



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 6. svibnja 2021.¹

Predmet C-791/19

**Europska komisija
protiv**

Republike Poljske

„Povreda obveze države članice – Nacionalne mjere kojima se uspostavlja sustav stegovnih mjera za suce – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UFEU-a – Vladavina prava – Neovisnost sudstva – Određivanje stegovnih prijestupa – Ispitivanje koje provodi zakonom ustanovljen neovisni i nepristrani sud – Razuman rok – Pravo na obranu – Članci 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Članak 267. UFEU-a – Sprečavanje prava nacionalnih sudova da upute zahtjev za prethodnu odluku”

I. Uvod

1. U ovom predmetu Europska komisija pokrenula je postupak protiv Republike Poljske u skladu s člankom 258. UFEU-a jer je povrijedila svoje obveze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a i članka 267. drugog i trećeg stavka UFEU-a time što je donijela nacionalne mjere kojima se uspostavlja novi sustav stegovnih mjera za suce Sąda Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska, u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) i redovnih sudova na temelju zakonodavstva usvojenog 2017. godine².

2. Konkretno, Komisija u bitnome tvrdi da je Republika Poljska povrijedila članak 19. stavak 1. drugi podstavak UFEU-a zbog četiriju razloga, odnosno, kao prvo, jer je sadržaj sudskih odluka kvalificiran stegovnom povredom; kao drugo, zbog nedostatka neovisnosti i nepristranosti Izbe Dyscyplinarne Sąda Najwyższego (Stegovno vijeće Vrhovnog suda, Poljska, u daljnjem tekstu: Stegovno vijeće); kao treće, zbog diskrecijske ovlasti predsjednika tog vijeća da odredi nadležni sud, što isključuje mogućnost da o stegovnim predmetima odlučuje zakonom ustanovljen sud i, kao četvrto, zbog izostanka jamstva ispitivanja stegovnih predmeta u razumnom roku i prava na obranu optuženih sudaca, uzimajući u obzir prava sadržana u člancima 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

3. Komisija također ističe da je Republika Poljska povrijedila članak 267. drugi i treći stavak UFEU-a jer je pravo nacionalnih sudova na upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku ograničila mogućim pokretanjem stegovnog postupka protiv sudaca koji koriste to pravo.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Redovni sudovi, koji se također nazivaju i opći sudovi, podijeljeni su na općinske, regionalne i žalbene te prema nedavnim izvješćima broje oko 10 000 sudaca.

4. Ovaj je predmet dio konteksta rastućeg broja predmeta koji su pokrenuti pred Sudom u vezi sa zakonodavnim izmjenama koje utječu na neovisnost sudova u Poljskoj³, uključujući neovisnost Stegovnog vijeća, što je dovelo do presude od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Stegovnog vijeća Vrhovnog suda)⁴, kao i drugih aspekata koji utječu na novi sustav stegovnih mjera za suce, kao što je istaknuto u presudi od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny⁵. Kao što je općepoznato, takve su izmjene bile predmet brojnih međunarodnih kritika⁶ i dovele su do Komisijina obrazloženog mišljenja, donesenog u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a o vladavini prava u Poljskoj⁷.

5. Naime, ovaj je predmet treći postupak koji je Komisija pokrenula protiv Republike Poljske u skladu s člankom 258. UFEU-a zbog navodne povrede članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a uzrokovane tim izmjenama⁸. Svojim prvim dvjema presudama od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)⁹, i od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova)¹⁰, Sud je u bitnome utvrdio, nastavno na moja mišljenja u tim predmetima, da mjere snižavanja dobne granice za odlazak u mirovinu sudaca Vrhovnog suda i redovnih sudova i dodjeljivanje predsjedniku Republike Poljske (u daljnjem tekstu: predsjednik Republike) i ministru pravosuđa diskrecijske ovlasti za produžetak aktivnog mandata tih sudaca nisu u skladu s obvezama Republike Poljske na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a jer su protivne načelu neovisnosti sudstva i nesmjernosti sudaca zajamčenih tom odredbom.

6. Nedvojbeno je da je ovaj predmet od temeljne važnosti za pravni poredak Unije. Općenito govoreći, sustavom stegovnih mjera za suce obuhvaćen je niz pravila kojima se omogućuje da se suce smatra odgovornima za teške oblike povrede koji stoga doprinosi poboljšanju povjerenja javnosti u sudove¹¹. Međutim, morala bi postojati dostatna jamstva kako se ne bi ugrozila neovisnost sudstva prijetnjom ili izricanjem sankcija koje im se mogu izreći. Takav je sustav stoga povezan s vladavinom prava i, posljedično, s funkcioniranjem i budućnošću pravosudnog sustava Unije koji ovisi o Sudu i nacionalnim sudovima.

7. Slijedom toga, ovaj predmet pruža Sudu priliku da razradi svoju sudsku praksu o usklađenosti mjera koje je država članica donijela u vezi s organizacijom svojeg pravosuđa, a osobito sustavom stegovnih mjera za suce, sa zahtjevima iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a kako bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita i poštovanje vladavine prava u pravnom poretku Unije. Ovaj predmet također otvara neka važna pitanja o odnosu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članaka 47. i 48. Povelje u tom kontekstu.

8. U ovom mišljenju iznijet ću razloge zbog kojih smatram da tu tužbu zbog povrede obveze treba prihvatiti.

3 Vidjeti presude od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), 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) i od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravni lijekovi) (C-824/18, EU:C:2021:153), i bilješke 4., 5., 9. i 10. ovog mišljenja.

4 C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982 (u daljnjem tekstu: presuda A. K. i dr.)

5 C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234 (u daljnjem tekstu: presuda Miasto Łowicz). U toj presudi Sud je utvrdio da su zahtjevi za prethodnu odluku koje su uputili predmetni suci (vidjeti točku 41. ovog mišljenja) bili nedopušteni zbog nepostojanja materijalne veze između glavnih postupaka i odredaba prava Unije.

6 Vidjeti moje mišljenje u predmetu A. K. i dr. (Neovisnost Stegovnog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551; u daljnjem tekstu: Mišljenje A. K. i dr., t. 1., bilješka 4.).

7 Vidjeti Obrazloženi prijedlog Komisije u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a u pogledu vladavine prava u Poljskoj, COM (2017) 835 *final* od 20. prosinca 2017.

8 Komisija je protiv Republike Poljske pokrenula četvrti postupak zbog povrede koji se odnosi na novi sustav stegovnih mjera (vidjeti priopćenje za medije od 27. siječnja 2021., IP/21/224). Vidjeti bilješku 49. ovog mišljenja.

9 C-619/18, EU:C:2019:531. Vidjeti i moje mišljenje u predmetu Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:325).

10 C-192/18, EU:C:2019:924. Vidjeti i moje mišljenje u predmetu Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova) (C-192/18, EU:C:2019:529).

11 Za opći pregled, vidjeti Devlin, R., i Wildeman, S. (ur.), *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies*, Edward Elgar, 2021.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

9. Člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a određuje se:

„Države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.”

10. Člankom 267. drugim i trećim stavkom UFEU-a navodi se:

„Ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči.

Ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu.”

B. Poljsko pravo

1. Zakon o Vrhovnom sudu

11. Izmjene poljskog prava koje se odnose na novi sustav stegovnih mjera za suce Vrhovnog suda i redovnih sudova o kojima je riječ u ovom predmetu uvedene su ustavom o Sądzie Najwyższym (Zakon o Vrhovnom sudu) od 8. prosinca 2017. (Dz. U. iz 2018., pozicija 5, kako je izmijenjen, u daljnjem tekstu: Zakon o Vrhovnom sudu), koji je stupio na snagu 3. travnja 2018.

12. U skladu s člankom 3. stavcima 4. i 5. Zakona o Vrhovnom sudu, tim su zakonom uspostavljena dva nova vijeća Vrhovnog suda pod nazivom Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Vijeće za izvanredno preispitivanje i javne poslove, Poljska, u daljnjem tekstu: Vijeće za izvanredno preispitivanje i javne poslove) i Stegovno vijeće.

13. Člankom 27. Zakona o Vrhovnom sudu određuje se:

„1. Sljedeći predmeti u nadležnosti su Stegovnog vijeća:

(1) stegovni postupci,

(a) koji se odnose na suce Vrhovnog suda,

(b) koje Vrhovni sud provodi u vezi sa stegovnim postupcima predviđenima u sljedećim zakonima:

[...]

– Zakon o ustroju redovnih sudova od 27. srpnja 2001.,

[...]”

14. Člankom 73. Zakona o Vrhovnom sudu određuje se:

„1. Stegovni sudovi u stegovnim predmetima koji se odnose na suce Vrhovnog suda obuhvaćaju:

- (1) u prvom stupnju, Vrhovni sud koji se sastoji od dvaju sudaca Stegovnog vijeća i jednog suca porotnika Vrhovnog suda,
- (2) u drugom stupnju, Vrhovni sud, koji se sastoji od triju sudaca Stegovnog vijeća i dvaju sudaca porotnika Vrhovnog suda.”

15. Člankom 97. Zakona o Vrhovnom sudu određuje se:

„1. Ako pri ispitivanju predmeta Vrhovni sud otkrije očitu povredu zakona, neovisno o njegovim drugim ovlastima, dostavit će relevantnom sudu rješenje o utvrđenju pogreške. Prije nego što donese odluku o utvrđenoj pogreški, mora obavijestiti suca ili suce vijeća koje je donijelo odluku o mogućnosti da u roku od sedam dana dostave pisana obrazloženja. Otkrivanje pogreške i donošenje rješenja o utvrđenju pogreške ne utječu na ishod predmeta.

[...]

3. U slučaju donošenja rješenja o utvrđenju pogreške, Vrhovni sud može podnijeti zahtjev da stegovni sud ispita stegovni predmet. Vrhovni sud je prvostupanjski stegovni sud.”

2. Zakon o redovnim sudovima

16. Sustav stegovnih mjera za suce redovnih sudova također je uređen ustawom – Prawom o ustroju sądów powszechnych (Zakon o ustrojstvu redovnih sudova) od 27. srpnja 2001. (Dz. U. iz 2001., br. 98, pozicija 1070, kako je izmijenjen, konkretno, Zakonom o Vrhovnom sudu, u daljnjem tekstu: Zakon o redovnim sudovima).

17. Člankom 107. stavkom 1. Zakona o redovnim sudovima, u verziji koja je bila na snazi u trenutku nastanka činjenica¹², navodi se:

„Protiv suca pokrenut će se stegovni postupak zbog profesionalne povrede, uključujući očite i ozbiljne povrede zakona i narušavanje dostojanstva funkcije (stegovni prijestupi).”

18. Člankom 110. stavkom 3. Zakona o redovnim sudovima navodi se:

„Stegovni sud u čijem području nadležnosti obavlja dužnost sudac protiv kojeg je pokrenut stegovni postupak ne može odlučivati u predmetima iz članka 1. stavka 1. točke (a). Stegovni sud nadležan za odlučivanje o predmetu imenuje predsjednik Vrhovnog suda koji rad Stegovnog vijeća usmjerava na zahtjev dužnosnika za stegovni postupak.”

19. Člankom 112.b Zakona o redovnim sudovima navodi se:

„1. Ministar pravosuđa imenuje dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak koji vodi određeni predmet koji se odnosi na pojedinog suca. U slučaju imenovanja dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak nijedan drugi dužnosnik za stegovni postupak ne može nastupati u predmetu.

¹² Vidjeti bilješku 49. ovog mišljenja.

2. Dužnosnik ministra pravosuđa za stegovni postupak odabire se među sucima redovnih sudova ili sucima Vrhovnog suda. U slučaju stegovnih prijestupa koji imaju obilježja namjernih kaznenih djela za koja se podiže optužnica, dužnosnik ministra pravosuđa za stegovni postupak može se odabrati i među državnim odvjetnicima koje odredi državni odvjetnik. U opravdanim slučajevima, osobito u slučaju smrti dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak ili okolnosti koje mu dugotrajno onemogućuju obavljanje dužnosti, ministar pravosuđa na njegovo mjesto imenuje drugog suca ili, u slučaju stegovnog prijestupa koji ima obilježja namjernog kaznenog djela za koje se podiže optužnica, suca ili državnog odvjetnika.

3. Dužnosnik ministra pravosuđa za stegovni postupak može pokrenuti postupak na zahtjev ministra pravosuđa ili se uključiti u postupak u tijeku.

4. Imenovanje dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak istovjetno je zahtjevu za pokretanje istražnog ili stegovnog postupka.

5. Dužnost dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak prestaje čim postane konačna odluka o odbijanju pokretanja stegovnog postupka, o obustavi stegovnog postupka ili o zaključenju stegovnog postupka. Prestanak dužnosti dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak ne sprečava ministra pravosuđa da u istom predmetu ponovno imenuje dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak.”

20. Člankom 113.a Zakona o redovnim sudovima navodi se:

„Radnje vezane uz imenovanje branitelja po službenoj dužnosti i braniteljevo preuzimanje obrane nemaju suspenzivan učinak na tijek postupka.”

21. Člankom 114. stavkom 7. Zakona o redovnim sudovima navodi se:

„Nakon dostave zahtjeva za provođenje stegovnog postupka, dužnosnik za stegovni postupak podnosi zahtjev predsjedniku Vrhovnog suda koji rukovodi radom Stegovnog vijeća za određivanje stegovnog suda za ispitivanje predmeta u prvom stupnju. Predsjednik Vrhovnog suda koji rukovodi radom Stegovnog vijeća određuje taj sud u roku od sedam dana od primitka zahtjeva.”

22. Člankom 115.a stavkom 3. Zakona o redovnim sudovima određuje se:

„Stegovni sud provodi postupak unatoč opravdanom izostanku pozvanog optuženog suca ili njegova branitelja, osim ako se to ne protivi interesima stegovnog postupka u tijeku.”

3. *Zakon o KRS-u*

23. Krajowa Rada Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska, u daljnjem tekstu: KRS) uređena je ustawom o Krajowej Radzie Sądownictwa (Zakon o Državnom sudbenom vijeću) od 12. svibnja 2011. (Dz. U. iz 2011., br. 126, pozicija 714), kako je izmijenjen, konkretno ustawom o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona) od 8. prosinca 2017. (Dz. U. iz 2018., pozicija 3, u daljnjem tekstu: Zakon o KRS-u) koji je stupio na snagu 17. siječnja 2018.

24. Člankom 9.a Zakona o KRS-u navodi se:

„1. Donji dom [poljskog parlamenta] među sucima Vrhovnog suda, redovnih, upravnih i vojnih sudova odabire 15 članova [KRS-a] na zajednički mandat od četiri godine.

2. Kada provodi odabir iz stavka 1., donji dom, koliko je to moguće, uzima u obzir potrebu da u [KRS-u] budu zastupljeni suci sudova različitih vrsta i stupnjeva.

3. Zajednički mandat novih članova [KRS-a] odabranih iz redova sudaca počinje teći prvog dana nakon dana odabira. Članovi [KRS-a] koji su prethodno imenovani na taj položaj svoje dužnosti obavljaju do dana kada počinje teći zajednički mandat novih članova [KRS-a].”

III. Predsudski postupak

25. Komisija je 3. travnja 2019. Republici Poljskoj uputila službenu opomenu u skladu s člankom 258. UFEU-a, koja se odnosi na usklađenost novog sustava stegovnih mjera za suce Vrhovnog suda i redovnih sudova, kako proizlazi iz Zakona o Vrhovnom sudu, Zakona o redovnim sudovima i Zakona o KRS-u (u daljnjem tekstu zajedno: sporne mjere), i u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 267. drugim i trećim stavkom UFEU-a te ju je pozvala da dostavi svoja očitovanja u roku od dva mjeseca.

26. Republika Poljska odgovorila je 1. lipnja 2019. na pismo opomene i osporila Komisijine argumente.

27. Komisija je 17. srpnja 2019. Republici Poljskoj uputila obrazloženo mišljenje, tvrdeći da se predmetnim sustavom stegovnih mjera krše odredbe Ugovora navedene u točki 25. ovog mišljenja te ju je pozvala da se uskladi s tim obrazloženim mišljenjem u roku od dva mjeseca od njegova primitka.

28. Republika Poljska je 17. rujna 2019. odgovorila na obrazloženo mišljenje tvrdeći da povrede koje joj se stavljaju na teret nisu osnovane.

IV. Postupak pred Sudom

29. Komisija je tužbom podnesenom 25. listopada 2019. pokrenula ovaj postupak pred Sudom u skladu s člankom 258. UFEU-a. Od Suda zahtijeva da:

(1) utvrdi da je Republika Poljska povrijedila svoje obveze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a:

- time što je dopustila da se sadržaj sudskih odluka kvalificira kao stegovni prijestup kad je riječ o sucima redovnih sudova;
- time što nije zajamčila neovisnost i nepristranost Stegovnog vijeća, nadležnog za nadzor odluka donesenih u stegovnim postupcima protiv sudaca;
- time što je predsjedniku Stegovnog vijeća dodijelila ovlast da odredi nadležni prvostupanjski stegovni sud u predmetima koji se odnose na suce redovnih sudova te na taj način nije zajamčila da o tim predmetima odlučuje zakonom ustanovljen sud;
- time što je ministru pravosuđa dodijelila ovlast imenovanja dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak te na taj način nije zajamčila rješavanje stegovnih postupaka protiv sudaca redovnih sudova u razumnom roku, omogućivši da radnje vezane uz imenovanje branitelja i braniteljevo vođenje obrane nemaju suspenzivan učinak na tijek stegovnog postupka te da stegovni sud provodi postupak unatoč opravdanom izostanku obaviještenog optuženika ili njegova branitelja, čime sucima redovnih sudova nije zajamčila pravo na obranu;

(2) utvrdi da je Republika Poljska povrijedila obveze iz članka 267. drugog i trećeg stavka UFEU-a time što je omogućila ograničavanje prava sudova da upute prethodna pitanja Sudu mogućnošću pokretanja stegovnog postupka, i

(3) naloži Republici Poljskoj snošenje troškova postupka.

30. Republika Poljska u svojem odgovoru na tužbu podnesenom 9. siječnja 2020. zahtijeva od Suda da:

(1) predmetnu tužbu u cijelosti odbije kao neosnovanu i

(2) naloži Komisiji podmirenje troškova postupka.

31. Komisija i Republika Poljska također su podnijele repliku i odgovor na repliku 21. veljače 2020. odnosno 6. svibnja 2020.

32. Odlukom od 26. studenoga 2019. predsjednik Suda odbio je Komisijin zahtjev da se o ovom predmetu odluči u ubrzanom postupku te mu je dao prednost pri odlučivanju u skladu s člankom 53. stavkom 3. Poslovnika Suda.

33. Komisija je posebnim dokumentom koji je dostavila 23. siječnja 2020. podnijela zahtjev za privremenu pravnu zaštitu tražeći od Suda da naloži Republici Poljskoj da, kao prvo, obustavi primjenu članka 3. stavka 5., članka 27. i članka 73. stavka 1. Zakona o Vrhovnom sudu na kojima se temelji nadležnost Stegovnog vijeća za odlučivanje u prvom stupnju i u žalbenom postupku o stegovnim postupcima koji se odnose na suce; kao drugo, da se suzdrži od upućivanja predmeta koji su u tijeku pred Stegovnim vijećem vijeću koje ne ispunjava zahtjeve neovisnosti kako su, među ostalim, određeni presudom A. K. i dr. i, kao treće, da obavijesti Komisiju, najkasnije mjesec dana nakon dostave rješenja Suda, o mjerama donesenima radi potpunog usklađivanja s tim rješenjem.

34. Rješenjima od 11., 19. i 20. veljače 2020. predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Belgiji, Kraljevini Danskoj, Republici Finskoj, Kraljevini Nizozemskoj i Kraljevini Švedskoj intervenciju u ovom predmetu u potporu Komisijinu zahtjevu.

35. Sud je rješenjem od 8. travnja 2020.¹³ u cijelosti usvojio zahtjev Komisije za privremenu pravnu zaštitu do donošenja konačne presude u ovom predmetu.

36. Na raspravi održanoj 1. prosinca 2020. Komisija, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Republika Finska, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska i Kraljevina Švedska podnijele su usmena očitovanja.

¹³ Komisija/Poljska (C-791/19 R, EU:C:2020:277)

V. Sažetak argumenata stranaka

A. Prigovori o povredi članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a

1. Primjenjivost i doseg članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a

37. Komisija tvrdi da je članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjiv u ovom predmetu zato što Vrhovni sud i redovni sudovi odlučuju o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije. Smatra da u skladu s ustaljenom sudskom praksom¹⁴ članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a obuhvaća sva jamstva koja proizlaze iz članka 47. i 48. Povelje, uključujući pravo na zakonom ustanovljen sud, pravo na suđenje u razumnom roku i pravo na obranu jer se njima nastoji izbjeći opasnost od uporabe stegovnih mjera kao sustava političkog nadzora nad sadržajem sudskih odluka.

38. Republika Poljska tvrdi da se ta prava koja proizlaze iz članka 47. i 48. Povelje ne temelje na članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a, tako da se treći i četvrti prigovor ne mogu prihvatiti. S obzirom na područje primjene Povelje u odnosu na države članice kako je predviđeno njezinim člankom 51. stavkom 1., ta se prava ne primjenjuju na stegovne predmete koji se vode na temelju spornih mjera s obzirom na to da su unutarnje prirode i da u takvim slučajevima stegovni sud ne primjenjuje pravo Unije.

39. Kraljevina Belgija i Kraljevina Švedska smatraju da je članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjiv u ovom predmetu. Kraljevina Belgija ističe da su u sudskoj praksi Suda materijalna jamstva kojima podliježe djelotvorna sudska zaštita u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 47. Povelje istovjetna.

2. Prvi prigovor koji se odnosi na kvalifikaciju sadržaja sudskih odluka kao stegovnog prijestupa

40. Komisija prvim prigovorom ističe da se, na temelju njihova teksta, člankom 107. stavkom 1. Zakona o redovnim sudovima i člankom 97. stavcima 1. i 3. Zakona o Vrhovnom sudu povređuje članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a jer se njima omogućuje nadležnim nacionalnim tijelima da u stegovnim postupcima koji se odnose na suce redovnih sudova tumače uvjete stegovne odgovornosti na način da se sadržaj sudskih odluka može kvalificirati kao stegovni prijestup. To omogućuje uporabu sustava stegovnih mjera kao načina izvršavanja političkog nadzora nad sucima redovnih sudova protivno načelu neovisnosti sudstva koje je zaštićeno tom odredbom. Iako definicija stegovnih prijestupa, a osobito kategorije očitih i teških povreda zakona iz članka 107. stavka 1. tog zakona nije izmijenjena zakonodavstvom donesenim 2017., njezino je tumačenje povjereno Stegovnom vijeću koje nije neovisno, kako je detaljno opisano u drugom prigovoru, i nije vezano postojećom sudskom praksom Vrhovnog suda koja ga tumači restriktivno¹⁵.

41. Komisija tvrdi da je tumačenje članka 107. stavka 1. Zakona o redovnim sudovima na način da je njime obuhvaćen sadržaj sudskih odluka u praksi potkrijepljeno mjerama koje su donijeli dužnosnik za stegovne postupke protiv sudaca redovnih sudova i njegova dva zamjenika koje je 2018. imenovao ministar pravosuđa, a koji djeluju u svojstvu državnih odvjetnika protiv sudaca u skladu s novim sustavom stegovnih mjera. Istrage su pokrenute 29. studenoga 2018. kako bi se odredilo je li troje sudaca počinilo stegovni prijestup povezan s prethodnim pitanjima iz predmeta C-558/18, C-563/18 i C-623/18 u kojima im je naloženo da dostave obrazloženja o mogućem „prekoračenju sudskih ovlasti”

¹⁴ Komisija se osobito poziva na presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531).

¹⁵ Komisija se poziva, među ostalim, na presudu Vrhovnog suda od 29. listopada 2003. (SNO 48/03).

zbog upućivanja predmetnih prethodnih pitanja¹⁶. Jedna je istraga pokrenuta 3. rujna 2019. kako bi se odredilo je li sudac koji je uputio prethodna pitanja u predmetima C-748/19 do C-754/19, koja se konkretno odnose na zahtjeve za neovisnošću sudstva u odnosu na sud u čijem sastavu djeluje sudac kojeg je odredio ministar pravosuđa, počinio stegovni prijestup¹⁷. Stegovni postupak protiv tog suca pokrenut je 6. prosinca 2019. kako bi se, među ostalim, ispitala neovisnost predmetnog suca i nezakonito upućivanje prethodnih pitanja¹⁸.

42. Komisija se poziva na dodatne primjere koji su nastali nakon pokretanja ovog postupka. Stegovno vijeće je odlukom od 4. veljače 2020.¹⁹ razriješilo dužnosti suca protiv kojega je 29. studenoga 2019. pokrenut stegovni postupak vezan uz odluku tog suca da provjeri pravni status jednog suca s obzirom na zakonodavne izmjene koje se odnose na sastav KRS-a²⁰. U toj je odluci Stegovno vijeće tvrdilo, među ostalim, da je postupanje suca predstavljalo očitu i tešku povredu zakona i narušavanje dostojanstva funkcije u skladu s člankom 107. stavkom 1. Zakona o redovnim sudovima te da nezakonitost odluke suca nije bila upitna. Stegovni postupak pokrenut je i protiv triju sudaca koji su ispitivali pravni status sudaca zbog takvih izmjena²¹.

43. Komisija ističe da se člankom 97. stavcima 1. i 3. Zakona o Vrhovnom sudu pojačavaju pravni učinci članka 107. stavka 1. tog zakona na redovne sudove jer kombinira mogućnost da Vrhovni sud uputi sudu rješenje o utvrđenju pogreške, koja se sastoji od očite povrede zakona, uz pokretanje stegovnog postupka protiv suca. Primjenjuje se u kontekstu novog izvanrednog žalbenog postupka, koji podrazumijeva mogućnost da Vijeće za izvanredno preispitivanje i javne poslove, koje je, kao i Stegovno vijeće, novo vijeće Vrhovnog suda sastavljeno od sudaca koje predlaže novoosnovani KRS, preispita presude redovnih sudova unazad više godina.

44. Republika Poljska ističe da protiv sudaca nije pokrenut stegovni postupak koji se temelji na sadržaju sudskih odluka i da ne postoji negativni učinak. Definicija stegovnih prijestupa dugo je bila na snazi bez osporavanja, kao što to proizlazi iz postojeće sudske prakse Vrhovnog suda²². Primjeri koje navodi Komisija nisu relevantni i presuda Suda u ovom predmetu mora se odnositi na postojeće stanje na kraju razdoblja navedenog u obrazloženom mišljenju. Članak 97. stavci 1. i 3. Zakona o Vrhovnom sudu primjenjuje se u drukčijem kontekstu i Vrhovni sud samo zahtijeva pokretanje stegovnog postupka.

45. Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Republika Finska i Kraljevina Švedska istaknule su na raspravi mnogobrojna izvješća nacionalnih i međunarodnih tijela kojima se kritiziraju istrage i stegovni postupci protiv sudaca kao i široko određivanje stegovnih prijestupa. Za Republiku Finsku, Kraljevinu Nizozemsku i Kraljevinu Švedsku radi se o negativnom učinku na suce. Kraljevina Danska dodaje da se kombinacijom s ostalim izmjenama povećava opasnost od primjene stegovnih mjera kako bi se izvršio pritisak na suce.

16 Priopćenja zamjenika dužnosnika za stegovne postupke protiv sudaca redovnih sudova od 29. studenoga 2018. sucima Regionalnog suda u Łódžu, Regionalnog suda u Varšavi i Regionalnog suda u Gorzówu Wielkopolskom; Priopćenje dužnosnika za stegovne postupke protiv sudaca redovnih sudova od 17. prosinca 2018. o istragama vezanima za upućivanje prethodnih pitanja Sudu

17 Priopćenje dužnosnika za stegovne postupke protiv sudaca redovnih sudova od 3. rujna 2019. o sucu Regionalnog suda u Varšavi

18 Priopćenje dužnosnika za stegovne postupke protiv sudaca redovnih sudova od 6. prosinca 2019. o sucu Regionalnog suda u Varšavi

19 Rješenje Stegovnog vijeća od 4. veljače 2020. (II DO 1/20)

20 Priopćenje dužnosnika za stegovne postupke protiv sudaca redovnih sudova od 29. studenoga 2019. o sucu Općinskog suda u Olsztynu

21 Priopćenje dužnosnika za stegovne postupke protiv sudaca redovnih sudova od 15. prosinca 2019. o sucima Žalbenog suda u Katowicama; Priopćenje zamjenika dužnosnika za stegovne postupke protiv sudaca redovnih sudova od 14. veljače 2020. o sucu Regionalnog suda u Jelenioj Góři

22 Republika Poljska se, među ostalim, poziva na presude Vrhovnog suda od 29. listopada 2003. (predmet SNO 48/03) i od 17. listopada 2006. (predmet SNO 59/06).

3. Drugi prigovor koji se odnosi na neovisnost i nepristranost Stegovnog vijeća

46. Komisija drugim prigovorom ističe da se člankom 3. stavkom 5., člankom 27. i člankom 73. stavkom 1. Zakona o Vrhovnom sudu u vezi s člankom 9.a Zakona o KRS-u ne jamči neovisnost i nepristranost Stegovnog vijeća. U skladu s člankom 3. stavkom 5., člankom 27. i člankom 73. stavkom 1. Zakona o Vrhovnom sudu, Stegovno vijeće je, kad je riječ o sucima redovnih sudova, drugostupanjski stegovni sud i u određenim slučajevima prvostupanjski i, kad je riječ o sucima Vrhovnog suda, prvostupanjski i drugostupanjski stegovni sud. Člankom 9.a Zakona o KRS-u mijenja se način imenovanja sudačkih članova KRS-a, ustavnog tijela čija je dužnost, među ostalim, predlagati suce koje imenuje predsjednik Republike.

47. Komisija tvrdi da nekoliko elemenata uzetih zajedno, koji su istodobno uneseni u poljsko pravo, odražava „strukturni problem” koji izaziva sumnju u otpornost Stegovnog vijeća na vanjske čimbenike i njegovu neutralnost u odnosu na suprotstavljene interese. Ti elementi uključuju sljedeće činjenice: (i) osnovano je *ex nihilo* unutar Vrhovnog suda, (ii) nadležno je za odlučivanje o stegovnim postupcima protiv sudaca, (iii) obilježava ga visok stupanj organizacijske i financijske autonomije u odnosu na druga vijeća Vrhovnog suda, (iv) sačinjavaju ga suci imenovani nakon njegova osnivanja na temelju prijedloga novoosnovanog KRS-a, a ne suci koji su preraspodijeljeni na tu dužnost a koji već obavljaju svoju dužnost članova drugih vijeća Vrhovnog suda i (v) mandati članova KRS-a prijevremeno su okončani i pravila kojima se uređuje način imenovanja sudačkih članova KRS-a izmijenjena su, što je dovelo do politizacije KRS-a, odnosno do toga da 23 člana od njih 25 imenuju ili zastupaju tijela zakonodavne i izvršne vlasti i da je povećan utjecaj tih tijela vlasti na postupak imenovanja sudaca Stegovnog vijeća. Poziva se na presudu A. K. i dr. kao i na sudsku praksu Vrhovnog suda kojom se primjenjuju kriteriji iz te presude.

48. Republika Poljska ističe da se postupak imenovanja sudaca u skladu s poljskim pravom ne razlikuje od pristupa u drugim državama članicama i da se izmjenama načina imenovanja sudačkih članova KRS-a ojačava njihova zastupljenost. Smatra da suci Stegovnog vijeća uživaju prednosti razrađenog sustava jamstava koje su povezane, među ostalim, s njihovom nesmjernjivošću, imunitetom i plaćom, o čemu treba voditi računa u skladu sa sudskom praksom Suda²³. Njegov visoki stupanj organizacijske i financijske autonomije jača njegovu neovisnost, a suci tog vijeća primaju 40 % veću plaću kako bi im se nadoknadilo to što ne mogu obavljati određene plaćene djelatnosti. Sudska praksa Stegovnog vijeća svjedoči o njegovoj neovisnosti, kao što to potvrđuje obrazloženje priloženo podnescima. Presudom A. K. i dr. utvrđena je usklađenost spornih odredaba s pravom Unije, a sudska praksa Vrhovnog suda koju navodi Komisija nije relevantna.

49. Kraljevina Belgija tvrdi da je nedostatak neovisnosti Stegovnog vijeća potkrijepljen smjernicama međunarodnih tijela u području neovisnosti sudstva. Za Kraljevinu Dansku i Republiku Finsku to potvrđuje sudska praksa Suda, uključujući presudu A. K. i dr.

4. Treći prigovor koji se odnosi na ovlast predsjednika Stegovnog vijeća da odredi stegovni sud

50. Komisija trećim prigovorom ističe da se člankom 110. stavkom 3. i člankom 114. stavkom 7. Zakona o redovnim sudovima, kojima je predsjedniku Stegovnog vijeća dana gotovo neograničena ovlast da odredi nadležni prvostupanjski stegovni sud u predmetima koji se odnose na suce redovnih sudova, ne jamči da će te predmete ispitati zakonom ustanovljen sud i da su stoga protivni članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a, s obzirom na sudsku praksu Suda i presudu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) koja se odnosi na članak 6. stavak 1. Europske konvencije o

²³ Republika Poljska poziva se na presude A. K. i dr. i od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535).

ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP). Budući da Stegovno vijeće nije neovisno, dodjeljivanje takve ovlasti predsjedniku tog vijeća ne može predstavljati djelotvorno jamstvo neovisnosti sudstva, a sastav sudskog vijeća koje odlučuje o predmetu određuje se ždrijebom između sudaca tog suda koje je pak imenovao ministar pravosuđa.

51. Republika Poljska tvrdi da je svaki prvostupanjski stegovni sud zakonom ustanovljen sud u kojem su mjesta popunjena u skladu sa zakonom. Predsjednik Stegovnog vijeća imenuje jedan od zakonom ustanovljenih stegovnih sudova dok se određeno sudsko vijeće imenuje ždrijebom s popisa svih sudaca tog suda, čime se sprečava neopravdani utjecaj.

52. Kraljevina Danska smatra da je taj prigovor poduprt nedostatkom neovisnosti Stegovnog vijeća. Kraljevina Nizozemska smatra da to potvrđuje sudska praksa ESLJP-a.

5. Četvrti prigovor koji se temelji na nepoštovanju postupovnih prava sudaca

53. Komisija četvrtim prigovorom, podijeljenim na dva dijela, ističe da članak 112.b, članak 113.a i članak 115.a stavak 3. Zakona o redovnim sudovima nisu u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a jer se njima ne jamči pravo na suđenje u razumnom roku u stegovnim postupcima protiv sudaca redovnih sudova i pravo na obranu optuženih sudaca.

54. Što se tiče prvog dijela, Komisija ističe da u skladu s člankom 112.b Zakona o redovnim sudovima ministar pravosuđa može trajno optuživati određenog suca imenovanjem dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak, koji na zahtjev ministra pravosuđa može pokrenuti postupak, intervenirati u postupak u bilo kojem trenutku i ponovno pokrenuti postupak u istom predmetu, čak i nakon njegova okončanja. S obzirom na sudske prakse ESLJP-a o kaznenom aspektu iz članka 6. stavka 1. EKLJP-a²⁴, zahtjev razumnog roka nije zajamčen. Naime, argumentima koji se temelje na načelu *ne bis in idem* ne uzima se u obzir jasan tekst te odredbe, a članak 112.b stavak 2. istog zakona uređuje situacije u kojima je dužnost tog dužnosnika prestala zbog drugih razloga.

55. Što se tiče drugog dijela, Komisija tvrdi da se člankom 113.a Zakona o redovnim sudovima, kojim se predviđa nastavak postupka čak i ako nije imenovan branitelj po službenoj dužnosti ili kada potonji još nije preuzeo obranu, krši pravo na obranu, s obzirom na sudske prakse ESLJP-a koja se odnosi na članak 6. stavak 3. točku (c) EKLJP-a²⁵ o pravu na branitelja. Oспорava da je jedini cilj te odredbe omogućiti stegovnom sudu da po službenoj dužnosti imenuje branitelja jer je to uređeno člankom 113. stavcima 2. i 3. istog zakona. Smatra da se članak 115.a stavak 3. tog zakona, kojim se predviđa da stegovni sud može voditi postupak unatoč opravdanom izostanku optuženog suca ili njegova branitelja protivi načelu *audiatur et altera pars* koje je dio prava na obranu. Interesi postupka nisu isti kao interesi suca, a sudjelovanje u postupku ne može se nadomjestiti mogućnošću podnošenja dokaza i pisanih obrazloženja u ranijim fazama.

56. Kad je riječ o prvom dijelu, Republika Poljska ističe da Komisija nije iznijela argumente protiv institucije dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak iz članka 112.b Zakona o redovnim sudovima i da, što se tiče članka 112.b stavka 5. tog zakona, ona nije podnijela dovoljno dokaza koji proizlaze iz sudske prakse Suda²⁶ kojima bi dokazala da se nacionalnom praksom povređuje zahtjev za razumnim rokom. Članak 112.b stavak 5. tog zakona primjenjuje se samo na postupke koji nisu bili predmet konačne odluke i u kojima dužnosnik ministra pravosuđa za stegovne postupke više ne može obavljati svoje dužnosti zbog drugih razloga, kao što su smrt ili prestanak radnog odnosa. Budući da se konačnom odlukom okončava postupak, pokretanje novog postupka dovodi do odbačaja u skladu s načelom *ne bis in idem*, a slično tome se načelu *res judicata* protivi neograničeno provođenje optužbi

24 Komisija se osobito poziva na presudu od 17. prosinca 2004., Pedersen i Baadsgaard protiv Danske (CE:ECHR:2004:1217JUD004901799).

25 Komisija se poziva na presudu od 24. rujna 2009., Pishchalnikov protiv Rusije (CE:ECHR:2009:0924JUD000702504).

26 Republika Poljska osobito se poziva na presudu od 12. svibnja 2005., Komisija/Belgija (C-287/03, EU:C:2005:282).

protiv suca čiji je predmet okončan. Ne postoji veza između trajanja postupka i činjenice da ga može provesti dužnosnik ministra pravosuđa za stegovne postupke, koji podliježe istim vremenskim rokovima kao dužnosnik za stegovne postupke u pogledu sudaca redovnih sudova i njegovi zamjenici u različitim fazama postupka.

57. Što se tiče drugog dijela, Republika Poljska tvrdi da se članak 113.a Zakona o redovnim sudovima odnosi samo na imenovanje branitelja po službenoj dužnosti, što predstavlja iznimnu situaciju uređenu člankom 113. stavcima 2., 3. i 4. tog zakona. Što se tiče članka 115.a stavka 3. istog zakona, interesi postupka poklapaju se s interesima suca te ih ocjenjuje neovisni sud. Pravo suca da bude saslušan zajamčeno je već u ranijim fazama.

B. Prigovor koji se odnosi na povredu članka 267. drugog i trećeg stavka UFEU-a

58. Komisija petim prigovorom ističe da se člankom 107. stavkom 1. Zakona o redovnim sudovima i člankom 97. stavkom 1. Zakona o Vrhovnom sudu omogućuje da se protiv sudaca pokrene stegovni postupak zbog upućivanja prethodnih pitanja, kao što to pokazuju četiri primjera u okviru prvog prigovora navedenog u točki 41. ovog mišljenja. Nepostojanje jamstava koja štite suce od prijetnje stegovnom odgovornošću kad upućuju prethodna pitanja predstavlja povredu članka 267. UFEU-a i ima negativan učinak na suce.

59. Republika Poljska tvrdi da stegovni postupak nije pokrenut ni protiv jednog suca zbog toga što je uputio prethodna pitanja i da se primjerima na koje se poziva Komisija ne dokazuje suprotno. Istrage koje se provode iznimno i ne dovode nužno do stegovnog postupka ne predstavljaju povredu neovisnosti sudstva, a negativan učinak ne postoji.

60. Kraljevina Danska, Republika Finska i Kraljevina Švedska tvrde da, kao što to potvrđuje presuda Miasto Łowicz, upućivanje prethodnih pitanja ne može dovesti do stegovnog postupka. Republika Finska i Kraljevina Švedska smatraju da je potrebno uzeti u obzir negativan učinak na suce.

VI. Analiza

61. Moja analiza podijeljena je na tri glavna dijela. Kao prvo, razmotrit ću prigovore Republike Poljske koji se odnose na primjenjivost i doseg članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a u okviru trećeg i četvrtog prigovora (dio A). Potom ću ispitati osnovanost prigovora koji se odnose na povredu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a (dio B) i članka 267. drugog i trećeg stavka UFEU-a (dio C).

62. Na temelju te analize zaključio sam da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a uključuje pravo na zakonom ustanovljen sud, pravo na ispitivanje predmeta u razumnom roku i pravo na obranu te da su prigovori na temelju te odredbe i članka 267. UFEU-a osnovani.

A. Primjenjivost i doseg članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a

63. Kao što je Sud više puta utvrdio u skladu s člankom 19. UEU-a, kojim se konkretizira vrijednost vladavine prava navedena u članku 2. UEU-a, na nacionalnim sudovima i na Sudu jest da zajamče punu primjenu prava Unije u svim državama članicama kao i sudsku zaštitu prava koju osobe ostvaruju iz navedenog prava²⁷. Iako je ustrojstvo pravosuđa u državama članicama u njihovoj nadležnosti, one su ipak prilikom izvršavanja te nadležnosti obvezne poštovati obveze koje za njih

²⁷ Vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 47.).

proizlaze iz prava Unije te osobito iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a²⁸. U skladu s tom odredbom države članice moraju osigurati da tijela koja su, u svojstvu „suda”, u smislu prava Unije, dio njihova pravosudnog sustava u područjima obuhvaćenima pravom Unije, udovoljavaju zahtjevima učinkovite sudske zaštite²⁹.

64. Kad je riječ o materijalnom području primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, valja podsjetiti na to da se ta odredba odnosi na „područja obuhvaćena pravom Unije”, neovisno o situaciji u kojoj ga države članice provode, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje³⁰. Proizlazi da je članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjiv na sve sudove kada god mogu odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije i koja su stoga područja obuhvaćena pravom Unije³¹.

65. U ovom slučaju nesporno je da Vrhovni sud i redovni sudovi u Poljskoj odlučuju o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije te da su stoga dio područja obuhvaćenih pravom Unije³². Posljedično se članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a primjenjuje na ovu tužbu zbog povrede obveze kojom se želi osporiti usklađenost nacionalnih mjera koje se odnose na sustav stegovnih mjera za suce navedenih sudova s tom odredbom. Činjenica da se stegovni postupci koji se vode na temelju spornih mjera ne odnose na provedbu prava Unije nije relevantna, kao i nepostojanje opće nadležnosti Unije u području stegovne odgovornosti sudaca.

66. Nesporno je da obveza jamčenja pristupa neovisnom i nepristranom sudu proizlazi iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i stoga obuhvaća ocjenu spornih mjera zbog takvih razloga. Međutim, u ovom se predmetu postavlja pitanje obuhvaća li ta odredba ostala jamstva utvrđena člancima 47. i 48. Povelje, odnosno pravo na zakonom ustanovljen sud, pravo na ispitivanje predmeta u razumnom roku i pravo na obranu u vezi s tim mjerama³³.

67. Smatram da na to pitanje treba odgovoriti potvrdno.

68. Kao što je to Sud utvrdio³⁴, jamstva neovisnosti sudova koja proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a uključuju, u kontekstu sustava stegovnih mjera za suce, pravila kojima se „propisuje postupanje neovisnog tijela u skladu s postupkom kojim se u potpunosti jamče prava sadržana u člancima 47. i 48. Povelje, osobito prava obrane”. Iz toga slijedi da zahtjev za uvođenje sustava stegovnih mjera kojim se jamče prava sadržana u člancima 47. i 48. Povelje proizlazi iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a.

69. Ta je analiza također u skladu sa sudskom praksom kojom je Sud povezoao jamstva iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje. Sud je na primjer priznao da „članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a nalaže svim državama članicama da uspostave pravne lijekove potrebne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije, osobito u smislu članka 47. Povelje, tako da potonju odredbu treba uzeti u obzir u svrhu tumačenja članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a”³⁵. Može se smatrati da to proizlazi iz činjenice da je načelo

28 Vidjeti presudu od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova) (C-192/18, EU:C:2019:924, t. 102.).

29 Vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 55.).

30 Vidjeti presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravni lijekovi) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 111.).

31 Vidjeti presudu Miasto Łowicz (t. 34.).

32 Vidjeti presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 56.) i od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova) (C-192/18, EU:C:2019:924, t. 104.).

33 Osobito o članku 47. Povelje postoje različita stajališta u literaturi; vidjeti na primjer Rizcallah, C., i Davio, V., „L’article 19 du Traité sur l’Union européenne: sésame de l’Union de droit”, *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, sv. 31., 2020., str. 155.-185., na str. 178.-181.; Torres Pérez, A., „From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, sv. 27., 2020., str. 105.- 119., na str. 111.-112.

34 Vidjeti presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 77.) i od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova) (C-192/18, EU:C:2019:924, t. 114.).

35 Vidjeti presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravni lijekovi) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 143.); vidjeti također, primjerice, presudu od 6. listopada 2020., État luxembourgeois (Pravna zaštita protiv zahtjeva za informacije u području oporezivanja) (C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, t. 47.) i od 20. travnja 2021., Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, t. 45.).

djelotvorne sudske zaštite na koje upućuje članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, opće načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i koje je sadržano u člancima 6. i 13. EKLJP-a te ponovno potvrđeno člankom 47. Povelje³⁶. Naime, kao što sam naveo u svojem mišljenju u predmetu A. K. i dr.³⁷, postoji „ustavna veza” između članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje te se sudska praksa koja se na njih odnosi neizbježno preklapa s obzirom na to da te dvije odredbe dijele zajedničke izvore prava. Stoga se prava koja svaka od njih obuhvaća nužno preklapaju, a članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a uključuje, među ostalim, obvezu uspostave neovisnih i nepristranih sudova.

70. S tim u vezi, treba priznati da je pravo na zakonom ustanovljen sud izravno povezano s neovisnošću sudstva³⁸ te je također jedan od uvjeta koji mora biti ispunjen u svrhu osnivanja „suda” u smislu prava Unije u skladu s člankom 267. UFEU-a³⁹. Iz sudske prakse proizlazi da Sud zahtjev neovisnosti sudstva tumači na temelju članka 267. UFEU-a s obzirom na zahtjev iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a⁴⁰. Stoga se čini da je to istinito i kada je riječ o ovom zahtjevu.

71. Uz neovisnost sudstva pravo na zakonom ustanovljen sud, pravo na suđenje u razumnom roku i pravo na obranu dio su prava na pošteno suđenje zaštićenog člankom 47. stavkom 2. Povelje i njezinim člankom 48. stavkom 2. u pogledu prava na obranu. To ide u prilog uključenju tih prava u jamstva obuhvaćena člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a zbog njihove povezanosti s neovisnošću sudstva jer zajedno čine ključne elemente prava na djelotvornu sudska zaštitu i temeljnog prava na pošteno suđenje.

72. Stoga smatram da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a uključuje pravo na zakonom ustanovljen sud, pravo na suđenje u razumnom roku i pravo na obranu, kako su utvrđena člancima 47. i 48. Povelje. Stoga se članci 47. i 48. Povelje primjenjuju na nacionalne mjere koje se odnose na sustav stegovnih mjera za suce koje je donijela država članica kako bi provela članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, kao što su predmetne mjere. Iz toga slijedi da prigovore Republike Poljske prema kojima takva prava ne proizlaze iz te odredbe u kontekstu trećeg i četvrtog prigovora treba odbiti.

B. Prigovori o povredi članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a

1. Prvi prigovor koji se odnosi na kvalifikaciju sadržaja sudskih odluka kao stegovnog prijestupa

73. Komisija tvrdi da se člankom 107. stavkom 1. Zakona o redovnim sudovima i člankom 97. stavcima 1. i 3. Zakona o Vrhovnom sudu krši načelo neovisnosti sudstva jer se njima omogućuje kvalifikacija sadržaja sudskih odluka kao stegovnog prijestupa. Taj se prigovor temelji na tekstu članka 107. stavka 1. Zakona o redovnim sudovima i, konkretno, na kategoriji stegovnih prijestupa koji se sastoje od očitih i teških povreda zakona, s obzirom na njegovu primjenu i širi kontekst, uključujući mehanizam utvrđenja pogreške iz članka 97. stavaka 1. i 3. Zakona o Vrhovnom sudu.

³⁶ Vidjeti presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravni lijekovi) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 110.).

³⁷ Vidjeti mišljenje A. K. i dr. (t. 85.). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055, t. 45. do 47.).

³⁸ Vidjeti presudu od 26. ožujka 2020., Preispitivanje Simpson i HG/Vijeće i Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 75.) i presudu od 1. prosinca 2020., Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, t. 231. do 234.). Vidjeti također moje mišljenje u predmetima W. Ž. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:289) i Prokurator Generalny (Disciplinsko vijeće Vrhovnog suda – Imenovanje) (C-508/19, EU:C:2021:290).

³⁹ Vidjeti presudu od 24. svibnja 2016., MT Højgaard i Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, t. 23.).

⁴⁰ Vidjeti presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 43.), od 21. siječnja 2020., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, t. 56.) i od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca) (C-658/18, EU:C:2020:572, t. 45.).

74. Republika Poljska tvrdi da Komisija nije dokazala da se spornim odredbama povređuje to načelo, osobito uzimajući u obzir tekst i utvrđeno tumačenje članka 107. stavka 1. Zakona o redovnim sudovima te drukčiji kontekst članka 97. stavaka 1. i 3. Zakona o Vrhovnom sudu.

75. Najprije treba podsjetiti na to da države članice nisu obvezne usvojiti poseban model sustava stegovnih mjera za suce u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a. Stoga je važno da pravila koja uređuju taj sustav „sadržavaju nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe takvoga sustava za politički nadzor nad sadržajem pravosudnih odluka”⁴¹. Konkretno, pravila koja određuju koje postupanje predstavlja stegovni prijestup dio su tih jamstava⁴².

76. Treba također uočiti da je stegovna odgovornost sudaca dio jamstava neovisnosti sudstva iz smjernica međunarodnih tijela o neovisnosti sudstva⁴³. U tom smislu protiv sudaca bi trebalo poduzeti stegovne radnje zbog najozbiljnijih oblika profesionalnih prijestupa, a ne zbog sadržaja sudskih odluka koje općenito uključuju ocjenu činjenica, ocjenu dokaza i tumačenje prava⁴⁴. Ipak, ne postoji ujednačen pristup kada je riječ o materijalnim uvjetima za stegovnu odgovornost i u mnogim je državama definicija stegovnih prijestupa često određena općenitim pojmovima⁴⁵.

77. To ide u prilog važnosti uzimanja u obzir pravnog okvira i šireg konteksta u kojem se posebna definicija stegovnih prijestupa tumači i primjenjuje⁴⁶. Naime, što se tiče ocjene načela neovisnosti sudstva, Sud slijedi opći pristup kojim se uzimaju u obzir svi relevantni čimbenici koji se odnose na kontekst i primjenu predmetnih nacionalnih mjera kao i na njihove kumulativne učinke⁴⁷. Slijedom toga, čak i ako se izoliranom nacionalnom mjerom ne može povrijediti to načelo, to možda nije točno ako se različiti čimbenici ispituju zajedno⁴⁸.

78. Smatram da je u ovom predmetu Komisija dostatno dokazala da se spornim odredbama povređuje načelo neovisnosti sudstva, čije je poštovanje potrebno kako bi se ispunili zahtjevi djelotvorne sudske zaštite u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a.

79. Treba istaknuti da je, kao što je to navedeno u točki 17. ovog mišljenja, članak 107. stavak 1. Zakona o redovnim sudovima, u vrijeme nastanka činjenica⁴⁹, sadržavao definiciju stegovnih prijestupa koja je obuhvaćala očite i teške povrede zakona i narušavanje dostojanstva funkcije, što je bilo izraženo općenitim pojmovima. Priznajem da ta odredba, a osobito kategorija očitih i teških povreda zakona ne može sama po sebi predstavljati povredu načela neovisnosti sudstva. Međutim, treba smatrati da se tom odredbom omogućuje eventualna kvalifikacija sadržaja sudskih odluka kao stegovnog prijestupa i stoga ona ne predstavlja učinkovito jamstvo protiv miješanja u neovisnost sudstva s obzirom na širi kontekst i njezinu praktičnu primjenu u Poljskoj, a što se ne može usporediti sa situacijama koje postoje u drugim državama članicama.

41 Vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 77.), mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 265.).

42 Vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 77.).

43 Vidjeti na primjer Europsku povelju o statusu sudaca, Vijeće Europe, 8. do 10. srpnja 1998., t. 5.; Temeljna načela Ujedinjenih naroda o neovisnosti pravosuđa, 1985., t. 17. do 20.

44 Vidjeti na primjer Preporuku CM/Rec (2010)12 Odbora ministara Vijeća Europe: neovisnost, djelotvornost i odgovornosti, 17. studenoga 2010., t. 66.; Vijeće za ljudska prava Ujedinjenih naroda, Izvješće Posebnog izvjestitelja o stegovnim mjerama protiv sudaca, (A/75/172), 17. srpnja 2020., t. 21.

45 Vidjeti na primjer Mišljenje br. 3 Savjetodavnog odbora europskih sudaca (CCJE) o načelima i pravilima profesionalnog ponašanja sudaca, osobito o etici, neprimjerenom ponašanju i nepristranosti, 19. studenoga 2002., t. 63. do 65., Izvješće Ujedinjenih naroda navedeno u bilješki 44. ovog mišljenja, t. 22.

46 Vidjeti u tom smislu presudu od 9. siječnja 2013., Volkov protiv Ukrajine (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, t. 175. do 185.). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, t. 100. i 101.).

47 Vidjeti presude A. K. i dr., t. 142. i od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, t. 57.).

48 Vidjeti presudu A. K. i dr. (t. 152.).

49 Ta je odredba izmijenjena nacionalnim zakonodavstvom (koje se u medijima naziva „zakon o brnjici”), koji je stupio na snagu 14. veljače 2020. Tim su zakonodavstvom, među ostalim, dodane određene kategorije stegovnih prijestupa, pri čemu su u bitnome zadržane one o kojima je riječ u ovom predmetu. Ona je predmet četvrte Komisijine tužbe zbog povrede obveze protiv Republike Poljske (vidjeti bilješku 8. ovog mišljenja).

80. U tom pogledu članak 107. stavak 1. Zakona o redovnim sudovima dio je zakonodavnih izmjena poljskog pravosuđa i osobito novog sustava stegovnih mjera za suce koji povećava opasnost od mogućnosti pokretanja stegovnih postupaka ili mjera u skladu s tom odredbom kako bi se izvršio politički pritisak na suce zbog sadržaja njihovih odluka. Osobito treba istaknuti da je njegovo konačno tumačenje povjereno Stegovnom vijeću čija je neovisnost, kao što će biti navedeno u nastavku, dovedena u pitanje u drugom prigovoru i koje je već tumačilo tu odredbu na način da se odnosi na sadržaj sudskih odluka (vidjeti točku 42. ovog mišljenja). Kao što to navode Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Republika Finska i Kraljevina Švedska, postoje brojna izvješća međunarodnih tijela⁵⁰ u kojima se ističe štetni učinak novog sustava stegovnih mjera i osobito opasnosti koje široka definicija stegovnih prijestupa predstavlja za sudsku neovisnost u poljskom pravu.

81. Čini mi se da je mogućnost pozivanja sudaca na odgovornost zbog sadržaja njihovih odluka pojačana člankom 97. stavcima 1. i 3. Zakona o Vrhovnom sudu, koji omogućuje Vrhovnom sudu da zatraži pokretanje stegovnog postupka protiv suca ako utvrdi očitu povredu prava u kontekstu svojeg ispitivanja predmeta radi utvrđenja pogreške. Čak i da se, kao što to tvrdi Republika Poljska, pojam očite povrede zakona u skladu s tom odredbom nalazi u kontekstu koji je različit od onog očitih i teških povreda zakona iz članka 107. stavka 1. Zakona o redovnim sudovima, ne može se isključiti da način na koji je ta odredba izražena člankom 107. stavkom 1. Zakona o redovnim sudovima u kontekstu novog sustava stegovnih mjera ne pruža dovoljna jamstva za zaštitu sudaca.

82. Iz članka 97. stavaka 1. i 3. Zakona o Vrhovnom sudu proizlazi da je Stegovno vijeće prvostupanjski stegovni sud i za predmete koji se odnose na suce redovnih sudova. Tu odredbu primjenjuje Vijeće za izvanredno preispitivanje i javne poslove (koje je također osnovano Zakonom o Vrhovnom sudu i sastavljeno od sudaca koje je predložio novoosnovani KRS) u kontekstu novog izvanrednog žalbenog postupka kojim se tom vijeću omogućuje da preispita konačne odluke redovnih sudova sve do 1997⁵¹. Iako to vijeće i taj postupak nisu dovedeni u pitanje u ovom predmetu, oni su ipak dio konteksta u kojem se nalaze sporne odredbe. Kao što je to navela Kraljevina Danska, veza između ispitivanja žalbi, uključujući izvanredne žalbe, i pokretanja stegovnih postupaka pridonosi vršenju pritiska na suce pri obnašanju njihovih sudačkih dužnosti.

83. Osim toga, kao što je navedeno u točkama 41. i 42. ovog mišljenja, Komisija je dostavila dokaz koji se odnosi na praktičnu primjenu članka 107. stavka 1. Zakona o redovnim sudovima, što prema mojem mišljenju ukazuje na kvalifikaciju sudskih odluka kao stegovnih prijestupa. Argumenti koje je Republika Poljska iznijela kako bi osporila relevantnost primjera koje je navela Komisija nisu uvjerljivi. Konkretno, točno je da se u skladu s ustaljenom sudskom praksom pitanje je li država članica povrijedila svoje obveze određuje s obzirom na postojeće stanje u toj državi članici na kraju razdoblja navedenog u obrazloženom mišljenju, što je u ovom slučaju 17. rujna 2019., te da naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir⁵². Međutim, kako navodi Komisija, iako se neki od tih primjera odnose na kasnije događaje, oni služe kao potvrda argumenata i dokaza iz njezine tužbe koji se odnose na to razdoblje te su stoga relevantni u kontekstu ovog predmeta⁵³.

84. Čak i da se, kao što to ističe Republika Poljska, određeni primjeri nisu odnosili na očite i teške povrede zakona, ipak potkrepljuju tvrdnju da se definicija stegovnih prijestupa iz članka 107. stavka 1. Zakona o redovnim sudovima doista može koristiti za obuhvaćanje sadržaja sudskih odluka i da ne sadržava dovoljna jamstva za zaštitu sudaca. Primjeri na koje se pozivala Komisija svjedoče o

50 Vidjeti, među ostalim, mišljenje Venecijanske komisije i Opće uprave za ljudska prava i vladavinu prava (DGI) Vijeća Europe br. 977/2020, (CDL-AD(2020)017), od 22. lipnja 2020., t. 44.; Rezoluciju parlamentarne skupštine Vijeća Europe br. 2316 o funkcioniranju demokratskih institucija u Poljskoj, od 28. siječnja 2020., t. 11., i Skupina država protiv korupcije (GRECO), četvrti evaluacijski krug, drugi dodatak drugom Izvješću o sukladnosti (GrecoRC4(2019)23), 6. prosinca 2019., osobito t. 58. i 66.

51 Kao što to navodi Komisija, taj je postupak kritiziran, među ostalim, u Mišljenju Venecijanske komisije br. 904/2017 (CDL-AD(2017)031) od 11. prosinca 2017., t. 53. do 63.

52 Vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 30.). U ovom slučaju dva mjeseca od primitka obrazloženog mišljenja 17. srpnja 2019. (vidjeti točku 27. ovog mišljenja).

53 Vidjeti presudu od 10. prosinca 2009., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-390/07, neobjavljena, EU:C:2009:765, t. 59. i 63.).

stegovnim postupcima ili mjerama koje su poduzete protiv sudaca zbog odluka koje su donijeli u vezi s reformom poljskog pravosuđa i neovisnošću poljskih sudaca⁵⁴. Činjenica da istrage nisu dovele do optužbi za stegovne prijestupe protiv predmetnih sudaca i da ocjena dužnosnika za stegovni postupak nije obvezujuća za stegovne sudove nije relevantna jer se takve mjere mogu primijeniti kako bi se izvršio pritisak na suce. Sama mogućnost pokretanja stegovnih postupaka ili mjera protiv sudaca zbog sadržaja njihovih sudskih odluka nedvojbeno stvara „negativni učinak” ne samo na te suce nego i na druge suce u budućnosti, što nije u skladu s neovisnošću sudstva.

85. S obzirom na navedene razloge, prvi Komisijin prigovor je osnovan.

2. Drugi prigovor koji se odnosi na neovisnost i nepristranost Stegovnog vijeća

86. Komisija tvrdi da se člankom 3. stavkom 5., člankom 27. i člankom 73. stavkom 1. Zakona o Vrhovnom sudu u vezi s člankom 9.a Zakona o KRS-u ne jamči neovisnost i nepristranost Stegovnog vijeća. Svoj navod temelji na više elemenata, kao i na presudi A. K. i dr. i sudskoj praksi Vrhovnog suda koja primjenjuje tu presudu.

87. Republika Poljska ističe da nije dokazana nikakva povreda neovisnosti sudstva, osobito s obzirom na postupak imenovanja sudaca Stegovnog vijeća i jamstva koja su im dodijeljena na temelju poljskog prava.

88. Iz sudske prakse Suda proizlazi da pravila o sustavu stegovnih mjera za suce doprinose jamčenju neovisnosti i nepristranosti sudova kako bi se kod pojedinaca otklonila svaka legitimna sumnja u pogledu otpornosti tih sudova na vanjske čimbenike, a osobito na izravan ili neizravan utjecaj zakonodavne i izvršne vlasti, kao i u njegovu neutralnost u odnosu na suprotstavljene interese. Stoga se ne može dopustiti nikakav nedostatak dojma neovisnosti ili nepristranosti suda koji negativno utječe na povjerenje koje navedeni pojedinci moraju imati u pravosuđe u demokratskom društvu⁵⁵.

89. U presudi A. K. i dr.⁵⁶ Sud je pojasnio doseg zahtjeva neovisnosti i nepristranosti u kontekstu osnivanja Stegovnog vijeća. Sud je pojasnio da sama činjenica da suce tog vijeća imenuje predsjednik Republike ne može izazvati sumnju u njihovu nepristranost ako oni, nakon imenovanja, ne primaju upute u okviru obavljanja svojih dužnosti. Međutim, Sud je utvrdio više čimbenika koji promatrani zajedno mogu dovesti to u pitanje.

90. U toj je presudi⁵⁷ Sud utvrdio da, kad je riječ o neovisnosti KRS-a, koja je relevantna za utvrđivanje mogu li suci koje on odabere ispuniti zahtjeve neovisnosti i nepristranosti, ti elementi uključuju, konkretno, da je novoosnovani KRS uspostavljen skraćivanjem četverogodišnjeg mandata prethodnih članova i da 15 sudačkih članova KRS-a, koje su ranije birali njihovi kolege suci, sada bira zakonodavna vlast. Kada je riječ o elementima koji izravno karakteriziraju Stegovno vijeće, Sud je naveo da, kao prvo, ono ima isključivu nadležnost za odlučivanje u predmetima koji se odnose na mjere za koje je Sud u

⁵⁴ Ti su primjeri navedeni u različitim izvješćima nacionalnih i međunarodnih tijela u vezi sa stegovnim postupcima i mjerama poduzetima protiv poljskih sudaca. Vidjeti, među ostalim, Amnesty International, Poljska: Slobodni sudovi, slobodni ljudi, srpanj 2019.; Helsinški odbor za ljudska prava, Stegovni postupci protiv sudaca i državnih odvjetnika, veljača 2019.; Stowarzyszenie Sędziów Themis (Themis udruga sudaca), Odgovor poljskih vlasti na presudu Suda od 19. studenoga 2019., ažuriran 31. prosinca 2020. Kao što to proizlazi iz točke 69. mišljenja CCJE-a br. 3 (2002.), navedenog u bilješki 45. ovog mišljenja, stegovne mjere podrazumijevaju sve mjere kojima se nanosi šteta statusu ili karijeri suca.

⁵⁵ Vidjeti presudu A. K. i dr. (osobito t. 123. do 129. i 153.).

⁵⁶ Vidjeti presudu A. K. i dr. (t. 133. i 134.).

⁵⁷ Vidjeti presudu A. K. i dr. (t. 137. do 151.). U pogledu KRS-a vidjeti također presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravni lijekovi) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 130. do 135.) i moje mišljenje u predmetu A. B. i dr. (C-824/18, EU:C:2020:1053, t. 116. do 126.).

svojoj presudi od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)⁵⁸, utvrdio da nisu u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, kao drugo, da ga sačinjavaju novoimenovani suci, isključujući suce koji su već bili na dužnosti u Vrhovnom sudu, i, kao treće, da ima osobito visok stupanj autonomije u usporedbi s ostalim vijećima tog suda.

91. U presudi od 5. prosinca 2019.⁵⁹ Vrhovni sud (u sastavu Vijeća za radno pravo i socijalnu sigurnost, odlučujući o jednom od predmeta koji su doveli do presude A. K. i dr.) utvrdio je, na temelju presude A. K. i dr., da KRS u svojem trenutačnom sastavu nije neovisno tijelo i da Stegovno vijeće nije sud u smislu članka 47. Povelje, članka 6. EKLJP-a i članka 45. stavka 1. poljskog Ustava. Kad je riječ o KRS-u, u toj su presudi, među ostalim, istaknute nepravilnosti u postupku izbora njegovih članova, njegova poslušnost političkim tijelima i njegovo djelovanje koje je u suprotnosti s neovisnošću sudstva. Kad je riječ o Stegovnom vijeću, u toj je presudi konkretno navedeno da su svi suci imenovani u sastav tog vijeća usko povezani s tijelima zakonodavne ili izvršne vlasti, da su uvjeti natječaja za imenovanje tih sudaca izmijenjeni tijekom postupka, da Vrhovni sud nije sudjelovao u postupku imenovanja tih sudaca, da je djelovanje Stegovnog vijeća imalo za cilj povlačenje zahtjeva za prethodnu odluku, kao i činjenica da su stegovni predmeti o kojima je odlučivalo Stegovno vijeće pokazali da se sucu mogu staviti na teret stegovni prijestupi zbog donošenja sudskih odluka, iako to prethodno nije bio slučaj.

92. U rješenjima od 15. siječnja 2020.⁶⁰ Vrhovni sud (koji je u istom sastavu odlučivao u drugim predmetima koji su doveli do presude A. K. i dr.) utvrdio je, iz sličnih razloga, da Stegovno vijeće nije neovisan i nepristran sud zbog uvjeta njegova osnivanja, ovlasti i sastava, kao i zbog uključenosti KRS-a u odabir njegovih članova.

93. U rješenju od 23. siječnja 2020.⁶¹ Vrhovni sud (u sastavu koji je uključivao članove Građanskog vijeća, Kaznenog vijeća i Vijeća za radno pravo i socijalnu sigurnost) izrazio je suglasnost s presudom od 5. prosinca 2019., prema kojoj KRS i Stegovno vijeće nisu neovisna tijela. Konkretno, u tom se rješenju navodi da je KRS podložan političkim tijelima, tako da su natječaji za mjesto suca koje provodi manjkavi i da na taj način stvaraju temeljne sumnje u pobude za imenovanje osoba na mjesto sudaca. Isto tako, zbog njegova ustroja, sustava, postupka imenovanja i njegove autonomije u odnosu na Vrhovni sud, presude koje donose sastavi sudaca Stegovnog vijeća nisu presude koje donosi propisno imenovani sud. Stoga su, prema tom rješenju, sastavi sudova bili nezakonito sačinjeni kada su donijeli odluke uz sudjelovanje sudaca koje je odabrao novoosnovani KRS.

94. U ovom predmetu Komisija je dostatno dokazala da se spornim odredbama ne jamči neovisnost i nepristranost Stegovnog vijeća te da su one stoga protivne članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a.

95. Treba istaknuti da je presuda A. K. i dr. relevantna za ovaj predmet. Iako se utvrđenja odnose na članak 47. Povelje, Sud je primijetio da bi bila ista i kada bi se odnosila na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a⁶². Protivno argumentima Republike Poljske, tom se presudom ne uspostavlja usklađenost spornih odredaba s pravom Unije. Činjenica da Sud nije utvrdio da nacionalne odredbe o KRS-u i Stegovnom vijeću nisu usklađene s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a proizlazi iz njegove nadležnosti u skladu s člankom 267. UFEU-a⁶³. Naime, smatram da se presudom A. K. i dr. snažno podupire utvrđenje da na temelju kombinacije elemenata na koje se poziva Komisija i koji su ispitani u toj presudi Disciplinsko vijeće ne ispunjava zahtjeve neovisnosti i nepristranosti iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a. Kao što sam zaključio u svojem mišljenju u tom

58 C-619/18, EU:C:2019:531

59 Presuda od 5. prosinca 2019. (predmet III PO 7/18), osobito točke 38. do 81.

60 Rješenja od 15. siječnja 2020. (predmeti III PO 8/18 i III PO 9/18)

61 Rješenje od 23. siječnja 2020. (BSA I-4110-1/20), osobito točke 31. do 45. Rješenje ima snagu zakona (vidjeti t. 2. i 3.).

62 Vidjeti presudu A. K. i dr., t. 167. do 169.

63 Vidjeti presudu A. K. i dr., t. 132.

predmetu⁶⁴, mandati prethodnih članova KRS-a prijevremeno su okončani i izmjene načina imenovanja sudačkih članova imaju za posljedicu da 23 člana KRS-a od njih 25 određuju tijela zakonodavne i izvršne vlasti, što razmatrano zajedno otkriva nedostatke koji ugrožavaju neovisnost KRS-a.

96. Nadalje, s obzirom na presudu A. K. i dr. i moje mišljenje u tom predmetu⁶⁵, postoji nekoliko elemenata koji se odnose na karakteristike Stegovnog vijeća, koji uzeti u obzir zajedno stvaraju opravdane sumnje u neovisnost i nepristranost tog vijeća, odnosno, kao prvo, da je ono stvoreno kao dio zakonodavnih mjera namijenjenih reformi poljskog pravosudnog sustava i da mu je zadaća odlučivati u sporovima koji se tiču statusa sudaca, osobito u stegovnim predmetima, što su aspekti na koje se odnose te mjere, kao drugo, da ga čine novoimenovani suci na temelju prijedloga novoosnovanog KRS-a, isključujući suce koji su već bili na dužnosti u Vrhovnom sudu, i, kao treće, da ima visok stupanj organizacijske i financijske autonomije u odnosu na druga vijeća tog suda.

97. U odlukama Vrhovnog suda navedenima u točkama 91. do 93. ovog mišljenja taj je sud sam priznao da KRS i Disciplinsko vijeće nisu neovisni. Suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, te presude odnose se na iste elemente koje je navela Komisija i stoga su relevantne u ovom predmetu. Činjenica da je Trybunał Konstytucyjny (Ustavni sud, Poljska), kao što ta država članica navodi, utvrdio da je rješenje Vrhovnog suda od 23. siječnja 2020. protuustavno⁶⁶ ili da je taj sud potvrdio zakonodavne izmjene u vezi sa sastavom KRS-a⁶⁷ nema utjecaja na zahtjeve neovisnosti sudstva koje to vijeće mora ispunjavati na temelju prava Unije.

98. Argumenti Republike Poljske prema kojima visok stupanj organizacijske i financijske autonomije Stegovnog vijeća jača neovisnost tog vijeća nisu me uvjerili kada se kombiniraju s tim elementima i širim kontekstom. Činjenica da samo suci tog vijeća primaju 40 % veću plaću u odnosu na druge suce Vrhovnog suda bez ikakve jasne povezanosti s konkretnom djelatnošću na koju se to odnosi ili s radnim opterećenjem tog vijeća može, prema mojem mišljenju, pobuditi legitimne sumnje u to jesu li takve pogodnosti potaknute drugim ciljevima. Slične sumnje pobuđuje činjenica da predsjednik Stegovnog vijeća u pogledu tog vijeća izvršava određene dužnosti koje su inače povjerene prvom predsjedniku Vrhovnog suda, da se prihodi i rashodi Stegovnog vijeća utvrđuju bez prava nadzora prvog predsjednika Vrhovnog suda i da su predsjedniku Stegovnog vijeća dodijeljene ovlasti ministra nadležnog za izvršenje proračuna povezane s funkcioniranjem tog vijeća jer je teško razumjeti kako su ti elementi povezani s navodnim ciljem da se zaštite suci Stegovnog vijeća od rizika solidarne odgovornosti.

99. Usto, ne čini mi se da su argumenti koji se odnose na ustavno pravo predsjednika Republike da imenuje suce, formalna jamstva neovisnosti primjenjiva na suce Stegovnog vijeća i statistike koje se odnose na odluke tog vijeća dovoljni kako bi se otklonile legitimne sumnje o nedostatku dojma neovisnosti tog vijeća, ako se promatraju s obzirom na cjelokupni pravni okvir i uzimajući u obzir sve elemente izložene u točkama 95. do 97. ovog mišljenja.

100. S obzirom na navedene razloge, drugi Komisijin prigovor je osnovan.

⁶⁴ Vidjeti mišljenje A. K. i dr. (t. 131. do 137.).

⁶⁵ Vidjeti mišljenje A. K. i dr. (t. 138. i 139.).

⁶⁶ Presuda od 20. travnja 2020. (U 2/20)

⁶⁷ Presuda od 25. ožujka 2019. (K 12/18)

3. Treći prigovor koji se odnosi na ovlast predsjednika Stegovnog vijeća da odredi stegovni sud

101. Komisija tvrdi da se, dodjeljivanjem diskrecijske ovlasti predsjedniku Stegovnog vijeća za određivanje nadležnog prvostupanjskog stegovnog suda u predmetima koji se odnose na suce redovnih sudova, članak 110. stavak 3. i članak 114. stavak 7. Zakona o redovnim sudovima protive zahtjevu prema kojem takav sud mora biti zakonom ustanovljen sud u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, i s obzirom na sudsku praksu Suda i ESLJP-a.

102. Republika Poljska tvrdi da Komisija nije dokazala da se spornim odredbama povređuje taj zahtjev uzimajući u obzir jamstva neovisnosti koju uživaju ti stegovni sudovi.

103. Na temelju analize iznesene u točkama 67. do 72. ovog mišljenja, članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a obuhvaća pravo na zakonom ustanovljen sud utvrđeno člankom 47. drugim stavkom Povelje. Stoga smisao i doseg tog pojma treba razviti vodeći računa o sudskoj praksi ESLJP-a koja se odnosi na članak 6. stavak 1. EKLJP-a, s obzirom na koju treba tumačiti taj članak Povelje⁶⁸.

104. Kao što je to Sud priznao⁶⁹, pojam „zakonom utvrđenog” suda iz članka 6. stavka 1. EKLJP-a ne odnosi se samo na pravnu osnovu samog postojanja suda, nego i na sastav suda u svakom predmetu kao i na bilo koju drugu odredbu nacionalnog prava čije nepoštovanje dovodi do nezakonitog sudjelovanja jednog ili više sudaca u razmatranju predmeta. ESLJP je u svojoj sudskoj praksi⁷⁰ naglasio da zahtjev iz članka 6. stavka 1. EKLJP-a, prema kojem sud mora uvijek biti „zakonom ustanovljen”, jamči da se organizacija pravosuđa temelji na pravilima koja potječu iz zakonodavne grane vlasti, tako da ne ovisi ni o mogućnosti izvršne grane vlasti ni o mogućnosti samih pravosudnih tijela a da pritom sud ne raspolaže određenom marginom prosudbe za tumačenje relevantnog nacionalnog zakonodavstva.

105. Konkretno, u presudi od 12. siječnja 2016., *Miracle Europe Kft. protiv Mađarske*⁷¹, ESLJP je smatrao da, kad je dodjela predmeta diskrecijsko pravo u smislu da načini te dodjele nisu predviđeni zakonom, ta situacija ugrožava dojam nepristranosti time što omogućuje nagađanja vezana uz utjecaj političkih ili drugih snaga na sud kojem je dodijeljen predmet. Na temelju toga ESLJP je utvrdio da je protivno članku 6. stavku 1. EKLJP-a to što se nacionalnom mjerom novom predsjedniku Nacionalnog pravosudnog ureda (koji raspolaže širokim ovlastima u upravnim pitanjima i, u određenoj mjeri, u pitanjima osobnog statusa sudaca) dodjeljuje diskrecijska ovlast da predmet preraspodjeli drugom sudu jer kriteriji za tu preraspodjelu nisu određeni mjerodavnim propisima. Nije bilo upitno zakonito postojanje suda, nego zakonitost dodjeljivanja predmeta tom sudu. ESLJP smatra da je diskrecijska priroda mjere preraspodjele vidljiva iz činjenice da nisu postojali ni provjerljivi razlozi ni kriteriji za prijenos predmeta.

106. Komisija je u ovom predmetu dostatno dokazala da se spornim odredbama povređuje pravo na zakonom ustanovljen sud čije je poštovanje potrebno da bi se ispunili zahtjevi djelotvorne sudske zaštite u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a.

107. Smatram da treba odbiti argumente Republike Poljske prema kojima se sporne odredbe ne odnose na postojanje i sastav stegovnih sudova, koji su predviđeni zakonom, nego samo na ovlast predsjednika Stegovnog vijeća da odredi mjesno nadležni sud. S obzirom na sudsku praksu ESLJP-a koja se odnosi na članak 6. stavak 1. EKLJP-a navedenu u točkama 104. i 105. ovog mišljenja, nepostojanje naznaka

68 Presuda od 26. ožujka 2020., *Preispitivanje Simpson i HG/Vijeće i Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 72.)*

69 Vidjeti presudu od 26. ožujka 2020., *Preispitivanje Simpson i HG/Vijeće i Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 73.)*.

70 Vidjeti na primjer presudu od 28. travnja 2009., *Savino i dr. protiv Italije (CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, t. 94.)*.

71 CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, t. 57. do 63. i 67.

kriterija u spornim odredbama prema kojima predsjednik Stegovnog vijeća ima pravo odrediti nadležan stegovni sud, pored suda na kojem optuženi sudac obavlja dužnost, dovodi do opasnosti da se ta diskrecijska ovlast može izvršavati ugrožavajući status stegovnih sudova kao zakonom ustanovljenih sudova.

108. Čini se da je ta opasnost pojačana dodatnim elementima koji se odnose na širi kontekst novog sustava stegovnih mjera. Osobito se može smatrati da nedostatak neovisnosti Stegovnog vijeća, koji je predmet drugog prigovora, pridonosi stvaranju legitimnih sumnji u neovisnost predsjednika tog vijeća. Kad je riječ o sucima redovnih sudova, također nije sporno da su tim sustavom uspostavljeni stalni stegovni sudovi povezani sa žalbenim sudovima koji su popunjeni sucima koje imenuje ministar pravosuđa na prijedlog KRS-a (čija je neovisnost također upitna, o čemu se raspravljalo u okviru drugog prigovora) na mandat od šest godina. To znači da za razliku od sastava suda koji ispituje određeni predmet, određenog ždrijebom s popisa sudaca tog stegovnog suda, suce koji odlučuju o predmetu odabire ministar pravosuđa uz činjenicu da ministar pravosuđa odlučuje o broju sudaca svakog stegovnog suda. To povećava opasnost da se spornim odredbama omogući da se određeni predmet dodijeli određenom sudu kako bi se ostvario određeni rezultat, suprotno zahtjevu prema kojemu sud u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a mora biti zakonom ustanovljen.

109. S obzirom na navedene razloge, treći Komisijin prigovor je osnovan.

4. Četvrti prigovor koji se temelji na nepoštovanju postupovnih prava sudaca

110. Komisija tvrdi, kao prvo, da se člankom 112.b Zakona o redovnim sudovima, time što se ministru pravosuđa daje mogućnost da trajno provodi optužbe sudaca redovnih sudova imenovanjem dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak, povređuje pravo da se predmet ispita u razumnom roku i, kao drugo, da se, time što je predvidio da se radnjama koje se odnose na imenovanje branitelja po službenoj dužnosti ne prekidaju postupci i da se ti postupci mogu voditi u odsutnosti suca ili njegova branitelja, člancima 113.a i 115.a stavkom 3. tog zakona povređuje pravo na obranu, pravo koje proizlazi iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a. Svoj prigovor temelji na tekstu tih odredaba i sudskoj praksi ESLJP-a koja se odnosi na članak 6. EKLJP-a.

111. Republika Poljska tvrdi da takva povreda nije dokazana s obzirom na jamstva dodijeljena sucima u poljskom pravu.

112. Valja podsjetiti na točku 68. ovog mišljenja i na to da se pravila kojima se uređuje sustav stegovnih mjera za suce, uključujući ona koja „propisuju postupanje neovisnog tijela u skladu s postupkom kojim se u potpunosti jamče prava sadržana u člancima 47. i 48. Povelje, osobito pravo na obranu”, nalaze među temeljnim jamstvima neovisnosti sudstva u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a. To znači da se standardi članaka 47. i 48. Povelje primjenjuju na stegovne postupke protiv sudaca na temelju te odredbe⁷².

113. To se odražava u smjernicama međunarodnih tijela u području neovisnosti sudstva, prema kojima te postupke treba odrediti neovisno tijelo koje svoje djelatnosti obavlja u okviru postupka koji nudi jamstva poštenog suđenja i potpuno pravo na obranu⁷³.

⁷² Vidjeti točke 67. do 72. ovog mišljenja. Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 265.).

⁷³ Vidjeti na primjer Europsku povelju navedenu u bilješki 43. ovog mišljenja, t. 5.1; Mišljenje br. 3. (2002.) CCJE-a navedeno u bilješki 45. ovog mišljenja, t. 69., 71. i 77.; Temeljna načela Ujedinjenih naroda navedena u bilješki 43. ovog mišljenja, t. 17., 19. i 20.

114. Konkretno, člankom 47. drugim stavkom Povelje jamči se pravo na pošteno suđenje koje obuhvaća različite elemente, osobito pravo na suđenje u razumnom roku, pravo na obranu, načelo jednakosti oružja i pravo na savjetovanje, obranu i zastupanje⁷⁴. Poštovanje prava na obranu svakog optuženika također je zajamčeno člankom 48. stavkom 2. Povelje. U skladu s Objašnjenjima koja se odnose na Povelju, članak 47. stavak 2. Povelje odgovara članku 6. stavku 1. EKLJP-a, a članak 48. stavak 2. Povelje istovjetan je članku 6. stavku 3. EKLJP-a, tako da se ti članci Povelje moraju tumačiti na način koji nije ispod standarda iz članka 6. EKLJP-a kako ih tumači ESLJP⁷⁵.

115. U skladu sa sudskom praksom Suda⁷⁶, zahtjev razumnog roka treba ocijeniti s obzirom na sve relevantne okolnosti slučaja, uzimajući u obzir njegov značaj za zainteresiranu osobu, njegovu složenost kao i postupanje nadležnih tijela i stranaka te, osim toga, u kaznenom pravu, taj se zahtjev mora poštovati ne samo tijekom postupka donošenja presude nego i tijekom prethodnog istražnog dijela postupka od trenutka kada je osoba optužena. Nadalje, postojanje povrede prava na obranu treba ocijeniti s obzirom na posebne okolnosti predmeta, uključujući prirodu predmetnog akta, kontekst njegova donošenja i pravna pravila koja uređuju odnosnu materiju⁷⁷. U tom pogledu pravo na obranu osobito uključuje načela kontradiktornosti i *audiatur et altera pars* (koje se također naziva *audi altera partem*), kojima se načelno osigurava da stranke budu upoznate s činjenicama i da mogu raspravljati i biti ispitane o činjeničnim i pravnim elementima koji određuju ishod postupka⁷⁸, dok načelo jednakosti oružja jamči svakoj stranci razumnu mogućnost da iznese svoje stajalište u uvjetima koji je u odnosu na protivnu stranu ne stavljaju u očito nepovoljniji položaj⁷⁹.

116. Isto tako, ESLJP je u svojoj sudskoj praksi⁸⁰ priznao zahtjev razumnog roka, načelo kontradiktornosti i načelo jednakosti oružja kao ključne elemente poštenog suđenja zaštićenog na temelju građanskog i kaznenog aspekta članka 6. stavka 1. EKLJP-a. ESLJP u tom pogledu ispituje razumnost trajanja postupka s obzirom na posebne okolnosti predmeta u odnosu na njegovu složenost, postupanje tužitelja i relevantnih tijela te implikacije za tužitelja⁸¹. Razdoblje općenito počinje teći pokretanjem postupka u građanskim predmetima⁸², ili kada se protiv osobe podigne optužnica ili u bilo kojem trenutku kada ona bude „značajno pogođena” mjerama donesenima u okviru kaznenog predmeta⁸³, i obuhvaća čitav predmetni postupak⁸⁴, čime se uklanja nesigurnost koja se odnosi na pravni položaj osobe⁸⁵. Nadalje, u kaznenim predmetima, člankom 6. stavkom 3. EKLJP-a obuhvaćena su posebna jamstva koja su posebni aspekti prava na obranu zaštićenih člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a⁸⁶. To uključuje pravo na branitelja iz članka 6. stavka 3. točke (c) EKLJP-a kojim se osigurava da se postupak protiv optuženika ne odvija bez odgovarajućeg zastupanja u svim fazama i da se može primijeniti u fazi koja prethodi suđenju, ovisno o okolnostima⁸⁷.

74 Vidjeti u tom pogledu presudu od 6. studenoga 2012., Otis i dr. (C-199/11, EU:C:2012:684, t. 48.).

75 Vidjeti presudu od 29. srpnja 2019., Gambino i Hyka (C-38/18, EU:C:2019:628, t. 39.).

76 Vidjeti presudu od 5. lipnja 2018., Kolev i dr. (C-612/15, EU:C:2018:392, t. 71. i 72.).

77 Vidjeti presudu od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, t. 97.).

78 Vidjeti presude od 21. veljače 2013., Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, t. 29. i 30.) i od 4. lipnja 2013., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, t. 55.).

79 Vidjeti presudu od 16. listopada 2019., Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, t. 61.).

80 Za zahtjev koji se odnosi na stegovni postupak protiv sudaca, vidjeti presudu od 5. veljače 2009., Olujić protiv Hrvatske (CE:ECHR:2009:0205JUD002233005, t. 77. do 91.) (utvrđenje povrede zahtjeva razumnog roka i jednakosti oružja).

81 Vidjeti presudu od 25. lipnja 2019., Virgiliu Tănase protiv Rumunjske (CE:ECHR:2019:0625JUD004172013, t. 209.).

82 Vidjeti presudu od 19. siječnja 2010., Rangdell protiv Finske (CE:ECHR:2010:0119JUD002317208, t. 36.). Međutim, to razdoblje može biti obuhvaćeno obveznim prethodnim koracima u postupku: vidjeti presudu od 28. lipnja 1978., Konig protiv Njemačke (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, t. 98.).

83 Vidjeti presudu od 27. srpnja 2006., Mamič protiv Slovenije (br. 2) (CE:ECHR:2006:0727JUD007577801, t. 23. i 24.).

84 Vidjeti presudu od 28. lipnja 1978., Konig protiv Njemačke (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, t. 98.).

85 Vidjeti u tom pogledu van Dijk, P., i dr. (ur.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 5. izd., Intersentia, 2018., str. 588.-592.

86 Vidjeti presudu od 2. studenoga 2010., Sakhnovskiy protiv Rusije (CE:ECHR:2010:1102JUD002127203, t. 94.).

87 Vidjeti presudu od 13. rujna 2016., Ibrahim i dr. protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, t. 253.).

117. Također treba naglasiti da je ESLJP u svojoj sudskoj praksi koja se odnosi na članak 6. EKLJP-a⁸⁸ naglasio rastuću važnost koju međunarodni sudovi i druga tijela pridaju pravičnosti postupka u predmetima u kojima je riječ o udaljenju ili razrješenju sudaca. U tom pogledu ESLJP je naglasio da, iako stegovne kazne nisu dio kaznenog aspekta iz članka 6. EKLJP-a, one ipak dovode do ozbiljnih posljedica za život i karijeru sudaca. Slijedom toga, sudski nadzor koji se provodi mora biti prilagođen predmetu spora, koji se još i snažnije primjenjuje na stegovne postupke protiv sudaca, koji moraju uživati poštovanje potrebno za obnašanje njihovih dužnosti. Kada država članica pokrene takav postupak, stavlja na kocku povjerenje javnosti u rad i neovisnost pravosuđa, a u demokratskoj državi to povjerenje jamči samo postojanje vladavine prava⁸⁹.

118. Komisija je u ovom predmetu dostatno dokazala da se spornim odredbama povređuju pravo na suđenje u razumnom roku i pravo na obranu, a to su zahtjevi djelotvorne sudske zaštite u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a.

119. Vezano uz prvi dio četvrtog prigovora, Komisija tvrdi da se člankom 112.b Zakona o redovnim sudovima povređuje zahtjev razumnog roka jer predviđa mogućnost da ministar pravosuđa odredi *ad hoc* dužnosnika ministra pravosuđa za vođenje određenog stegovnog postupka protiv suca, čak i u slučaju postupka koji je okončan konačnom odlukom, kao što je to navedeno u članku 112.b stavku 5. tog zakona. Suprotno tvrdnjama Republike Poljske, taj se prigovor temelji na tekstu te odredbe, a ne na njezinoj provedbi, tako da se sudska praksa Suda⁹⁰ o dokazima kojima se podupire navodna nacionalna praksa ne može primijeniti.

120. Nesporno je da se člankom 112.b Zakona o redovnim sudovima omogućuje ministru pravosuđa da imenuje dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak, koji je nova institucija osnovana na temelju te odredbe, u svakom stegovnom postupku koji se odnosi na suce redovnih sudova. U skladu s člankom 112.b stavkom 3. tog zakona, taj dužnosnik može pokrenuti postupak ili se uključiti u postupak koji je u tijeku, a u skladu s člankom 112.b stavkom 4. tog zakona imenovanje takvog dužnosnika istovjetno je zahtjevu za pokretanje istražnog ili stegovnog postupka. Usto, u skladu s člankom 112.b stavkom 5. istog zakona, iako uloga dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak prestaje kada odluka o odbijanju pokretanja, obustavi ili okončanju stegovnog postupka postane konačna, to ne isključuje mogućnost da ministar pravosuđa u istom predmetu ponovno imenuje tog dužnosnika. Unatoč načelima *ne bis in idem* i *res judicata* u poljskom pravu, treba istaknuti da se u izričitom tekstu te odredbe navodi mogućnost ponovnog pokretanja postupka u istom predmetu koji se odnosi na istog suca nakon što je taj postupak okončan konačnom odlukom. Ta odredba stoga predstavlja opasnost da u odnosu na suca redovnog suda postoji neizvjesna situacija i da se stoga tom sucu ne može zajamčiti pravo da konačna odluka u postupku bude donesena u razumnom roku.

121. Suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, i kao što navodi Komisija, nedostatak odgovarajućih jamstava protiv mogućnosti produljenja ili ponovnog pokretanja postupaka na temelju te odredbe nije kompenzirano posebnim vremenskim rokovima za određene faze postupka jer se čini da ne postoje vremenski rokovi za podizanje optužbi za stegovne prijestupe protiv sudaca. Nije mi uvjerljiva argumentacija Republike Poljske prema kojoj se članak 112.b stavak 5. Zakona o redovnim sudovima primjenjuje samo na postupke koji nisu bili predmet konačne odluke i u kojima dužnosnik ministra pravosuđa za stegovni postupak više ne može obavljati svoju dužnost zbog drugih razloga, s obzirom na to da je takva situacija obrađena u članku 112.b stavku 2. tog zakona.

⁸⁸ Vidjeti presude od 23. lipnja 2016., Baka protiv Mađarske (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, t. 121.) i od 23. svibnja 2017., Paluda protiv Slovačke (CE:ECHR:2017:0523JUD003339212, t. 45.).

⁸⁹ Vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 196.).

⁹⁰ Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite) (C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 113.).

122. Treba dodati da se opasnost od produljenja ili ponovnog pokretanja postupka imenovanjem dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak u skladu s člankom 112.b Zakona o redovnim sudovima može pojačati širim kontekstom novog sustava stegovnih mjera. Osobito se čini da ta odredba jača nadzor ministra pravosuđa nad istražnim i stegovnim postupcima protiv sudaca redovnih sudova, omogućujući ministru pravosuđa da imenuje određenog svojeg dužnosnika u predmetima koji se odnose na određene suce. To izaziva opravdane sumnje u pogledu mogućnosti jamčenja razumnog roka u kojem će se protiv suca konačno odlučiti u okviru stegovnog postupka.

123. Što se tiče drugog dijela četvrtog prigovora, iz članka 113.a Zakona o redovnim sudovima proizlazi da radnje povezane s imenovanjem branitelja po službenoj dužnosti za optuženog suca i braniteljevo provođenje obrane nemaju suspenzivni učinak na stegovni postupak. Tom se odredbom dopušta mogućnost da se postupovna ili materijalna pitanja, relevantna za ishod predmeta, rješavaju prije imenovanja branitelja po službenoj dužnosti ili prije nego što taj branitelj može pripremiti obranu, čime se ograničava pravo na branitelja i načelo kontradiktornosti. Stoga treba smatrati da ta odredba povređuje pravo na obranu u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a u vezi s člancima 47. i 48. Povelje.

124. Isto tako, u skladu s člankom 115.a stavkom 3. Zakona o redovnim sudovima, stegovni sud može nastaviti postupak u slučaju opravdanog izostanka optuženog suca ili njegova branitelja, osim ako to nije u suprotnosti s interesima stegovnog postupka. Iz toga slijedi da stegovni sud može ispitati samo stajalište dužnosnika za stegovni postupak čak i u slučaju opravdanog izostanka suca ili njegova branitelja. Smatram da se činjenicom da sudac može podnijeti dokaze i pisana obrazloženja u ranijim fazama postupka ne može nadomjestiti nesudjelovanje suca ili njegova branitelja u postupku pred stegovnim sudom. Ta odredba također znatno ograničava pravo na obranu i načelo jednakosti oružja, protivno članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a u vezi s člancima 47. i 48. Povelje. To osobito vrijedi ako se uzme u obzir širi kontekst novog sustava stegovnih mjera. Konkretno, podsjećajući na točku 108. ovog mišljenja, ministar pravosuđa imenuje suce stegovnih sudova koji tumače i primjenjuju tu odredbu, uključujući iznimku koja se odnosi na interese postupka, pozivajući se na Stegovno vijeće čija je neovisnost dovedena u pitanje, kao što se o tome raspravljalo u drugom prigovoru.

125. S obzirom na navedene razloge, četvrti Komisijin prigovor je osnovan.

C. Prigovor koji se odnosi na povredu članka 267. drugog i trećeg stavka UFEU-a

126. Komisija tvrdi da se člankom 107. stavkom 1. Zakona o redovnim sudovima i člankom 97. stavcima 1. i 3. Zakona o Vrhovnom sudu, jer omogućavaju da pravo nacionalnih sudova da upute prethodna pitanja bude ograničeno mogućim pokretanjem stegovnog postupka, krši članak 267. drugi i treći stavak UFEU-a, osobito uzimajući u obzir sudsku praksu Suda i primjenu potonje odredbe.

127. Republika Poljska tvrdi da nije utvrđena nikakva povreda obveze jer protiv sudaca nije pokrenut nikakav stegovni postupak zbog upućivanja prethodnih pitanja i da ne postoji „negativan učinak”.

128. Treba podsjetiti na to da se člankom 267. drugim i trećim stavkom UFEU-a nacionalnim sudovima daje mogućnost za, u nekim slučajevima i nalaže, upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku ako smatraju da se u predmetu koji se pred njima vodi pojavljuju pitanja tumačenja ili valjanosti prava Unije nužna za rješavanje predmeta⁹¹. Kao što je Sud utvrdio u presudi *Miasto Łowicz*⁹², ne mogu se prihvatiti nacionalne mjere kojima se nacionalni suci izlažu stegovnim postupcima zato što su uputili

⁹¹ Vidjeti presude od 16. prosinca 2008., *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, t. 88.) i od 2. ožujka 2021., *A. B. i dr.* (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravni lijekovi) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 91. i 92.).

⁹² Vidjeti presudu *Miasto Łowicz* (t. 58. i 59.). Vidjeti također presudu od 5. srpnja 2016., *Ognyanov* (C-614/14, EU:C:2016:514, t. 25.) i rješenje od 12. veljače 2019., *RH* (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, t. 47.).

prethodno pitanje. Naime, sama mogućnost da budu predmet takvog postupka zbog upućivanja prethodnog pitanja vjerojatno može naštetiti tomu da predmetni suci djelotvorno obavljaju ovlasti i funkcije koje su im dodijeljene u skladu s člankom 267. UFEU-a. Za te suce neizloženost stegovnim postupcima ili mjerama zbog ostvarivanja njihova prava da postave prethodna pitanja predstavlja jamstvo koje je nužno za neovisnost sudstva i odvijanje prethodnog postupka.

129. Treba također istaknuti da je Sud u presudi od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda - Pravni lijekovi)⁹³, sam priznao da su poljska tijela pojačala inicijative kako bi ograničila zahtjeve za prethodnu odluku upućene Sudu, a koji se odnose na pitanje neovisnosti sudova u Poljskoj ili dovela u pitanje odluke poljskih sudova koji su podnijeli takve zahtjeve.

130. Komisija je u ovom predmetu dostatno dokazala da se spornim odredbama povređuje članak 267. drugi i treći stavak UFEU-a s obzirom na to da njima nisu predviđena dostatna jamstva kojima se štite suci od mogućeg pokretanja stegovnog postupka zbog upućivanja prethodnih pitanja.

131. U skladu s analizom navedenom u točkama 79. do 85. ovog mišljenja, iako se sporne odredbe promatrane odvojeno ne mogu smatrati protivnima članku 267. UFEU-a, postoje opravdani razlozi zbog kojih se može smatrati da se one mogu tumačiti na način da nacionalni suci mogu biti predmet stegovnog postupka ili mjera zbog upućivanja prethodnih pitanja, s obzirom na širi kontekst i primjenu u praksi. Suprotno tvrdnjama Republike Poljske, primjeri koje navodi Komisija u točki 41. ovog mišljenja upućuju na to da su suci bili predmet istraga i stegovnih postupaka u vezi sa svojim odlukama o upućivanju prethodnih pitanja Sudu. Točnije, tri su suca bila predmet istraga koje su se odnosile, konkretno, na sumnju u moguće „prekoračenje ovlasti” zbog upućivanja prethodnih pitanja⁹⁴, a četvrti se predmet odnosio na stegovni postupak pokrenut protiv dotičnog suca zbog, među ostalim, navodno nezakonitog upućivanja prethodnih pitanja o neovisnosti sudstva. Činjenice da su te istrage zaključene, da se te istrage vode na očito iznimnoj osnovi ili da su se istrage i stegovni postupci odnosili na prijestupe različite od očitih i teških povreda zakona, nisu uvjerljive.

132. Ono što je odlučujuće u ovom predmetu jest da su, kao što je to potvrđeno u presudi Miasto Łowicz, protivne članku 267. UFEU-a nacionalne mjere kojima se na bilo koji način sprečava ili ometa nacionalne sudove u ostvarivanju njihove diskrecijske ovlasti ili obveze upućivanja prethodnih pitanja. Činjenica da se spornim odredbama predviđa mogućnost pokretanja stegovnog postupka protiv nacionalnih sudaca u vezi s njihovim odlukama o upućivanju prethodnih pitanja Sudu ne samo da ugrožava funkcioniranje prethodnog postupka, nego također može u budućnosti utjecati na odluke drugih nacionalnih sudaca o tome treba li uputiti prethodno pitanje, što dovodi do „negativnog učinka”. Smatram da sama mogućnost da nacionalni sudac može biti predmet stegovnog postupka ili mjera zbog upućivanja prethodnih pitanja utječe na bit postupka uređenog člankom 267. UFEU-a, a time i na same temelje Unije.

133. S obzirom na navedene razloge, peti Komisijin prigovor je osnovan.

VII. Troškovi

134. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U skladu s njegovim člankom 140. stavkom 1., države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev za snošenje troškova i da Republika Poljska nije uspjela u postupku, potonjoj treba naložiti snošenje troškova. Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Republika Finska, Kraljevina Nizozemska i Kraljevina Švedska trebaju snositi vlastite troškove.

⁹³ C-824/18, EU:C:2021:153, t. 100.

⁹⁴ Vidjeti u tom pogledu presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravni lijekovi) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 101.).

VIII. Zaključak

135. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

1. utvrdi da je Republika Poljska povrijedila obveze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a time što je u skladu s člankom 107. stavkom 1. Zakona o redovnim sudovima i člankom 97. stavcima 1. i 3. Zakona o Vrhovnom sudu omogućila da se sadržaj sudskih odluka kvalificira kao stegovni prijestup, time što u skladu s člankom 3. stavkom 5., člankom 27. i člankom 73. stavkom 1. Zakona o Vrhovnom sudu i člankom 9.a Zakona o KRS-u nije zajamčila neovisnost i nepristranost Stegovnog vijeća, time što je u skladu s člankom 110. stavkom 3. i člankom 114. stavkom 7. Zakona o redovnim sudovima predsjedniku Stegovnog vijeća dodijelila ovlast određivanja nadležnog prvostupanjskog stegovnog suda u predmetima koji se odnose na suce redovnih sudova, time što je u skladu s člankom 112.b Zakona o redovnim sudovima ministru pravosuđa dodijelila ovlast imenovanja dužnosnika ministra pravosuđa za stegovni postupak i time što je u skladu s člankom 113.a Zakona o redovnim sudovima odredila da radnje vezane uz imenovanje branitelja po službenoj dužnosti i braniteljevo preuzimanje obrane nemaju suspenzivni učinak na tijek postupka te time što u skladu s člankom 115.a stavkom 3. Zakona o redovnim sudovima stegovni sud vodi postupke unatoč opravdanom izostanku obaviještenog optuženika ili njegova branitelja;
2. utvrdi da je Republika Poljska povrijedila svoje obveze iz članka 267. stavaka 2. i 3. UFEU-a time što je omogućila ograničenje prava nacionalnih sudova na upućivanje prethodnog pitanja mogućnošću pokretanja stegovnog postupka;
3. naloži Republici Poljskoj podmirenje vlastitih i Komisijinih troškova, i
4. naloži Kraljevini Belgiji, Kraljevini Danskoj, Republici Finskoj, Kraljevini Nizozemskoj i Kraljevini Švedskoj podmirenje vlastitih troškova.