

Predmet C-797/21

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

15. prosinca 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Sofijski rajonen sad (Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

15. prosinca 2021.

Podnositelj zahtjeva:

Y. YA.

Druga stranka u postupku:

K. P.

Predmet glavnog postupka

Postupak je pokrenut povodom zahtjeva osobe Y. YA. za donošenje naloga za zaštitu žrtava nasilja. Trenutno se u postupku vodi još samo spor o troškovima u kontekstu kojeg se i upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U skladu s člankom 267. UFEU-a sud koji je uputio zahtjev postavlja Sudu Europske unije dvije skupine pitanja koja je potrebno protumačiti. Prva se skupina odnosi na neovisnost pravosudnih tijela i osobito na usklađenost pravila o dugoročnom upućivanju sudaca prema bugarskom pravu sa zahtjevom iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a da se osigura neovisnost sudova država članica Europske unije. Druga skupina pitanja odnosi se na učinke pravnih akata koje je donijelo vijeće koje možda ne udovoljava standardima koji se traže u pogledu neovisnog suda ako ti pravni akti sadrže upute nižestupanjskom nacionalnom sudu.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a tumačiti na način da se građanima zbog povrede neovisnosti sudova ne osiguravaju pravni lijekovi dostatni za osiguranje učinkovite pravne zaštite ako je u državi članici Europske unije upućivanje sudaca na viši sud uz njihovu suglasnost na neodređeno vrijeme dopušteno odlukom upravljačkog pravosudnog tijela neovisnog od drugih državnih tijela te su uvjeti za odluku o opozivu upućivanja kao i pravni lijek protiv te odluke predviđeni, ali taj lijek u okviru postupka koji je u tijeku nema suspenzivni učinak, kao i na temelju kojih se kriterija treba konkretno ispitati je li upućivanje na neodređeno vrijeme dopušteno?
2. Bi li odgovor na prvo pitanje bio drukčiji ako su objektivni uvjeti za odluku kojom se nalaže opoziv upućivanja predviđeni zakonom i podliježu sudskom preispitivanju, ali takvi sudski provjerljivi uvjeti nisu predviđeni za odabir sudaca koji se trebaju uputiti?
3. U slučaju da se na prvo pitanje odgovori na način da je upućivanje sudaca pod takvim uvjetima dopušteno ako se poštuju objektivna pravila, treba li prilikom ispitivanja u kojoj su mjeri nacionalne odredbe protivne zahtjevu za postojanje dostatnih pravnih lijekova prema članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a u obzir uzeti ne samo zakonom utvrđene kriterije nego i način na koji ih primjenjuju nadležna upravna i pravosudna tijela?
4. Treba li Odluku Komisije 2006/929/EZ tumačiti na način da bi odgovor na prethodna tri pitanja bio drukčiji u slučaju utvrđenja nacionalne prakse upućivanja temeljene na pravilu koje je slično trenutno važećem, što je rezultiralo primjedbama u okviru mehanizma suradnje i provjere uspostavljenog navedenom odlukom?
5. U slučaju utvrđenja da su nacionalne odredbe koje se odnose na upućivanje sudaca eventualno protivne obvezi uspostave pravnih lijekova potrebnih u svrhu osiguranja učinkovite pravne zaštite u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, treba li tu odredbu tumačiti na način da se njome isključuju obvezujuće upute nacionalnom sudu koje je dao viši sud u čijem je sastavu vijeća sudjelovao i upućeni sudac i pod kojim je to uvjetima slučaj? Jesu li postupovnom povredom zahvaćene osobito upute koje se ne odnose na meritum spora, nego propisuju poduzimanje određenih postupovnih radnji?

Pravo i sudska praksa Unije

Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a

Presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16 (EU:C:2018:117, t. 32. do 37.)

Presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, [spojeni predmeti] C-558/18 i C-563/18 (EU:C:2020:234, t. 34., 35. i 46. do 48.)

Presuda od 6. listopada 2021., W.Ż. (vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – imenovanje), C-487/19 (EU:C:2021:798, t. 94.)

Presuda od 23. studenoga 2017., CHEZ Elektro Bulgaria i FrontEx International, [spojeni predmeti] C-427/16 i C-428/16 (EU:C:2017:890)

Presuda od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, [spojeni predmeti] C-748/19 do C-754/19 (EU:C:2021:931, t. 78. do 86.)

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

Presuda od 5. listopada 2010., Elchinov, C-173/09 (EU:C:2010:581)

Nacionalni propisi

Konstitucija na Republika Balgarija (Ustav Republike Bugarske) – preambula, članci 8., 117., 129., 130., 130.a, 133.

Zakon za sadebnata vlast (Zakon o sudbenoj vlasti, u daljnjem tekstu: ZSV) – članci 2., 5., 16., 30., 36., 87., 107., 160., 165., 176., 178., 188., 189., 191.a, 192. i 193., članak 227. stavci 1. i 2.

Zakon za zaštita ot domašnoto nasilie (Zakon o obiteljskom nasilju)

Graždanski procesualen kodeks (Zakonik o građanskom postupku, u daljnjem tekstu: GPK) – članci 20., 21., 22., 78., 81., 248., 252., 258., 274., 278.

Pravilnik za administraciata v sadilištata (Sudski poslovnik) – članak 80.

Kratak prikaz činjenica i postupka

Činjenice

- 1 Postupak je 28. veljače 2020. pokrenut na zahtjev podnositelja zahtjeva Y.YA. za donošenje naloga za zaštitu žrtava nasilja, pri čemu on ističe da su on i njegova maloljetna kći bili žrtve nasilja koje je počinila druga stranka u postupku K. P. Ročište za raspravu u tom je postupku bilo zakazano za 3. srpnja 2020.
- 2 Dana 15. svibnja 2020. podnositelj zahtjeva je od drugostupanjskog suda (Sofijski gradski sad (Gradski sud u Sofiji, Bugarska)) zatražio ubrzavanje rješavanja postupka na način da sudu koji je uputio zahtjev određuje rok za poduzimanje postupovnih radnji (takozvani „zahtjev za određivanje roka u slučaju

zakašnjenja”). Rješenjem Sofijskog gradskog sada (u daljnjem tekstu: SGS) od 2. srpnja 2020. taj je zahtjev odbijen.

- 3 Zahtjevom od istog dana, koji nije zaprimio SGS, gdje se spis predmeta nalazio u tom trenutku, nego prvostupanjski Sofijski rajonen sad (Općinski sud u Sofiji, u daljnjem tekstu: SRS), podnositelj zahtjeva povukao je svoj zahtjev za zaštitu i izjavio da su povrijeđena njegova temeljna prava.
- 4 S obzirom na to da se sljedećeg dana (3. srpnja 2020.) spis predmeta fizički još uvijek nije nalazio u zgradi SRS-a, nije održana zakazana rasprava. Istoga je dana druga stranka u postupku tom sudu podnijela zahtjev, kojim je, osim brojnih prigovora na postupanje podnositelja zahtjeva, zatražila i naknadu troškova.
- 5 Rješenjem SRS-a od 14. srpnja 2020. postupak je obustavljen (jer je 2. srpnja 2020. povučen zahtjev za zaštitu). Sud koji je uputio zahtjev smatrao je da naknada troškova nije potrebna jer nije imao nikakve informacije o provedenim radnjama druge stranke u postupku. Nadalje je smatrao da je razlog za to što zahtjev druge stranke u postupku od 3. srpnja 2020. nije bio uzet u obzir ili propust suca ili sudske uprave.
- 6 Dana 7. kolovoza 2020. druga stranka u postupku podnijela je žalbu kojom zahtijeva naknadu troškova nakon obustave postupka. Rješenje o obustavi postupka nije se pobijalo te je 7. kolovoza 2020. postalo pravomoćnim.
- 7 Žalba druge stranke u postupku dostavljena je žalbenom sudu (SGS). Vijeće koje je odlučivalo o toj žalbi bilo je sastavljeno od dva suca imenovana pri SGS-u zajedno sa sucem koji je 6. veljače 2017. (nalogom predsjednika Apelativen sada Sofia, [Žalbeni sud u Sofiji], u daljnjem tekstu: SAS, u trajanju od 12 mjeseci) bio upućen sa SRS-a na SGS (njegovo upućivanje, međutim, *bis dato* nije opozvano), pri čemu je kao razlog upućivanja bilo navedeno „postojanje slobodnih sudačkih mjesta, upućivanje sudaca sa SGS-a na SAS i Vrhoven kasacionen sad, [Vrhovni kasacijski sud], u daljnjem tekstu: VKS, dugoročniji roditeljski dopust sudaca”. Rješenjem SGS-a od 28. siječnja 2021. obustavljen je postupak povodom žalbe druge stranke u postupku od 7. kolovoza 2020., pri čemu je SGS smatrao da je nadležan sud koji je uputio zahtjev te mu je dao nalog da sam odluči o pitanju troškova u skladu s člankom 248. GPK-a.
- 8 Podnositelj zahtjeva podnio je žalbu protiv rješenja od 28. siječnja 2021. koju je SAS odbio (u sastavu od tri suca koji su već odlučili o predmetu, pri čemu je jedan sudac upućeni sudac). Time su i upute SGS-a sudu koji je uputio zahtjev da odluči o zahtjevu druge stranke o postupku o troškovima konačne.
- 9 Potrebno je napomenuti da u predmetu ne postoje nikakvi elementi koji bi upućivali na to da su suci u sastavu vijeća koji imaju funkciju provjere bili u sukobu interesa te se to ni ne dovodi u pitanje. Razlog postojanja dvojbi isključivo su objektivno postojeća pravila o institutu upućivanja koja bi mogla pobuditi sumnju u nepristranost upućenog suca.

Činjenice o sustavu upućivanja u Bugarskoj

- 10 Bugarsko pravo oduvijek je dopuštalo da se sudac imenovan u određeno pravosudno tijelo tijekom svoje službe pod određenim uvjetima uputi na drugi sud istog ili višeg stupnja. Ta se ovlast godinama smatrala izvanrednom te je bila vezana za određene uvjete. S vremenom, kao i zbog nedostatka mogućnosti (a možda i nedostatka volje) pravosudnog tijela nadležnog za kadrovska pitanja (Visš sadeben savet, Vrhovno sudbeno vijeće, u daljnjem tekstu: VSS) da organizira redovite postupke izbora za unaprjeđenje sudaca, dolazi do sve više slobodnih sudačkih mjesta za suce viših sudova. Radna opterećenost tih sudova se povećava i to zahtijeva traženje alternativnih karijernih puteva.
- 11 Jedan takav alternativan put jest upućivanje sudaca koje se razvilo u široko rasprostranjenu praksu jer se upućivanje ne odvija u skladu s postupkom u svrhu provedbe centraliziranog natječaja, nego donošenjem odluke predsjednika sudova koja se ne mora usuglasiti s drugim pravosudnim tijelima. Tako primjerice upućivanje suca sa SRS-a na SGS nalaže sam predsjednik SAS-a (članak 87. ZSV-a, Zakon za sadebnata vlast (Zakon o pravosudnom sustavu)), a o upućivanju suca sa SGS-a na SAS isto tako odlučuje predsjednik SAS-a (članak 107. ZSV-a).
- 12 Odredbe o upućivanju sudaca posljednjih su šest godina više puta izmijenjene. Reagirajući na primjedbe Europske komisije iznijete u okviru njezine Odluke 2006/929 uspostavljenog mehanizma suradnje i provjere, godine 2016. pokušalo se ograničiti tu praksu na način da se izmjenama ZSV-a (Zakon za sadebnata vlast (Zakon o pravosudnom sustavu)) utvrdilo vrijeme upućivanja najviše u trajanju od godine dana te je zabranjeno opetovano upućivanje u isto pravosudno tijelo (vidjeti članak 227. stavak 1. ZSV-a). Ta je izmjena, međutim, uvođenjem novog članka 227. stavka 2. ZSV-a (na snazi od 14. studenoga 2017.) u određenoj mjeri izgubila na značenju jer se njime omogućava da se sudac uz svoju suglasnost uputi bez vremenskog ograničenja ako tijelo u koje je upućen prema sistematizaciji ima slobodno sudačko mjesto. Tako odluku o upućivanju na neodređeno vrijeme u praksi donose sami predsjednici sudova koji to odobravaju ako se upućeni sudac s time suglasi. Iskustvo pokazuje da trajanje upućivanja u određenim slučajevima iznosi do devet godina.
- 13 Osim toga, Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, u daljnjem tekstu: VAS) rješenjem od 14. kolovoza 2020. u upravnoj stvari br. 2374/2020 odbio je Sudu Europske unije uputiti pitanje predstavlja li upućivanje sudaca samo odlukom predsjednika sudova povredu jamstva neovisnosti sudaca.
- 14 O opozivu upućivanja do 2018. odlučivao je isključivo predsjednik suda koji je upućivanje odobrio. Izmenama članka 30. stavka 5. ZSV-a iste godine, uvedena je nova točka 18. kojom je Sadijska kolegija na VSS-u (Kolegij sudaca VSS-a) ovlaštena odlučiti o opozivu upućivanja suca ako „postoje povrede protiv postupaka predviđenih ovim zakonom ili ako je u svrhu rada pravosudnog tijela iz kojeg je sudac upućen potrebno kadrovsko popunjavanje”.

- 15 Zakon ne definira što znači „potrebno kadrovsko popunjavanje”. Međutim, VAS je protumačio članak 30. stavak 5. točku 18. ZSV-a. Presudom br. 8223 od 25. lipnja 2020. u upravnoj stvari br. 13214/2018 taj je sud smatrao da se prilikom provjere „potrebnog kadrovskog popunjavanja” u obzir treba uzeti samo opterećenost suda iz kojeg se sudac upućuje, pri čemu na tom sudu mora biti evidentirana promjena broja zaprimljenih predmeta. Nadalje, VAS je pretpostavio da ispitivanje upućenog suca pred kolegijem sudaca VSS-a nije nužan uvjet za opoziv njegova upućivanja jer opoziv upućivanja zahtijeva predsjednik suda iz kojeg je sudac upućen.
- 16 Što se tiče prakse kolegija sudaca VSS-a pri izvršavanju ovlasti odlučivanja o opozivu upućivanja, sud koji je uputio zahtjev iscrpno je razmotrio zapisnik s rasprave kolegija sudaca VSS-a od 23. lipnja 2020. iz kojeg proizlazi da je u jednom konkretnom slučaju izmijenjen uobičajeni postupak imenovanja određenih sudaca kako bi se opozvalo upućivanje drugog suca. Prema shvaćanju suda koji je uputio zahtjev, proturječno obrazloženje navedeno u tom zapisniku pobuđuje sumnju u to da pravosudno tijelo nadležno za kadrovska pitanja svoje odluke ne donosi transparentno te se pritom vodi motivima udovoljavanja određenim sucima na teret drugih sudaca. Sud koji je uputio zahtjev taj zaključak temelji i na presudi Europskog suda za ljudska prava od 19. listopada 2021. u predmetu Miroslava Todorova/Bugarska, iz koje (premda i u odnosu na druga pitanja) proizlazi nevoljkost kolegija sudaca VSS-a da iznesu razloge za diskriminaciju osoba.
- 17 Ukratko se o situaciji upućenog suca prema trenutno važećem bugarskom pravu može reći da je promjena mjesta rada u općenitom slučaju upućivanja u skladu s člankom 227. stavkom 1. ZSV-a jednokratna i u trajanju od najviše godine dana. Razdoblje je prilično kratko i sudac je svjestan toga da će se ponovno vratiti na svoju raniju poziciju te se stoga čini kako je upućivanje u skladu s uvjetima utvrđenim u sudskoj praksi Suda (vidjeti točku 31.).
- 18 No, drukčije je u slučaju upućivanja prema odredbi članka 227. stavka 2. ZSV-a uvedenoj 2017. Prema toj je odredbi uvjet za upućivanje na neodređeno vrijeme isključivo postojanje slobodnog sudačkog mjesta na sudu na koji se sudac upućuje (u svakom je slučaju takav sudac suglasan s time da ga se upućuje na neodređeno vrijeme). Često ta upućivanja traju više godina, u određenim slučajevima čak i do deset godina. U tom razdoblju sudac gradi društvene i obiteljske odnose u svojem novom mjestu rada te mijenja svoje funkcije u skladu sa svojim novim službenim dužnostima. Unatoč toj promjeni, nema garancije da se upućivanje ne može svakodobno ukinuti te da to može učiniti i predsjednik suda koji je upućivanje odobrio. Premda odluka o tome podliježe sudskom nadzoru, ona se ipak izvršava tijekom trajanja sudskog postupka i sudac ishod postupka mora čekati na mjestu i u tijelu koje ga je uputilo (vidjeti članak 36. ZSV-a). Takvo postupanje rad suca čini ovisnim o odluci kolegija sudaca VSS-a i predsjednika suda koji ga je uputio, što bi moglo biti razlog za vršenje pritiska u slučaju konkretnih odluka. Stoga se institut upućivanja prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev može koristiti u svrhu vršenja pritiska na određene suce čime je moguća proizvoljnost *unutar* pravosuđa.

Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 19 Podnositelj zahtjeva ističe da on drugoj strani u postupku nije dužan naknaditi nikakve troškove jer je imao razlog za pokretanje postupka, međutim odustao je od njegova daljnjeg vođenja samo zbog toga što su sudovi povrijedili njegova postupovna prava. On smatra da druga stranka u postupku ima pravo angažirati skupe odvjetnike, ali njezine troškove za to ne treba snositi podnositelj zahtjeva. Osim toga, podnositelj zahtjeva na različitim stupnjevima sudova navodi da je povrijeđeno njegovo pravo na pošteno suđenje te stajalište SRS-a, prema kojem nema osnove za naknadu troškova drugoj strani u postupku, ne treba ponovno preispitivati.
- 20 Druga stranka u postupku ističe da je ona zahtjev za naknadu troškova podnijela u roku i zahtijeva naknadu odvjetničkih troškova (u iznosu od 425 bugarskih leva [BGN]) koje je platila.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Predmet spora i odnos između tog predmeta i prava Unije

- 21 Kao što je prethodno navedeno, u trenutku podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku taj je predmet u tijeku samo još u pogledu spora o troškovima.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev ponajprije upućuje na činjenicu da bi zbog dvojbi koje je iznio podnositelj zahtjeva da je žrtva nepristranog suca neodgovaranje na taj prigovor moglo predstavljati povredu članka 6. [Europske] konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, što pak može imati financijske posljedice za državu. Prema mišljenju tog suda, to zahtijeva da se iscrpe svi dopušteni pravni lijekovi, uključujući i one prava Unije, kako bi se isključila svaka sumnja u nepristranost sudaca uključenih u taj predmet.
- 23 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev u svrhu obrazloženja odnosa između predmeta spora i prava Unije tumači sudsku praksu Suda koja se odnosi na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a kako slijedi:
- 24 Prema mišljenju Suda, svaki sud koji eventualno može primijeniti pravo Unije mora braniti svoju neovisnost o vanjskim čimbenicima koji mogu ugroziti njegovu neovisnost čak i ako predmet glavnog postupka nije izravno obuhvaćen područjem nadležnosti Europske unije (presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 32. do 37.). Drugim riječima, već sama odredba članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a čini neovisnost svakog nacionalnog suda kojemu je apstraktno povjereno suđenje u slučajevima u kojima je moguće podnijeti zahtjev za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a da ga podnese u pogledu pitanja prava Unije, a ne samo nacionalnog ustavnog prava (presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, spojeni predmeti C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 34. i 35.).

- 25 Naravno, nacionalni sudovi ne mogu podnositi zahtjeve za prethodnu odluku u svrhu obrane svoje neovisnosti samo ako apstraktno smatraju da neovisnost može biti ugrožena, nego samo ako postoji stvarna okolnost koja sud koji odlučuje dovodi u situaciju koja bi pobudila dvojbe u njegovu neovisnost (presuda od 26. ožujka 2020., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, spojeni predmeti C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 46. do 48.).
- 26 U predmetnom slučaju su sudovi višeg stupnja u skladu s člankom 278. stavkom 3. GPK-a dali sudu koji je uputio zahtjev upute da odluči o pitanju troškova u obustavljenom postupku. Iako je postupak bio obustavljen i rješenje o tome je postalo pravomoćno, jedna od stranaka ističe da je pretrpjela povredu zbog neovisnosti nacionalnog suda koji joj je odbio naložiti snošenje troškova. Podnositelj zahtjeva u postupku ističe da je sud koji je uputio zahtjev već odlučio o zahtjevu koji je u odnosu na njega istaknut te je smatrao da je taj zahtjev neosnovan, čime je spor okončan.
- 27 Druga stranka u postupku istodobno je pitanje troškova pobijala pred dva redovna suda bugarskog pravnog sustava, [čija su vijeća] u svoje sastave imala uključene i upućene suce. Ti su sudovi smatrali da postupak u odnosu na troškove još nije dovršen, te su potom predmet vratili sudu koji je uputio zahtjev i njihovo stajalište da je postupak još u tijeku za taj je sud obvezujuće. To jest pitanje nacionalnog postupovnog prava, međutim ono je povezano s neovisnošću sudaca i mogućnošću da se nacionalnom sudu daju upute, stoga postoji slučaj za primjenu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a (presuda od 6. listopada 2021., *W.Ż. (vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove Vrhovnog suda – Imenovanje*, C-487/19, EU:C:2021:798, t. 94.).
- 28 U kontekstu prethodno navedenog potrebno je ocijeniti u kojoj se mjeri sud koji je uputio zahtjev treba smatrati obveznim pridržavati se uputa sudova višeg stupnja (pri čemu je to predviđeno nacionalnim pravom, točnije člankom 278. stavkom 3. GPK-a), čak i ako su u sastavu vijeća zasjedali upućeni suci. Riječ je o pitanju neovisnosti suda (o kojem izravno ovisi daljnji tijek predmetnog postupka) i stoga postoji razlog zbog kojeg se smatra da je primjenjiv članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a.
- 29 Sud koji je uputio zahtjev naposljetku cjelovitosti radi navodi da bi se u slučaju ispitivanja pitanja visine zahtjeva o troškovima s obzirom na okolnost shvaćanja podnositelja zahtjeva da je druga stranka u postupku koristila skupe odvjetničke usluge, moralo ocijeniti i to treba li i u kojoj mjeri treba prihvatiti zahtjev druge stranke u postupku u pogledu iznosa. U tom je smislu u nacionalnom pravu priznato da postoji obvezujuća tarifa Višeg advokatskog saveta (Visoko odvjetničko vijeće, Bugarska) o čemu postoji i sudska praksa Suda (presuda od 23. studenoga 2017., *CHEZ Elektro Bulgaria i FrontEx International*, [spojeni predmeti] C-427/16 i C-428/16, EU:C:2017:890).

Prethodna pitanja

- 30 Nedavno je Sud imao priliku odlučiti o tome protivi li se nacionalnim pravnim sustavom predviđena mogućnost upućivanja sudaca standardima predviđenim za jamstvo neovisnosti sudova (vidjeti presudu od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, [spojeni predmeti] C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931). U tom je predmetu bila riječ o poljskom zakonu prema kojem tijelo izvršne vlasti (ministar pravosuđa), koje je ujedno obnašalo i funkciju glavnog državnog odvjetnika, može imenovane suce uputiti s jednog suda na drugi.
- 31 U skladu s točkama 78. do 86. presude od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931) i s obzirom na jamstvo neovisnosti sudova prilikom ispitivanja dopuštenosti upućivanja sudaca, nacionalni se sud mora ravnati prema tome upućuje li državno tijelo bez utjecaja na sudski postupak, je li sudac dao suglasnost za upućivanje ili nije, odvija li se izbor upućenih sudaca i opoziv upućivanja na temelju unaprijed poznatih kriterija i mogu li se oni obrazložiti kao i mogu li se odluke o upućivanju i opozivu upućivanja pobijati pred neovisnim i nepristranim sudom.
- 32 Ovdje je potrebno razmotriti različitosti situacije u Bugarskoj u usporedbi sa situacijom u Poljskoj u kojoj ministar pravosuđa upućuje suce. Kao prvo, u Bugarskoj se suci upućuju odlukom pravosudnih tijela. Kao drugo, upućivanje koje traje duže od tri mjeseca moguće je samo uz suglasnost suca. Kao treće, čak i ako nema kriterija za početak upućivanja, takvi kriteriji postoje za njegov opoziv od strane kolegija sudaca VSS-a i oni se čine objektivnima (vidjeti t. 14.).
- 33 Stoga je kao prvo potrebno odgovoriti na pitanje ne bi li se presudom od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (spojeni predmeti C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931) utvrđeni kriteriji trebali primijeniti ne samo ako upućivanje nalaže izvršno tijelo, nego i ako upućivanje poduzima upravljačko pravosudno tijelo koje u odnosu na zakonodavnu vlast i vladu uživa status neovisnosti (prvo prethodno pitanje).
- 34 Kao drugo, potrebno je razjasniti je li nepostojanje uvjeta za izbor sudaca koji se mogu sudski preispitati na početku upućivanja dostatno da bi se ugrozila neovisnost sudaca povrjeđujući članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a. Potrebno je uzeti u obzir da su člankom 227. stavkom 7. ZSV-a uvjeti za izbor prilikom upućivanja predviđeni, ali ih nije moguće sudski preispitati (drugo prethodno pitanje).
- 35 Kao treće, trebalo bi odgovoriti na pitanje nije li besmisleno utvrđivanje objektivno relevantnih zakonskih uvjeta za opoziv upućivanja (vidjeti točku 32.) primjenom prava od strane VSS-a, koja čak ni prema mišljenju nekih njegovih članova nije jedinstvena (vidjeti točku 16.). Općenito je riječ o pitanju može li proizvoljna primjena prava od strane nadležnih nacionalnih upravnih i pravosudnih tijela unatoč postojanju zakonski utvrđenih objektivnih uvjeta za opoziv rezultirati

povredom standarda neovisnosti prema članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a (treće prethodno pitanje).

- 36 Kao četvrto, potrebno je napomenuti da je u izvješćima prema mehanizmu suradnje i provjere utvrđen sustavni problem s provjerom upućivanja sudaca, pri čemu je u izvješću od 13. studenoga 2018. (COM(2018) 850 *final*) izražena zabrinutost da upućivanje koje ne podliježe provjeri može postati alternativnim karijernim putem koji nije predviđen zakonom, što pak rezultira „rizicima u pogledu neovisnosti” (u pogledu obvezujućeg učinka o uspostavi mehanizma suradnje i provjere vidjeti točku 2. izreke presude od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393). Stoga je u obzir potrebno uzeti specifičan kontekst Bugarske i Rumunjske kao zemalja na koje se mehanizam suradnje i provjere primjenjuje i odgovoriti na pitanje može li se u slučaju slabosti sustava upućivanja utvrđenih u okviru mehanizma suradnje i provjere, koje nisu otklonjene (ili su otklonjene, ali su potom opet zakonom uvedene) ukidanje jamstva u pogledu upućivanja smatrati povredom zahtjeva neovisnosti u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a (četvrto prethodno pitanje).
- 37 U slučaju da se na prethodna pitanja odgovori na način da postoji povreda zahtjeva neovisnosti upućenih sudaca, potrebno je odgovoriti na peto pitanje, koje su posljedice utvrđenog nepostojanja neovisnosti (peto prethodno pitanje).
- 38 Potrebno je uzeti u obzir da u skladu s presudom od 5. listopada 2010., Elchinov, (C-173/09, EU:C:2010:581) prema nacionalnom pravu obvezujuće upute višeg suda gube svoj obvezujući učinak ako nisu u skladu s pravom Unije. U predmetnom se slučaju zahtijeva pojašnjenje [u kojim okolnostima] tog obvezujućeg učinka ne bi bilo ako upute nisu izravno protivne pravu Unije, ali ih je dalo tijelo koje eventualno ne odgovara standardima prava Unije. U predmetnom slučaju, nadalje, treba uzeti u obzir činjenicu da se upute [višeg nacionalnog suda] ne odnose na odluku o meritumu spora, nego su postupovne naravi (vidjeti točku 27. ovog zahtjeva).