonitost imenovanja sudaca ili njihovih sudskih ovlasti – Sučeva provjera poštovanja određenih zahtjeva koji se odnose na postojanje zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda, utvrđena kao ‚stegovna povreda‘ – Isključiva nadležnost za ispitivanje pitanja povezanih s nepostojanjem neovisnosti suda ili suca koja je dodijeljena Vijeću za izvanredni nadzor i javne poslove Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) – Članci 7. i 8. Povelje o temeljnim pravima – Prava na poštovanje privatnog života i zaštitu osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 6. stavak 1. prvi podstavak točke (c) i (e) te članak 6. stavak 3. drugi podstavak – Članak 9. stavak 1. – Osjetljivi podaci – Nacionalni propisi kojima se sucima nalaže da podnesu izjavu o članstvu u udruženjima, zakladama ili političkim strankama kao i funkcijama koje u njima obavljaju te kojima se predviđa objava podataka iz tih izjava na internetu“

U toj presudi, čiji je činjenični i pravni okvir prethodno naveden¹⁰⁰, Sud je presudio da je, time što je dodijelila isključivu nadležnost za ispitivanje prigovora i pravnih pitanja povezanih s nepostojanjem neovisnosti suda ili suca¹⁰¹ Vijeću za izvanredni nadzor i javne poslove Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska), Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, članka 47. Povelje kao i na temelju članka 267. UFEU-a i načela nadređenosti prava Unije.

U vezi s time, Sud navodi da se reorganizacija i koncentracija sudskih nadležnosti o kojima je riječ odnose na određene zahtjeve ustavnog i postupovnog ranga koji proizlaze iz odredbi članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje, čije poštovanje treba horizontalno zajamčiti u svim materijalnim područjima primjene prava Unije i pred svim nacionalnim sudovima pred kojima su pokrenuti postupci obuhvaćeni tim područjima. U tom pogledu, te su odredbe usko povezane s načelom nadređenosti prava Unije, čija provedba od strane nacionalnih sudova doprinosi osiguravanju djelotvorne zaštite prava koja se pravom Unije dodjeljuju osobama.

U tom kontekstu, s obzirom na, posebice, to da svaki nacionalni sud pozvan da primjenjuje pravo Unije ima obvezu provjeriti predstavlja li on po svojem sastavu zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud, kada u tom pogledu dođe do ozbiljne sumnje, i da takav nacionalni sud u određenim okolnostima mora moći provjeriti je li nepravilnost u postupku imenovanja suca mogla dovesti do povrede temeljnog prava na takav sud, isključeno je da nadzor, od strane nacionalnih sudova, poštovanja tih zahtjeva može općenito i sveobuhvatno provoditi samo jedno nacionalno tijelo, tim više ako to tijelo na temelju nacionalnog prava ni samo ne može ispitivati određene aspekte svojstvene tim zahtjevima. U ovom slučaju Sud utvrđuje da je svrha predmetnih nacionalnih odredbi povjeriti samo jednom tijelu opći nadzor zahtjeva koji se odnose na neovisnost svih sudova i sudaca u pravosudnom i upravnom sustavu, oduzimajući u tom pogledu do tada nadležnim nacionalnim sudovima nadležnost za provođenje različitih vrsta nadzora koje zahtijeva pravo Unije kao i za primjenu sudske prakse Suda. On ponovno ističe posebni kontekst u kojem se nalazi predmetna reorganizacija sudskih nadležnosti provedena Zakonom o izmjeni zakona, koji obilježava okolnost da su poljski suci spriječeni u provedbi određenih utvrđenja i ocjena koje su dužni provesti na temelju prava Unije.

Sud zaključuje da činjenica dodjele samo jednom nacionalnom tijelu nadležnosti za provjeru poštovanja temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu, iako potreba za takvom provjerom može nastati pred bilo kojim nacionalnim sudom, zajedno s uvođenjem različitih zabrana i stegovnih povreda, može pridonijeti slabljenju djelotvornosti nadzora u pogledu poštovanja tog temeljnog prava. Time što se na taj način bez razlike onemogućuje svim drugim sudovima da učine ono što je nužno kako bi

¹⁰⁰ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio II. 2., naslovljen „Etička načela”. Ta je presuda prikazana i u dijelu II. 7., naslovljenom „Stegovna odgovornost”.

¹⁰¹ Članak 26. stavci 2. i 4. do 6., članak 82. stavci 2. do 5. izmijenjenog Zakona o Vrhovnom sudu i članak 10. Zakona o izmjeni Zakona o Vrhovnom sudu

osigurali poštovanje prava osoba na djelotvornu sudsku zaštitu na način da po potrebi sami izuzmu iz primjene nacionalna pravila protivna zahtjevima koji proizlaze iz prava Unije, predmetne nacionalne odredbe povređuju i načelo nadređenosti prava Unije. Usto, s obzirom na to da sama činjenica da se Vijeću za izvanredni nadzor i javne poslove Vrhovnog suda dodjeljuje isključiva nadležnost za rješavanje određenih pitanja o primjeni članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje može spriječiti ili obeshrabriti druge sudove da u tom pogledu upućuju prethodna pitanja Sudu, predmetnim se nacionalnim odredbama povređuje i članak 267. UFEU-a.

III. Neovisnost procesa odlučivanja u postupcima koji se odnose na primjenu prava Unije

Presuda od 11. srpnja 2024. (veliko vijeće), Hann-Invest i dr. (C-554/21, C-622/21 i C-727/21, [EU:C:2024:594](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Učinkovita pravna zaštita u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Neovisnost sudaca – Pravo na zakonom prethodno ustanovljeni sud – Pošteno suđenje – Služba za evidentiranje sudskih odluka – Nacionalni propis kojim se predviđa uvođenje funkcije suca evidentičara u drugostupanjskim sudovima koji u praksi ima ovlast odgoditi donošenje presude, davati upute sudskim vijećima i zatražiti sazivanje sjednice odjela – Nacionalni propis kojim se predviđa ovlast sjednica odjela ili svih sudaca suda za prihvatanje obvezujućih „pravnih shvaćanja“, uključujući za predmete o kojima se već vijećalo“

Veliko vijeće Suda smatra unutarnji mehanizam u nacionalnom sudu kojim se predviđa da u postupku odlučivanja sudskog vijeća nadležnog u predmetu sudjeluju drugi suci predmetnog suda, kako bi se osigurala dosljednost njegove sudske prakse, nepomirljivim sa zahtjevima svojstvenima pravu na djelotvornu sudsku zaštitu i pošteno suđenje.

Visoki trgovački sud Republike Hrvatske uputio je Sudu pitanja u vezi s time povodom triju žalbi protiv rješenja donesenih u postupcima zbog insolventnosti. Sud koji je uputio zahtjev, zasjedajući u vijećima od tri suca, ispitao je te tri žalbe te ih je jednoglasno odbio, potvrđujući tako prvostupanjske odluke. Suci tog suda potpisali su svoje presude te su ih zatim proslijedili službi evidencije sudskih odluka tog suda¹⁰².

¹⁰² U skladu s člankom 177. stavkom 3. Sudskog poslovnika, kojim se propisuje: „Kod drugostupanjskog suda predmet se iskazuje riješenim u trenutku otpravka odluke iz referade suca nakon što je predmet vraćen iz službe za praćenje i evidentiranje sudske prakse. Služba za praćenje i evidentiranje sudske prakse dužna je u što kraćem roku od dana prijama spisa isti vratiti u referadu suca. Sudska odluka otpremit će se sa suda u daljnjem roku od osam dana“.

Sudac evidentičar odbio je evidentirati te tri sudske odluke te ih je vratio odnosnim sudskim vijećima zajedno s dopisima u kojima se navodi da se ne slaže s prihvaćenima rješenjima. U dvama od tih predmeta (C-554/21 i C-622/21) taj je sud naveo druge odluke suda koji je uputio zahtjev kojima su usvojena rješenja različita od onih u glavnim predmetima. U trećem predmetu (C-727/21) izrazio je neslaganje s pravnim tumačenjem sudskog vijeća a da se pritom nije pozvao ni na kakvu sudsku odluku.

Nakon toga, u predmetu C-727/21, sudsko vijeće sastalo se radi novih vijećanja. Nakon što je preispitalo žalbu i mišljenje suca evidentičara, odlučilo je da neće izmijeniti svoje prethodno rješenje. Stoga je donijelo novu sudsku odluku te ju je proslijedilo službi za evidenciju.

Dajući prednost drukčijem pravnom rješenju, sudac evidentičar proslijedio je navedeni predmet u glavnom postupku Odjelu za trgovačke sporove i ostale sporove suda koji je uputio zahtjev. Taj je odjel potom usvojio „pravno shvaćanje” u kojem je potvrdio rješenje suca evidentičara. Isti predmet u glavnom postupku zatim je vraćen dotičnom sudskom vijeću kako bi ono donijelo odluku u skladu s tim „pravnim shvaćanjem”.

Sumnjajući u usklađenost s pravom Unije mehanizma kojim se predviđa zadiranje u postupak odlučivanja od strane suca evidentičara i drugih sudaca suda koji usvajaju „pravno shvaćanje”, sud koji je uputio zahtjev odlučio je uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku.

Sud najprije ističe da svaka nacionalna mjera ili praksa kojom se nastoje izbjeći ili otkloniti razlike u sudskoj praksi i tako osigurati pravna sigurnost svojstvena načelu vladavine prava mora biti u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a.

Kao prvo, on s obzirom na te zahtjeve ispituje praksu na temelju koje se sudska odluka koju je donijelo sudsko vijeće nadležno u predmetu može smatrati konačnom i može se otpremiti strankama samo ako je njezin sadržaj odobrio sudac evidentičar koji nije bio član tog sudskog vijeća.

U tom pogledu napominje da, iako sudac evidentičar ne može svojom ocjenom zamijeniti ocjenu sudskog vijeća nadležnog u predmetu, on *de facto* može onemogućiti evidentiranje donesene sudske odluke i tako spriječiti okončanje postupka donošenja odluke i dostavu te odluke strankama. On stoga može vratiti predmet tom sudskom vijeću radi ponovnog odlučivanja o navedenoj odluci s obzirom na svoja vlastita pravna opažanja i, u slučaju nastavka neslaganja s navedenim sudskim vijećem, pozvati predsjednika dotičnog odjela da sazove sjednicu odjela kako bi ona prihvatila „pravno shvaćanje” koje će, među ostalim, obvezivati to sudsko vijeće. Učinak takve prakse jest omogućavanje zadiranja suca evidentičara u dotični predmet, pri čemu to zadiranje može dovesti do toga da taj sudac utječe na konačno rješenje koje će se usvojiti u tom predmetu.

Međutim, kao prvo, ne čini se da se nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku predviđa takvo sudjelovanje suca evidentičara. Kao drugo, do tog sudjelovanja dolazi nakon što sudsko vijeće kojem je dodijeljen dotični predmet, po završetku svojeg vijećanja, donese svoju odluku, iako taj sudac nije član tog sudskog vijeća te stoga nije sudjelovao u ranijim fazama postupka koji je doveo do tog donošenja odluke. Kao treće, ne čini se da je ovlast sudjelovanja suca evidentičara ograničena jasno navedenim objektivnim kriterijima koji odražavaju posebno opravdanje i koji su prikladni za izbjegavanje diskrecijskog izvršavanja ovlasti.

S obzirom na te okolnosti, Sud presuđuje da sudjelovanje tog suca evidentičara nije u skladu sa zahtjevima prava na djelotvornu sudsku zaštitu.

Kao drugo, Sud ispituje nacionalni propis kojim se sjednici odjela nacionalnog suda omogućava da prihvaćanjem „pravnog shvaćanja” prisili sudsko vijeće nadležno u predmetu da izmijeni sadržaj sudske odluke koju je prethodno donijelo, iako na toj sjednici odjela sudjeluju i suci koji nisu suci tog sudskog vijeća kao i, ovisno o slučaju, osobe izvan predmetnog suda pred kojima stranke nemaju mogućnost iznijeti svoje argumente.

U tom pogledu ističe da sudjelovanje sjednice odjela zapravo omogućuje zadiranje niza sudaca koji sudjeluju na toj sjednici odjela u konačno rješenje predmeta o kojem je prethodno raspravljalo i o kojem je odlučilo nadležno sudsko vijeće, ali čija odluka još nije evidentirana i otpremljena. Naime, mogućnost da se odluka tog sudskog vijeća, u slučaju da ono ostane pri pravnom stajalištu protivnom onom suca evidentičara, podvrgne nadzoru sjednice odjela kao i obveza navedenog sudskog vijeća da, čak i nakon zaključenja vijećanja, poštuje „pravno shvaćanje” koje bi definirala ta sjednica odjela mogu utjecati na konačan sadržaj te odluke.

S jedne strane, ne čini se da je ovlast sudjelovanja sjednice odjela o kojoj je riječ u glavnom postupku dovoljno uređena objektivnim kriterijima koji se primjenjuju kao takvi. Konkretno, iz odredbe kojom se predviđa sazivanje sjednice¹⁰³ ne proizlazi da se ta sjednica može sazvati, kao u predmetu C-727/21, samo zbog toga što se sudac evidentičar nije slagao s pravim stajalištem nadležnog sudskog vijeća. S druge strane, stranke ni u kojem trenutku nisu bile upoznate sa sazivanjem sjednice i prihvaćanjem „pravnog shvaćanja” na njoj koje je, među ostalim, obvezujuće za sudsko vijeće nadležno u tom predmetu. Stoga se čini da te stranke nemaju mogućnost koristiti svoja postupovna prava pred takvom sjednicom odjela.

S obzirom na te elemente, Sud presuđuje da predmetni nacionalni propis nije u skladu sa zahtjevima svojstvenima pravu na djelotvornu sudsku zaštitu i pošteno suđenje.

¹⁰³ Člankom 40. stavkom 1. Zakona o sudovima predviđa se da se sjednica odjela ili sudaca saziva i kad se utvrdi da o pitanjima primjene zakona postoje razlike u shvaćanjima između pojedinih odjela, vijeća ili sudaca ili kad u jednom odjelu vijeće ili sudac odstupa od ranije prihvaćenog pravnog shvaćanja.

Sud još pojašnjava da, kako bi se izbjegle ili otklonile razlike u sudskoj praksi i time osigurala pravna sigurnost svojstvena načelu vladavine prava, postupovni mehanizam koji sucu nacionalnog suda koji ne zasjeda u nadležnom sudskom vijeću omogućuje da predmet uputi proširenom vijeću tog suda ne povređuje zahtjeve koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, pod uvjetom da prvotno određeno sudsko vijeće još nije odlučivalo u predmetu, da su okolnosti u kojima može doći do takvog upućivanja jasno navedene u primjenjivom zakonodavstvu i da se navedenim upućivanjem dotične osobe ne lišavaju mogućnosti sudjelovanja u postupku pred tim proširenim sudskim vijećem. Osim toga, prvotno imenovano sudsko vijeće uvijek može odlučiti o takvom upućivanju.

IV. Neovisnost nacionalnih sudova u područjima koja se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde

U svojoj sudskoj praksi koja se odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde Sud je u više navrata imao priliku tumačiti utvrđene kriterije s obzirom na zahtjev neovisnosti „suda”.

Konkretno, ta sudska praksa donesena je u području pravosudne suradnje u građanskim stvarima, kad je riječ o pojmu „sud” u svrhu priznavanja i izvršenja sudskih odluka.

U kaznenim stvarima Sud je osobito ispitao opseg pojma „pravosudno tijelo” u slučaju odbijanja izvršenja europskog uhidbenog naloga zbog stvarne opasnosti od povrede temeljnog prava na neovisan sud u državi članici koja izdaje uhidbeni nalog.

1. Pravosudna suradnja u građanskim stvarima

Presude od 9. ožujka 2017. (drugo vijeće), Zulfikarpašić (C-484/15, [EU:C:2017:199](#)) i Pula Parking (C-551/15, [EU:C:2017:193](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u građanskim stvarima – Uredba (EU) br. 1215/2012 – Vremensko i materijalno područje primjene – Građanske i trgovačke stvari – Ovršni postupak radi naplate nepodmirenog dugovanja za parkiranje na javnom parkiralištu – Uključenost – Pojam „sud” – Javni bilježnik koji je donio rješenje o ovrsi na temelju „vjerodostojne isprave”

Činjenice koje se odnose na predmet C-484/15

Ibrica Zulfikarpašić hrvatski je odvjetnik koji je javnom bilježniku podnio prijedlog za ovrhu protiv jednog od svojih klijenata Slavena Gajera jer taj klijent nije platio naknadu za pravne usluge koje su mu pružene. Na temelju tog prijedloga, javni bilježnik donio je rješenje o ovrsi koje je postalo pravomoćno, nakon što klijent nije podnio prigovor.

I. Zulfikarpašić stoga je od javnog bilježnika zatražio, na temelju Uredbe o europskom nalogu za izvršenje¹⁰⁴, izdavanje potvrde o europskom ovršnom naslovu za to rješenje o ovrsi. Naime, u skladu s tom uredbom, odluke „sudova“ koje se odnose na nesporne tražbine mogu se potvrditi kao europski ovršni naslovi koje treba priznati i izvršiti u svim državama članicama.

Međutim, javni bilježnik odbio je potvrditi rješenje zbog toga što se tražbina o kojoj je riječ nije smatrala nesporom u smislu Uredbe. U skladu s hrvatskim pravom, prosljedio je predmet Općinskom sudu u Novom Zagrebu – Stalnoj službi u Samoboru (Hrvatska). Taj sud pita Sud obuhvaća li pojam „sud“, koji je upotrijebljen u Uredbi, i javne bilježnike u Hrvatskoj (prvi dio pitanja) i može li se europski ovršni naslov izdati na temelju takvog rješenja o ovrsi (drugi i treći dio pitanja).

Činjenice koje se odnose na predmet C-551/15

Pula Parking, društvo u vlasništvu grada Pule (Hrvatska), odgovorno je za upravljanje naplatnim javnim parkiralištima tog grada. To društvo od Svena Klausa Tederahna, čije je prebivalište u Njemačkoj, zahtijeva plaćanje parkirališne karte koja mu je izdana. Na temelju računovodstvenih dokumenata koji dokazuju tražbinu povezanu s iznosom navedenim na toj karti, javni bilježnik izdao je rješenje o ovrsi protiv S. K. Tederahna.

Međutim, nakon prigovora koji je S. K. Tederahn podnio protiv tog rješenja, predmet je upućen Općinskom sudu u Puli-Pola (Hrvatska). Taj sud u biti pita Sud je li takav ovršni postupak obuhvaćen područjem primjene Uredbe o priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima¹⁰⁵ (prvo pitanje) i jesu li javni bilježnici u Hrvatskoj, koji postupaju u okviru ovršnih postupaka na temelju „vjerodostojne isprave“, obuhvaćeni pojmom „sud“ u smislu te uredbe (drugo pitanje).

Kad je riječ o kvalifikaciji javnih bilježnika u Hrvatskoj kao „sudova“, u smislu prethodno navedenih uredbi, Sud ističe da poštovanje načela uzajamnog povjerenja među državama članicama u području pravosudne suradnje u građanskim stvarima zahtijeva da su odluke nacionalnih tijela države članice čije se izvršenje traži u drugoj državi članici donesene u sudskom postupku koji nudi jamstva neovisnosti i nepristranosti te poštovanje načela kontradiktornosti postupka. Međutim, u tom pogledu Sud utvrđuje da postupak u kojem javni bilježnici u Hrvatskoj izdaju rješenja o ovrsi na temelju „vjerodostojne isprave“, kao što su račun koji je izdao I. Zulfikarpašić svojem klijentu ili računovodstveni dokumenti koje je dostavio Pula Parking, nije kontradiktoran.

Naime, s jedne strane, prijedlog vjerovnika za izdavanje takvog rješenja nije dostavljen ovršeniku i, s druge strane, to rješenje dostavljeno je ovršeniku tek nakon njegova donošenja. Stoga se javni bilježnici u Hrvatskoj, kada postupaju u okviru ovlasti koje su im povjerene nacionalnim pravom u ovršnim postupcima na temelju „vjerodostojne isprave“, ne mogu kvalificirati kao „sud“ u smislu dviju prethodno navedenih uredbi.

¹⁰⁴ Uredba br. 805/2004

¹⁰⁵ Uredba br. 1215/2012

2. Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima

2.1. Europski uhidbeni nalog

Presuda od 25. srpnja 2018. (veliko vijeće), Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhidbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Članak 1. stavak 3. – Postupci predaje između država članica – Pretpostavke izvršenja – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu”

Poljski sudovi izdali su tri europska uhidbena naloga protiv poljskog državljanina LM u svrhu progona zbog neovlaštene trgovine drogama. LM je uhićen u Irskoj 5. svibnja 2017. i nije pristao na to da ga se preda poljskim tijelima jer je, zbog reformi poljskog pravosudnog sustava, izložen stvarnoj opasnosti od toga da u Poljskoj neće imati pošteno suđenje.

Sud je u presudi Aranyosi i Căldăraru¹⁰⁶ presudio da izvršenje europskog uhidbenog naloga mora biti odgođeno ako pravosudno tijelo izvršenja utvrdi da za osobu koja je predmet tog naloga postoji stvarna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Međutim, takva je odgoda moguća tek nakon ispitivanja podijeljenog u dvije faze. Kao prvo, pravosudno tijelo izvršenja mora utvrditi postoji li stvarna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u državi članici izdavateljici zbog, među ostalim, sustavnih nedostataka. Kao drugo, to tijelo mora se uvjeriti da postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da će osoba na koju se odnosi europski uhidbeni nalog biti izložena takvoj opasnosti. Naime, postojanje sustavnih nedostataka ne znači nužno da će dotična osoba u konkretnom slučaju biti podvrgnuta nečovječnom ili ponižavajućem postupanju u slučaju predaje.

U ovom slučaju High Court (Visoki sud, Irska) pitao je Sud treba li pravosudno tijelo izvršenja kojem je podnesen zahtjev za predaju koji bi mogao dovesti do povrede temeljnog prava tražene osobe na pošteno suđenje, u skladu s presudom Aranyosi i Căldăraru, utvrditi, s jedne strane, da postoji stvarna opasnost od povrede tog temeljnog prava zbog nedostataka u poljskom pravosudnom sustavu i, s druge strane, da je dotična osoba izložena takvoj opasnosti, ili je dovoljno da utvrdi da postoje nedostaci u poljskom pravosudnom sustavu a da pritom ne treba ocijeniti je li im dotična osoba konkretno izložena. Visoki sud također je pitao Sud koje informacije i jamstva mora, ovisno o slučaju, dobiti od pravosudnog tijela koje je izdalo uhidbeni nalog kako bi se uklonila ta opasnost.

¹⁰⁶ Presuda od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, [EU:C:2016:198](#))

Ta su pitanja obuhvaćena kontekstom promjena koje je u pravosudni sustav unijela poljska vlada, zbog kojih je Komisija 20. prosinca 2017. donijela obrazloženi prijedlog kojim je pozvala Vijeće da na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a¹⁰⁷ utvrdi postojanje očite opasnosti da Poljska teško prekrši vladavinu prava¹⁰⁸.

U svojoj presudi Sud najprije ističe da je odbijanje izvršenja europskog uhidbenog naloga iznimka od načela uzajamnog priznavanja na kojem se temelji mehanizam europskog uhidbenog naloga, koja se stoga mora usko tumačiti.

Nadalje, Sud utvrđuje da, ako postoji stvarna opasnost da se osobi protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog povrijedi njezino temeljno pravo na neovisan sud i, stoga, bitan sadržaj njezina temeljnog prava na pošteno suđenje, pravosudno tijelo izvršenja može se iznimno suzdržati od izvršenja europskog uhidbenog naloga. U tom pogledu Sud naglašava da je očuvanje neovisnosti pravosudnih tijela ključno za osiguravanje djelotvorne sudske zaštite osoba, osobito u okviru mehanizma europskog uhidbenog naloga.

Iz toga slijedi da, u slučaju kad se osoba protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog poziva na postojanje sustavnih ili općih nedostataka koji, prema njezinu mišljenju, mogu utjecati na neovisnost pravosuđa u državi članici izdavateljici i njezino temeljno pravo na pošteno suđenje kako bi se usprotivila svojoj predaji pravosudnom tijelu izdavanja, pravosudno tijelo izvršenja treba, kao prvo, na temelju objektivnih, vjerodostojnih, preciznih i odgovarajuće aktualiziranih elemenata ocijeniti postojanje stvarne opasnosti od povrede tog prava u državi članici izdavateljici, u vezi s nedostatkom neovisnosti sudova te države članice zbog takvih nedostataka.

Sud smatra da su informacije sadržane u obrazloženom prijedlogu koji je Komisija nedavno uputila Vijeću na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a osobito relevantni elementi u svrhe te ocjene.

Usto, Sud podsjeća na to da se zahtjev neovisnosti i nepristranosti sudova sastoji od dvaju aspekata. Tako je nužno da tijela o kojima je riječ, prvo, izvršavaju svoje funkcije posve samostalno te su zaštićena od vanjskih pritisaka ili utjecaja i, drugo, da su nepristrana, što podrazumijeva poštovanje jednakog odmaka od stranaka u sporu i njihovih odnosnih interesa. Prema mišljenju Suda, ta jamstva neovisnosti i nepristranosti pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u pogledu sastava pravosudnih tijela, imenovanja, trajanja funkcije kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i opoziv članova sudova o kojima je riječ. Zahtjevom neovisnosti osigurava se, osim toga, da stegovni sustav koji se primjenjuje na te članove sadržava nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe tog sustava kao sustava političkog nadzora nad sadržajem pravosudnih odluka.

¹⁰⁷ Člankom 7. stavkom 1. UEU-a predviđa se: „Na temelju obrazloženog prijedloga jedne trećine država članica, Europskog parlamenta ili Europske komisije, Vijeće može, odlučujući većinom od četiri petine svojih članova uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, utvrditi da postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti iz članka 2.”.

¹⁰⁸ Prijedlog odluke Vijeća od 20. prosinca 2017. o utvrđivanju da postoji očita opasnost da Republika Poljska teško prekrši vladavinu prava, COM(2017) 835 *final*

Ako pravosudno tijelo izvršenja smatra, s obzirom na te zahtjeve neovisnosti i nepristranosti, da u državi članici izdavateljici postoji stvarna opasnost od povrede temeljnog prava na pošteno suđenje, ono mora, kao drugo, konkretno i precizno ocijeniti postoje li u okolnostima slučaja ozbiljni i utemeljeni razlozi zbog kojih se vjeruje da će tražena osoba biti izložena toj opasnosti nakon predaje. Ta je konkretna ocjena nužna i kada, kao u ovom slučaju, Komisija u pogledu države članice izdavateljice donese obrazloženi prijedlog kako bi Vijeće utvrdilo postojanje očite opasnosti da ta država članica teško krši vrijednosti iz članka 2. UEU-a¹⁰⁹ i kada pravosudno tijelo izvršenja ocijeni da raspolaže elementima koji dokazuju da u pogledu navedenih vrijednosti postoje sustavni nedostaci.

Kako bi se ocijenila stvarna opasnost kojoj je izložena tražena osoba, pravosudno tijelo izvršenja mora ispitati u kojoj mjeri sustavni ili opći nedostaci mogu utjecati na sudove nadležne za odlučivanje o predmetu tražene osobe. Ako iz tog ispitivanja proizlazi da ti nedostaci mogu utjecati na sudove o kojima je riječ, pravosudno tijelo izvršenja tada mora ocijeniti postoje li ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da će osoba o kojoj je riječ, imajući u vidu njezinu osobnu situaciju kao i prirodu kaznenog djela zbog kojeg se progoni te činjenični kontekst na kojima se europski uhidbeni nalog temelji, biti izložena stvarnoj opasnosti od povrede svojeg temeljnog prava na neovisan sud i, stoga, bitnog sadržaja svojeg temeljnog prava na pošteno suđenje.

Usto, pravosudno tijelo izvršenja mora zatražiti od pravosudnog tijela izdavanja sve dodatne informacije koje smatra nužnima za ocjenu postojanja takve opasnosti. U tom kontekstu, pravosudno tijelo izdavanja može dostaviti sve objektivne elemente koji se odnose na eventualne promjene uvjeta zaštite jamstva neovisnosti pravosuđa, kojima se može ukloniti postojanje te opasnosti za dotičnu osobu.

Ako pravosudno tijelo izvršenja, nakon što je razmotrilo sve te elemente, smatra da postoji stvarna opasnost da bi dotičnoj osobi u državi članici izdavateljici bilo povrijeđeno njezino temeljno pravo na neovisan sud i, stoga, bitan sadržaj njezina temeljnog prava na pošteno suđenje, to se tijelo mora suzdržati od izvršenja europskog uhidbenog naloga izdanog protiv te osobe.

Presuda od 17. prosinca 2020. (veliko vijeće), Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhidbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Članak 1. stavak 3. – Članak 6. stavak 1. – Postupci predaje između država članica – Pretpostavke izvršenja – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. drugi stavak – Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu – Sustavni ili opći nedostaci – Pojam „pravosudno tijelo koje izdaje

¹⁰⁹ Člankom 2. UEU-a predviđa se: „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”.

uhidbeni nalog' – Uzimanje u obzir zbivanja koja su se dogodila nakon izdavanja predmetnog europskog uhidbenog naloga – Obveza pravosudnog tijela izvršenja da konkretno i precizno provjeri postoje li ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da će zainteresirana osoba biti izložena stvarnoj opasnosti od povrede njezina temeljnog prava na pošteno suđenje u slučaju predaje"

U kolovozu 2015. i veljači 2019. poljski sudovi izdali su europske uhidbene naloge (u daljnjem tekstu: EUN) protiv dvaju poljskih državljana, u svrhu vođenja kaznenog progona odnosno izvršenja kazne zatvora. Budući da su se predmetne osobe nalazile u Nizozemskoj, officier van justitie (zastupnik državnog odvjetništva, Nizozemska) je u skladu s nizozemskim pravom podnio rechtbanku Amsterdam (Sud u Amsterdamu, Nizozemska) zahtjeve za izvršenje tih EUN-ova.

Međutim, taj sud dvoji o tome mora li prihvatiti te zahtjeve. Konkretnije, pita se o doseg presude Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)¹¹⁰, donesene u kontekstu reformi poljskog pravosudnog sustava. U toj je presudi Sud presudio da se izvršenje EUN-a iznimno može odbiti ako se utvrdi da dotična osoba u slučaju predaje državi članici koja je izdala EUN može biti izložena povredi svojeg prava na neovisni sud, koje je bitan dio prava na pošteno suđenje¹¹¹. Međutim, takvo je odbijanje moguće tek nakon ispitivanja u dvije faze: pravosudno tijelo izvršenja prvo mora općenito ocijeniti postoje li objektivni elementi koji upućuju na dokaze o postojanju opasnosti od povrede tog prava zbog sustavnih ili općih nedostataka u pogledu neovisnosti pravosuđa u državi članici izdavateljici, nakon čega mora provjeriti u kojoj mjeri takvi nedostaci mogu imati konkretan utjecaj na položaj dotične osobe u slučaju njezine predaje pravosudnim tijelima te države članice.

Zbog nedavnih zbivanja, koja su se dogodila između 2019. i 2021.¹¹², od kojih su neka nastupila nakon izdavanja predmetnih EUN-ova, Sud u Amsterdamu smatra da su nedostaci u poljskom pravosudnom sustavu takvi da više nije zajamčena neovisnost svih poljskih sudova i, slijedom toga, pravo svih poljskih građana na neovisan sud. U tom kontekstu, pita se je li to utvrđenje samo po sebi dovoljno da opravda odbijanje izvršenja EUN-a koji je izdao poljski sud a da pritom nije nužno ispitati utjecaj tih nedostataka u okolnostima ovog slučaja.

U okviru hitnog prethodnog postupka Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odgovara niječno potvrđujući svoju sudsku praksu utvrđenu u presudi Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu).

¹¹⁰ Presuda od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), prikazana u ovom dijelu

¹¹¹ To je pravo zajamčeno člankom 47. drugim stavkom Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

¹¹² Među ostalim elementima, sud koji je uputio zahtjev osobito navodi nedavnu sudsku praksu Suda u tom području (presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982), prikazana u dijelu II. 1., naslovljenom „Imenovanje”; presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234), prikazana u dijelu „II. 7. Stegovna odgovornost”, i presuda od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-791/19, EU:C:2021:596), prikazana u dijelovima „I. 2. Pravo neovisnih nacionalnih sudova da Sudu upute zahtjev za prethodnu odluku” i „II. 7. Stegovna odgovornost”].

Kao prvo, Sud smatra da sustavni ili opći nedostaci koji utječu na neovisnost pravosuđa u državi članici izdavateljici, koliko god bili ozbiljni, nisu sami po sebi dovoljni da bi pravosudno tijelo izvršenja moglo zaključiti da nijedan sud te države članice nije obuhvaćen pojmom „pravosudno tijelo koje izdaje” EUN¹¹³, koji načelno podrazumijeva da predmetno tijelo djeluje neovisno.

U tom pogledu, Sud najprije ističe da takvi nedostaci nemaju nužno utjecaj na svaku odluku koju bi ti sudovi morali donijeti. Nadalje navodi da, iako se u iznimnim okolnostima mogu ograničiti načela uzajamnog povjerenja i priznavanja na kojima se temelji funkcioniranje mehanizma EUN-a, kada se nijednom sudu države članice na koju se odnose ti nedostaci ne bi priznalo svojstvo „pravosudno tijelo koje izdaje uhiđbeni nalog” to bi dovelo do općenitog izuzimanja iz primjene tih načela u okviru EUN-ova koje izdaju ti sudovi. Osim toga, takvo rješenje imalo bi druge vrlo važne posljedice jer bi, među ostalim, značilo da sudovi te države članice više ne mogu Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku¹¹⁴. Naposljetku, Sud tvrdi da se njegova nedavna sudska praksa, prema kojoj državna odvjetništva određenih država članica, s obzirom na svoj odnos podređenosti u odnosu na izvršnu vlast, ne pružaju dovoljna jamstva neovisnosti da bi ih se smatralo „pravosudnim tijelima izdavanja”¹¹⁵, ne može primijeniti na sudove država članica. Naime, u Uniji utemeljenoj na vladavini prava zahtjev neovisnosti sudova po svojoj prirodi isključuje bilo kakav odnos te vrste u odnosu na tu vlast.

Kao drugo, Sud tvrdi da se na temelju postojanja ili povećanja broja sustavnih ili općih nedostataka u pogledu neovisnosti pravosuđa države članice izdavateljice, kojima se dokazuje opasnost od povrede prava na pošteno suđenje, ipak ne može pretpostaviti¹¹⁶ da će osoba protiv koje je izdan EUN doista biti izložena takvoj opasnosti u slučaju predaje. Tako Sud zadržava zahtjev ispitivanja u dvije faze iz presude Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) i navodi da, iako utvrđenje tih nedostataka treba potaknuti pravosudno tijelo izvršenja na pozornost, ono ga ne može osloboditi obveze provođenja konkretne i precizne ocjene predmetne opasnosti u skladu s drugom fazom tog ispitivanja. Pri toj ocjeni treba uzeti u obzir položaj tražene osobe, prirodu predmetnog kaznenog djela i činjenični kontekst na kojem se temelji EUN, poput izjava javnih tijela koje mogu utjecati na ispitivanje pojedinačnog slučaja. Sud u tom pogledu podsjeća na to da je opća suspenzija mehanizma EUN-a u pogledu države članice, kojom bi se odstupilo od takve ocjene i automatski odbilo izvršenje EUN-ova koje je ona izdala, moguća samo u slučaju da Europsko vijeće formalno utvrdi da ta država članica ne poštuje načela na kojima se temelji Unija¹¹⁷.

¹¹³ U smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke Vijeća 2002/584, kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.)

¹¹⁴ Naime, to bi rješenje značilo da se više ni za jedan sud države članice izdavateljice ne bi moglo smatrati da ispunjava zahtjev neovisnosti svojstven pojmu „sud” u smislu članka 267. UFEU-a.

¹¹⁵ Vidjeti osobito presudu od 27. svibnja 2019., OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu) (C-508/18 i C-82/19 PPU, [EU:C:2019:456](#)).

¹¹⁶ Na temelju članka 1. stavka 3. Okvirne odluke o EUN-u

¹¹⁷ Taj je postupak predviđen člankom 7. stavkom 2. UFEU-a.

Osim toga, Sud pojašnjava da, kada je EUN izdan u svrhu kaznenog progona, pravosudno tijelo izvršenja mora, ovisno o slučaju, uzeti u obzir sustavne ili opće nedostatke u pogledu neovisnosti pravosuđa države članice izdavateljice koji su nastali nakon izdavanja predmetnog EUN-a i ocijeniti u kojoj mjeri ti nedostaci mogu utjecati na sudove koji su u toj državi članici nadležni za vođenje postupaka kojima će biti podvrgnuta navedena osoba. U slučaju EUN-a izdanog s ciljem predaje tražene osobe radi izvršenja kazne zatvora ili mjere oduzimanja slobode, pravosudno tijelo izvršenja mora ispitati u kojoj su mjeri sustavni ili opći nedostaci koji su postojali u državi članici izdavanja u trenutku izdavanja EUN-a, u okolnostima ovog slučaja, utjecali na neovisnost suda te države članice koji je izrekao kaznu zatvora ili mjeru oduzimanja slobode čije se izvršenje traži tim EUN-om.

Presuda od 22. veljače 2022. (veliko vijeće), Openbaar Ministerie (Zakonom ustanovljen sud u državi članici izdavateljici naloga) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhiđbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Članak 1. stavak 3. – Postupci predaje između država članica – Pretpostavke izvršenja – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. drugi stavak – Temeljno pravo na pošteno suđenje pred zakonom prethodno ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom – Sustavni ili opći nedostaci – Ispitivanje u dvije faze – Kriteriji primjene – Obveza pravosudnog tijela izvršenja da konkretno i precizno provjeri postoje li ozbiljni i utvrđeni razlozi za vjerovanje da će osoba protiv koje je izdan europski uhiđbeni nalog u slučaju predaje biti izložena stvarnoj opasnosti od povrede svojeg temeljnog prava na pošteno suđenje pred zakonom prethodno ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom”

Poljski sudovi izdali su u travnju 2021. dva europska uhiđbena naloga (u daljnjem tekstu: EUN)¹¹⁸ protiv dvojice poljskih državljana, u svrhu izvršenja kazne zatvora i vođenja kaznenog progona. Budući da se osobe o kojima je riječ nalaze u Nizozemskoj i nisu pristale na predaju, Rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu, Nizozemska) podnio je zahtjeve za izvršenje tih EUN-ova.

Taj sud izražava dvojbe glede svoje obveze prihvaćanja tih zahtjeva. S tim u vezi, ističe da u Poljskoj od 2017. postoje sustavni ili opći nedostaci koji utječu na temeljno pravo na pošteno suđenje¹¹⁹, posebice na pravo na zakonom prethodno ustanovljeni sud, a koji proizlaze, među ostalim, iz činjenice da se poljski suci imenuju na prijedlog Krajowe Rade Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska, u daljnjem tekstu: KRS). Međutim, u skladu s rezolucijom koju je u 2020. donio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska), KRS od stupanja na snagu Zakona o reformi sudova od 17. siječnja 2018. više nije neovisno

¹¹⁸ U smislu Okvirne odluke 2002/584, kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.)

¹¹⁹ To je pravo zajamčeno člankom 47. drugim stavkom Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

tijelo¹²⁰. Budući da su suci imenovani na KRS-ov prijedlog mogli sudjelovati u kaznenom postupku koji je doveo do osuđujuće presude jednoj od dviju dotičnih osoba ili bi mogli biti pozvani da odlučuju u kaznenom predmetu druge dotične osobe, sud koji je uputio zahtjev ocijenio je kako postoji stvarna opasnost da će te osobe u slučaju predaje pretrpjeti povredu svojeg prava na zakonom prethodno ustanovljeni sud.

U tim okolnostima, taj sud pita Sud je li ispitivanje u dvije faze¹²¹, koje je Sud uspostavio u kontekstu predaje na temelju EUN-ova, s obzirom na jamstva neovisnosti i nepristranosti svojstvena temeljnom pravu na pošteno suđenje, primjenjivo u slučaju kada je riječ o jamstvu, također svojstvenom tom temeljnom pravu, koje se odnosi na zakonom prethodno ustanovljeni sud.

Sud, zasjedajući u velikom vijeću i odlučujući u hitnom prethodnom postupku, odgovorio je potvrdno i utvrdio načine primjene tog ispitivanja.

Sud smatra da, kada pravosudno tijelo izvršenja koje je pozvano odlučiti o predaji osobe koja je predmet EUN-a raspolaže elementima koji upućuju na postojanje sustavnih ili općih nedostataka u pogledu neovisnosti sudbene vlasti države članice izdavateljice, a osobito u vezi s postupkom imenovanja članova te vlasti, ono može odbiti predaju na temelju Okvirne odluke 2002/584¹²² samo ako utvrdi da u posebnim okolnostima slučaja postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da je povrijeđeno temeljno pravo dotične osobe na pošteno suđenje pred zakonom prethodno ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom, ili da postoji opasnost da će u slučaju predaje to pravo biti povrijeđeno.

S tim u vezi, Sud pojašnjava da pravo na suđenje pred „zakonom ustanovljenim” sudom po samoj svojoj prirodi obuhvaća postupak imenovanja sudaca. Stoga, u okviru prve faze ispitivanja koje se odnosi na ocjenu postojanja stvarne opasnosti od povrede temeljnog prava na pošteno suđenje, osobito povezane s nepoštovanjem zahtjeva da sud bude ustanovljen zakonom, pravosudno tijelo izvršenja mora provesti opću ocjenu utemeljenu na bilo kojem objektivnom, vjerodostojnom, preciznom i odgovarajuće aktualiziranom elementu koji se odnosi na funkcioniranje pravosudnog sustava u državi članici izdavateljici i, osobito, opći okvir imenovanja sudaca u toj državi članici. Takve elemente čine informacije iz obrazloženog prijedloga koji je Europska komisija uputila Vijeću na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a, gore navedena rezolucija Sąda Najwyższego

¹²⁰ Sud koji je uputio zahtjev poziva se i na presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-791/19, EU:C:2021:596, t. 108. i 110.), prikazanu u dijelovima „I. 2. Pravo neovisnih nacionalnih sudova da Sudu upute zahtjev za prethodnu odluku” i „II. 7. Stegovna odgovornost”.

¹²¹ U okviru prve faze tog ispitivanja pravosudno tijelo izvršenja mora ocijeniti stvarnu opasnost od povrede temeljnih prava s obzirom na opću situaciju države članice izdavateljice uhiđenog naloga; u okviru druge faze to tijelo mora konkretno i precizno provjeriti postoji li stvarna opasnost od ugrožavanja temeljnog prava tražene osobe, uzimajući u obzir okolnosti slučaja. Vidjeti presude od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) i od 17. prosinca 2020., Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhiđbeni nalog) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), prikazane u ovom dijelu.

¹²² Vidjeti u tom smislu članak 1. stavke 2. i 3. Okvirne odluke 2002/584, na temelju kojeg, s jedne strane, države članice izvršavaju svaki EUN na temelju načela uzajamnog priznavanja u skladu s odredbama te okvirne odluke, a s druge strane, navedena okvirna odluka ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. UEU-a.

(Vrhovni sud) te relevantna sudska praksa Suda¹²³ i Europskog suda za ljudska prava¹²⁴. S druge strane, okolnost da je tijelo poput KRS-a, koje je uključeno u postupak imenovanja sudaca, uglavnom sastavljeno od članova koji predstavljaju zakonodavnu ili izvršnu vlast ili koje su te vlasti izabrale nije dovoljna da bi se opravdalo odbijanje predaje.

U okviru druge faze navedenog ispitivanja na osobi protiv koje je izdan EUN jest da podnese konkretne elemente koji upućuju na to da su sustavni ili opći nedostaci pravosudnog sustava konkretno utjecali na rješavanje njezina kaznenog predmeta ili mogu imati takav utjecaj u slučaju predaje. Ti se elementi, prema potrebi, mogu dopuniti informacijama koje je dostavilo pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog.

S tim u vezi, kad je riječ, kao prvo, o EUN-u izdanom radi izvršenja kazne zatvora ili mjere osiguranja oduzimanjem slobode, pravosudno tijelo izvršenja mora uzeti u obzir elemente koji se odnose na sudsko vijeće koje je odlučivalo o kaznenom predmetu ili bilo koju drugu okolnost relevantnu za ocjenu neovisnosti i nepristranosti tog vijeća. Za odbijanje predaje nije dovoljno da je jedan ili više sudaca, koji su sudjelovali u tom postupku, imenovan na prijedlog tijela kao što je KRS. Osim toga, dotična osoba treba dostaviti elemente koji se odnose, među ostalim, na postupak imenovanja dotičnih sudaca i njihovo eventualno upućivanje, a koji bi doveli do zaključka da sastav tog sudskog vijeća može utjecati na njezino temeljno pravo na pošteno suđenje. Osim toga, valja uzeti u obzir eventualno postojanje mogućnosti dotične osobe da zatraži izuzeće članova sudskog vijeća zbog razloga koji se odnose na povredu njezina temeljnog prava na pošteno suđenje, njezino eventualno ostvarivanje te mogućnosti, kao i daljnje postupanje u odnosu na njezin zahtjev za izuzeće.

Kao drugo, kada je EUN izdan u svrhu vođenja kaznenog progona, pravosudno tijelo izvršenja mora uzeti u obzir elemente koji se odnose na osobnu situaciju dotične osobe, prirodu kaznenog djela za koje se ona progoni, činjenični kontekst na kojem se temelji taj EUN ili bilo koju drugu okolnost koja je relevantna za ocjenu neovisnosti i nepristranosti sudskog vijeća za koje je vjerojatno da će biti pozvano odlučivati u postupku koji se odnosi na tu osobu. Takvi se elementi mogu odnositi i na izjave tijela javne vlasti koje bi mogle imati utjecaj u konkretnom slučaju. Nasuprot tomu, okolnost da u trenutku donošenja odluke o predaji nije poznat identitet sudaca koji će eventualno odlučivati o predmetu dotične osobe ili, kada je njihov identitet poznat, da su ti suci imenovani na prijedlog tijela kao što je KRS, ne može biti dovoljna za odbijanje predaje.

¹²³ 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) i od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153), prikazane u dijelu II. 1., naslovljenom „Imenovanje”, te presuda od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-791/19, EU:C:2021:596), prikazana u dijelovima „I. 2. Pravo neovisnih nacionalnih sudova da Sudu upute zahtjev za prethodnu odluku” i „II. 7. Stegovna odgovornost”, i presuda od 6. listopada 2021., W. Ž. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798), prikazana u dijelovima „II. 1. Imenovanje” i „II. 5. Premještanje”.

¹²⁴ Presuda ESLJP-a od 22. srpnja 2021., Reczkowicz protiv Poljske (CE:ECHR:2021:0722JUD 004344719)

2.2. Pretpostavka nedužnosti

Presuda od 16. studenoga 2021. (veliko vijeće), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr. (C-748/19 do C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Vladavina prava – Neovisnost pravosuđa – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Nacionalni propis kojim se predviđa mogućnost da ministar pravosuđa uputi suce na rad u sudove višeg stupnja i da opozove upućene suce – Sudska vijeća u kaznenim predmetima koja uključuju suce koje je u ta vijeća uputio ministar pravosuđa – Direktiva (EU) 2016/343 – Pretpostavka nedužnosti”

U toj presudi, čiji je činjenični i pravni okvir prethodno naveden¹²⁵, Sud je istaknuo da, što se tiče pretpostavke nedužnosti koja se primjenjuje na kaznene postupke, čije poštovanje nastoji osigurati Direktiva 2016/343¹²⁶, ona pretpostavlja da je sudac potpuno nepristran i da nema nikakve predrasude kada ispituje kaznenu odgovornost optuženika. Neovisnost i nepristranost sudaca stoga su ključni uvjeti za jamstvo pretpostavke nedužnosti. Međutim, u ovom slučaju, u prethodno navedenim okolnostima, neovisnost i nepristranost sudaca i, slijedom toga, pretpostavka nedužnosti mogu biti ugrožene.

¹²⁵ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio II. 4., naslovljen „Upućivanje”.

¹²⁶ Vidjeti uvodnu izjavu 22. i članak 6. Direktive 2016/343.



SUD
EUROPSKE UNIJE

Uprava za istraživanje i dokumentaciju

Srpanj 2024.