



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

11. svibnja 2023. *

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

U predmetu C-817/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska), odlukom od 10. prosinca 2021., koju je Sud zaprimio 21. prosinca 2021., u postupku

R. I.

protiv

Inspekcije Judiciară,

N. L.,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, L. Bay Larsen (izvjestitelj), potpredsjednik Suda, P. G. Xuereb, T. von Danwitz i I. Ziemele, suci,

nezavisni odvjetnik: A. M. Collins,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu R. I., I. Roșca, u svojstvu agenta,
- za Inspekciju Judiciară, L. Netejoru, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, K. Herrmann, I. Rogalski i P. Van Nuffel, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: rumunjski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. siječnja 2023.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a kao i Odluke Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (SL 2006., L 354, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe R. I., s jedne strane, i Inspectie Judiciară (Pravosudna inspekcija, Rumunjska) i osobe N. L., s druge strane, u vezi s odlukama Pravosudne inspekcije o obustavi postupka povodom pritužbe koju je osoba R. I. podnijela protiv osobe N. L. i o odbijanju prigovora podnesenog protiv te odluke o obustavi postupka.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člankom 1. Odluke 2006/928 predviđa se:
„Rumunjska izvješćuje, do 31. ožujka svake godine, a prvi put do 31. ožujka 2007., [Europsku] [k]omisiju o napretku u ispunjavanju svakog mjerila predviđenog Prilogom.

Komisija može, u bilo koje vrijeme, pružiti tehničku pomoć putem različitih aktivnosti ili prikupiti i razmijeniti informacije o mjerilima. Osim toga, Komisija može, u svako vrijeme, u tu svrhu organizirati stručnu misiju u Rumunjsku. Rumunjska tijela su u tom kontekstu dužna osigurati potrebnu potporu.”

Rumunjsko pravo

- 4 Članak 44. stavak 6. Legee nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Zakon br. 317/2004 o Vrhovnom sudskom vijeću) od 1. srpnja 2004. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 827 od 13. rujna 2005.), kako je izmijenjena i dopunjena (u daljnjem tekstu: izmijenjeni Zakon br. 317/2004), propisuje:

„Kako bi pokrenula stegovni postupak, Pravosudna inspekcija mora provesti stegovnu istragu.”

- 5 Članak 45. stavak 4. tog zakona glasi:
„Ako prethodni izvidi ne postignu nikakve dokaze o počinjenju stegovnog prijestupa, pritužba se dalje ne razmatra te se njezin ishod izravno priopćava osobi koja ju je podnijela i osobi na koju se ona odnosi. Odluku o obustavi predmeta mora potvrditi glavni inspektor. On je može i odbaciti, samo jednom, te pritom pisanom i obrazloženom odlukom naložiti provedbu dopunskih izvida.”

- 6 Članak 45.bis stavak 1. navedenog zakona glasi kako slijedi:
„Osoba koja je podnijela pritužbu može protiv odluke o obustavi predmeta iz članka 45. stavka 4. u roku od 15 dana od dostave te odluke podnijeti prigovor glavnom inspektor. Odluka o prigovoru donosi se u roku od 20 dana od kada Pravosudna inspekcija zaprimi prigovor.”
- 7 U članku 47. stavku 7. istog zakona navodi se:
„Stegovni postupak može se pokrenuti u roku od 30 dana od završetka stegovne istrage, ali najkasnije dvije godine od dana počinjenja djela.”
- 8 U skladu s člankom 65. stavcima 2. i 4. izmijenjenog Zakona br. 317/2004:
„2. Pravosudnom inspekcijom upravlja glavni inspektor koji je sudac te kojeg se imenuje na temelju natječaja koji organizira Consiliul Superior al Magistraturii [(Vrhovno sudsko vijeće, Rumunjska)]; pomaže mu zamjenik glavnog inspektora koji je državni odvjetnik te kojeg imenuje glavni inspektor.
3. Pravosudna inspekcija djeluje u skladu s načelom operativne neovisnosti u odnosu na Vrhovno sudsko vijeće, sudove, urede državnih odvjetnika pod njezinim okriljem i ostala tijela javne vlasti, izvršavajući svoje analitičke, izvidne i nadzorne ovlasti u posebnim područjima djelovanja u skladu sa zakonom te kako bi osigurala njegovo poštovanje.
4. Pravila o obavljanju inspekcijskih aktivnosti uredbom odobrava glavni inspektor.”
- 9 Člankom 66. stavkom 3. tog zakona predviđa se:
„Organizacija i rad Pravosudne inspekcije te organizacijska struktura i funkcije njezinih odjela utvrđuju se uredbom koja se odobrava rješenjem glavnog inspektora [...]”
- 10 Člankom 69. stavcima 1. i 4. navedenog zakona određeno je:
„1. Glavni inspektor ima sljedeće glavne dužnosti:
(a) iz redova pravosudnih inspektora imenuje rukovodeće osoblje – zamjenika glavnog inspektora i ravnatelje uprava – na temelju postupka u okviru kojeg se ocjenjuju planovi upravljanja za danu funkciju, pri čemu se vodi računa o tome da se osigura upravljačka kohezija, profesionalnost i učinkovita komunikacija. Mandat tog osoblja prestaje istodobno s prestankom mandata glavnog inspektora;
(a. bis) vodi i organizira aktivnosti Pravosudne inspekcije;
(a. ter) poduzima mjere radi usklađivanja rada članova osoblja Pravosudne inspekcije koji nisu pravosudni inspektori;
[...]
(g) imenuje, u skladu sa zakonom, pravosudne inspektore i druge članove osoblja Pravosudne inspekcije te odlučuje o izmjeni, suspenziji i raskidu ugovora o radu ili ugovora o uslugama sklopljenih s tim osobama;
(h) određuje pojedinačne dužnosti i zadaće osoblja koje mu je podređeno tako što odobrava opise njihovih radnih mjesta;

(i) u skladu sa zakonom, ocjenjuje osoblje koje mu je podređeno;

[...]

4. Zamjenik glavnog inspektora djeluje kao zamjena glavnog inspektora po službenoj dužnosti; on glavnom inspektorima pomaže pri ocjenjivanju radnji i odluka pravosudnih inspektora i izdavanju mišljenja o njima te obavlja sve dužnosti koje je odredio glavni inspektor.”

11 U članku 71. stavku 2. istog zakona navodi se:

„Odredbe o sankcijama, stegovnim prijestupima i stegovnim postupcima primjenjuju se *mutatis mutandis* na pravosudne inspektore.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 12 Osoba R. I. stranka je nekoliko kaznenih postupaka pred rumunjskim sudovima. Ona je Pravosudnoj inspekciji podnijela više stegovnih pritužbi protiv sudaca i državnih odvjetnika koji su raspoređeni u te sudove.
- 13 Pravosudna je inspekcija u vezi s tim pritužbama donijela različite odluke o obustavi postupka. Jednu od tih odluka, od 2. srpnja 2018., koju je u svojstvu glavnog inspektora potvrdila osoba N. L., osoba R. I. osporavala je pred Curteom de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska).
- 14 Presudom od 27. rujna 2019. taj je sud poništio navedenu odluku. Înalta Curte de Casație și Justiție (Visoki kasacijski sud, Rumunjska) presudom od 29. rujna 2020. odbila je žalbu Pravosudne inspekcije protiv te presude.
- 15 Nakon tog sudskog postupka Pravosudna inspekcija donijela je 11. ožujka 2021. novu odluku o obustavi postupka povodom navedene stegovne pritužbe. Osoba N. L. odbila je 31. svibnja 2021. prigovor osobe R. I. protiv te odluke. Osoba R. I. podnijela je tužbu za poništenje odluke koju je tako donijela osoba N. L.
- 16 Podneskom koji je 29. studenoga 2019. uputila Ministerului Justiției (Ministarstvo pravosuđa, Rumunjska) osoba R. I. žalila se na povredu svojih ustavnih prava te je prijavila postupanje „skupine” osoba, među kojima je i osoba N. L., a koje su navodno doprinijele toj povredi i kaznenim istragama koje se odnose na nju. U tom je podnesku osoba R. I., među ostalim, tvrdila da je osoba N. L. pokušala prikriti zlouporabe i nezakonitosti koje su počinili određeni pravosudni dužnosnici.
- 17 Ministarstvo pravosuđa smatralo je da nije nadležno za ispitivanje te pritužbe te ju je, slijedom toga, prosljedilo Pravosudnoj inspekciji. Osoba R. I. podnijela je, osim toga, 16. veljače 2021. dodatni prigovor protiv osobe N. L. u pritužbi podnesenoj Pravosudnoj inspekciji.
- 18 U okviru postupka koji se vodio pred tim tijelom osoba R. I. pojasnila je svoje prigovore ističući, među ostalim, da nije bilo stvarne stegovne istrage, da presuda od 27. rujna 2019. nije izvršena i da je ispitivanje njezinih prigovora bilo namjerno odgođeno kako bi se omogućio istek roka zastare.

- 19 Postupak povodom pritužbe koja se odnosila na osobu N. L. obustavljen je 17. ožujka 2021. odlukom pravosudnog inspektora imenovanog primjenom općih pravila koja je donio glavni inspektor. Prigovor koji je osoba R. I. podnijela protiv te odluke odbijen je 11. svibnja 2021. odlukom zamjenika glavnog inspektora.
- 20 Osoba R. I. 31. svibnja 2021. podnijela je tužbu sudu koji je uputio zahtjev tražeći, među ostalim, poništenje odluka od 17. ožujka i 11. svibnja 2021. te naknadu štete koja joj je tim odlukama navodno nanesena.
- 21 U prilog toj tužbi, osoba R. I., među ostalim, navela je više nepravilnosti u vezi s ovlastima kojima glavni inspektor raspolaže u pogledu odabira pravosudnih inspektora, imenovanja zamjenika glavnog inspektora i donošenja pravila o organizaciji Pravosudne inspekcije kao i nepostojanje dovoljnih jamstava protiv pristranosti osoba zaduženih za ispitivanje pritužbe protiv glavnog inspektora. Osoba R. I. smatra da se pravu Unije protivi provedena koncentracija ovlasti u rukama glavnog inspektora, što sprečava pokretanje stegovnih postupaka protiv pravosudnih dužnosnika ili protiv glavnog inspektora.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev navodi da, iako se osoba R. I. poziva na presudu od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393), ta se presuda međutim odnosi samo na akt imenovanja glavnog inspektora, koji je analiziran s obzirom na rizik pokretanja stegovne istrage protiv sudaca. U ovom se slučaju osoba R. I., naprotiv, žali na nemogućnost pokretanja stegovnog postupka zbog načina organizacije i rada Pravosudne inspekcije.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe da je Pravosudna inspekcija reformirana tijekom 2012. kako bi se povećala operativna neovisnost u odnosu na Vrhovno sudsko vijeće i tako osiguralo poštovanje Odluke 2006/928. Različiti načini organizacije i rada Pravosudne inspekcije, koji se odnose, među ostalim, na njezinu strukturu, funkcije njezina osoblja, postupak rješavanja pritužbi, imenovanje pravosudnih inspektora ili osoba na rukovodećim položajima, proizlaze iz pravila koja je donio glavni inspektor na temelju regulatornih ovlasti koje mu je dodijelio rumunjski zakonodavac. Na temelju tih elemenata, sud koji je uputio zahtjev osobito se pita o pouzdanosti sustava jamstava koji proizlazi iz rumunjskih propisa u pogledu nadzora nad djelovanjem glavnog inspektora.
- 24 U tim je okolnostima Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak [UEU-a], [Odluku 2006/928] te jamstva neovisnosti i nepristranosti propisana na temelju prava Europske unije tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo koje glavnom inspektorima Pravosudne inspekcije dopušta donošenje upravnih akata regulatorne prirode (podzakonske snage) i/ili pojedinačne prirode kojima samostalno odlučuje o organizaciji institucionalnog okvira Pravosudne inspekcije za odabir pravosudnih inspektora i ocjenu njihove aktivnosti, obavljanju inspekcijskih aktivnosti te o imenovanju zamjenika glavnog inspektora u slučaju u kojem su, na temelju organskog zakona, te osobe jedine koje mogu obavljati, odobriti ili osporiti mjere stegovne istrage koja se vodi protiv glavnog inspektora?”

Zahtjev za primjenu ubrzanog prethodnog postupka

- 25 Sud koji je uputio predmetni zahtjev za prethodnu odluku zatražio je da se o njemu odluči u ubrzanom prethodnom postupku na temelju članka 105. Poslovnika Suda.
- 26 U prilog svojem zahtjevu taj sud navodi, s jedne strane, da se osoba R. I. žalila na prekomjerno trajanje stegovnih postupaka i da je stoga važno da trajanje prethodnog postupka ne predstavlja razlog neizvjesnosti u pogledu djelotvornosti njezine tužbe. Taj sud ističe, s druge strane, da se postavljeno pitanje odnosi na važno pravno pitanje, s obzirom na to da se odnosi na organizaciju i rad tijela Pravosudne inspekcije.
- 27 Članak 105. stavak 1. Poslovnika predviđa da na zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku ili, iznimno, po službenoj dužnosti, predsjednik Suda može, kad priroda predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima, nakon što sasluša suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučiti da se, iznimno od odredbi tog poslovnika, o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u ubrzanom postupku.
- 28 U ovom slučaju, predsjednik Suda, nakon što je saslušao suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, 1. veljače 2022. odlučio je da ne treba prihvatiti zahtjev iz točke 25. ove presude.
- 29 Naime, kao prvo, kad je riječ o opasnosti da će prethodni postupak pretjerano produljiti trajanje glavnog postupka, iz sudske prakse Suda proizlazi da sam interes građana da se što je prije moguće utvrdi doseg prava koja imaju na temelju prava Unije, koji je zaista legitiman, nije takav da bi se iz njega moglo utvrditi postojanje iznimne okolnosti u smislu članka 105. stavka 1. Poslovnika (presuda od 11. studenoga 2021., *Energieversorgungscener Dresden-Wilschdorf*, C-938/19, EU:C:2021:908, t. 43. i navedena sudska praksa).
- 30 Usto, čak i pod pretpostavkom da sud koji je uputio zahtjev smatra da glavni postupak treba brzo obraditi s obzirom na njegov predmet, okolnost da je sud koji je uputio zahtjev dužan poduzeti sve kako bi osigurao brzo rješavanje predmeta u glavnom postupku ne može sama po sebi biti dovoljna da opravda primjenu ubrzanog postupka na temelju članka 105. stavka 1. Poslovnika (presuda od 6. listopada 2021., *TOTO i Vianini Lavori*, C-581/20, EU:C:2021:808, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 31 Što se tiče, kao drugo, okolnosti da se postavljeno pitanje odnosi na organizaciju i rad tijela pravosudne inspekcije, valja podsjetiti na to da primjena ubrzanog prethodnog postupka ne ovisi o prirodi glavnog postupka kao takvoj, nego o iznimnim okolnostima svojstvenima predmetu o kojemu je riječ, koje moraju upućivati na izvanrednu žurnost u odlučivanju o tim pitanjima (presuda od 31. siječnja 2023., *Puig Gordi i dr.*, C-158/21, EU:C:2023:57, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 32 Konkretno, okolnost da se predmet odnosi na važan aspekt pravosudne organizacije države članice o kojoj je riječ nije kao takva razlog koji upućuje na izvanrednu žurnost, koja je potrebna da bi se opravdalo ubrzano postupanje (vidjeti u tom smislu presude od 20. travnja 2021., *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 22., i od 21. prosinca 2021., *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, t. 39.).

O prethodnom pitanju

Dopuštenost

- 33 Pravosudna inspekcija navodi da zahtjev za prethodnu odluku nije dopušten.
- 34 S jedne strane, iako su nacionalni sudovi jedini nadležni za ocjenu zakonitosti postupka donošenja pojedinačnih upravnih akata, taj se zahtjev ne odnosi na tumačenje odredbi prava Unije, nego na tumačenje izmijenjenog Zakona br. 317/2004. S druge strane, rumunjske odredbe primjenjive u sporu o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu su s pravilima prava Unije i stoga se ni na koji način ne može ugroziti neovisnost sudaca u tom sporu.
- 35 U tom pogledu, iako je točno da Sud u okviru prethodnog postupka nije nadležan za tumačenje unutarnjeg prava države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 26. siječnja 2021., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, t. 31.), iz jasnih izraza prethodnog pitanja međutim proizlazi da se ono odnosi na tumačenje odredaba prava Unije, odnosno članka 2. i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a kao i Odluke 2006/928, a ne na tumačenje rumunjskog prava.
- 36 Osim toga, iako Pravosudna inspekcija tvrdi da je propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s pravom Unije, taj se prigovor odnosi na sam doseg odredaba tog prava na koje se odnosi postavljeno pitanje i, prema tome, na tumačenje tih odredbi. Takav prigovor, koji se dakle odnosi na meritum tog pitanja, ne može po svojoj prirodi dovesti do njegove nedopuštenosti (vidjeti u tom smislu presudu od 20. travnja 2021., *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 33.).
- 37 Iz toga slijedi da je postavljeno pitanje dopušteno.

Meritum

- 38 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a kao i Odluku 2006/928 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji ravnatelju tijela nadležnog za vođenje istraga i provođenje stegovnog postupka protiv sudaca i državnih odvjetnika dodjeljuje ovlast donošenja regulatornih i pojedinačnih akata koji se osobito odnose na organizaciju tog tijela, odabir njegovih službenika, njihovu ocjenu, izvršenje njihovih zadaća ili pak imenovanje zamjenika ravnatelja, iako su ti službenici i taj zamjenik jedini nadležni za vođenje stegovne istrage protiv tog ravnatelja.
- 39 Valja podsjetiti na to da je, 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 da zajamče punu primjenu prava Unije u svim državama članicama kao i sudsku zaštitu koju pravni subjekti ostvaruju iz navedenog prava (presude od 18. svibnja 2021., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 188., i od 22. veljače 2022., *RS (Učinak presuda ustavnog suda)*, C-430/21, EU:C:2022:99, t. 37.).
- 40 Sâmo postojanje djelotvornog sudskog nadzora radi osiguranja poštovanja prava Unije svojstveno je vladavini prava. U tom pogledu i kako se to predviđa člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, na državama članicama je da predvide sustav pravnih lijekova i postupaka kojim se pravnim subjektima osigurava poštovanje njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije. Načelo djelotvorne sudske zaštite prava koja pravni

subjekti izvode iz prava Unije, na koje upućuje članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, opće je načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i zaštićeno je člancima 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., te je sada potvrđeno člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) (presuda od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 219. i navedena sudska praksa).

- 41 Iz toga slijedi da svaka država članica mora osigurati da tijela koja su u svojstvu „suda”, u smislu prava Unije, dio njezina sustava pravnih lijekova u područjima obuhvaćenima pravom Unije udovoljavaju zahtjevima djelotvorne sudske zaštite (presude od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 191., i od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda), C-430/21, EU:C:2022:99, t. 40.).
- 42 Kad je riječ o primjenjivosti članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom predmetu, 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. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 192. i navedenu sudska praksu).
- 43 U tom pogledu, Sud je presudio da nacionalni propis koji je obuhvaćen područjem primjene Odluke 2006/928 mora ispunjavati zahtjeve koji proizlaze iz prava Unije, posebno članka 2. i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda), C-430/21, EU:C:2022:99, t. 57. i navedena sudska praksa).
- 44 To je osobito slučaj sa zakonodavstvom kojim se uređuje organizacija i rad tijela koje je, poput Pravosudne inspekcije, nadležno za vođenje istraga i provođenje stegovnog postupka protiv svih rumunjskih sudaca i stoga protiv sudaca redovnih sudova od kojih se traži da odlučuju o pitanjima povezanim s primjenom ili tumačenjem prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 182., 185. i 193.).
- 45 Međutim, kako bi se zajamčilo da tijela od kojih se može tražiti da odlučuju o pitanjima povezanim s tumačenjem ili primjenom prava Unije mogu osigurati djelotvornu sudska zaštitu koja se zahtijeva tom odredbom, ključno je očuvanje njihove neovisnosti, kao što to potvrđuje članak 47. drugi stavak Povelje, koji među zahtjevima vezanima uz temeljno pravo na djelotvoran pravni lijek navodi pristup „neovisnom” sudu (presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 194. i navedena sudska praksa).
- 46 Zahtjev neovisnosti sudova, koji proizlazi iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, sastoji se od dvaju aspekata. Prvi aspekt, vanjske prirode, zahtijeva da predmetno tijelo izvršava svoje funkcije posve samostalno i da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke. Drugi aspekt, unutarnje prirode, dotiče pojam „nepriustranosti” te ima za cilj osiguravanje jednakog odmaka od stranaka u sporu i njihovih odgovarajućih interesa u pogledu predmeta spora. Potonji aspekt zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u

rješavanju spora osim stroge primjene pravnog pravila (vidjeti u tom smislu presudu od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda), C-430/21, EU:C:2022:99, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

- 47 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, jamstva neovisnosti i nepristranosti, koja se zahtijevaju na temelju prava Unije, pretpostavljaju postojanje pravila koja omogućuju da se kod pravnih subjekata otkloni svaka legitimna sumnja u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na predmetno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese (presude od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 196., i od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda), C-430/21, EU:C:2022:99, t. 82.).
- 48 Kada je konkretnije riječ o pravilima kojima se uređuje stegovni sustav, zahtjev neovisnosti nalaže, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, da taj sustav sadržava nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od primjene takvog sustava kao sustava političke kontrole nad sadržajem sudskih odluka. U tom pogledu donošenje pravila – kojima se definiraju, među ostalim, ponašanja koja predstavljaju stegovne povrede i konkretno primjenjive sankcije, propisuje postupanje neovisnog tijela u skladu s postupkom kojim se u potpunosti jamče prava sadržana u člancima 47. i 48. Povelje, osobito prava obrane, i predviđa mogućnost osporavanja odluka stegovnih tijela pred sudom – predstavlja skup jamstava koja su bitna za očuvanje neovisnosti pravosuđa (presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 198. i navedena sudska praksa).
- 49 K tomu, s obzirom na to da se mogućnošću otvaranja stegovne istrage kao takve može vršiti pritisak na osobe koje su zadužene za rješavanje spora, ključno je da tijelo nadležno za provođenje istraga i pokretanje stegovnog postupka prilikom izvršavanja svojih zadaća djeluje na objektivan i nepristran način i da u tu svrhu bude zaštićeno od svih vanjskih utjecaja (vidjeti u tom smislu presude od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 199., i od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera koji se primjenjuje na suce), C-791/19, EU:C:2021:596, t. 82.).
- 50 Stoga, budući da osobe koje su na rukovodećim radnim mjestima u takvom tijelu mogu izvršavati odlučujući utjecaj na njegovu aktivnost, pravila kojima se uređuje postupak imenovanja na ta mjesta moraju biti osmišljena na način da kod pravnih subjekata ne mogu stvoriti nikakvu legitimnu sumnju u pogledu toga da će se ovlasti i funkcije tog tijela koristiti kao instrument za izvršavanje pritiska na pravosudnu aktivnost ili za političku kontrolu te aktivnosti (presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 200.).
- 51 Takav se zahtjev ne primjenjuje samo na pravila kojima se uređuje postupak imenovanja na rukovodeća radna mjesta u tijelu nadležnom za vođenje istraga i provođenje stegovnog postupka, nego i, šire, na sva pravila koja uređuju organizaciju i rad tog tijela.
- 52 Naime, potonja pravila općenito mogu izravno utjecati na praksu navedenog tijela i stoga spriječiti ili, naprotiv, poticati poduzimanje stegovnih mjera čiji je cilj ili učinak izvršavanje pritiska na one koji su zaduženi za suđenje ili osiguravanje političke kontrole nad njihovim aktivnostima.

- 53 U tom pogledu, koncentracija, u rukama ravnatelja takvog tijela, ovlasti koje mu omogućuju da uredi organizaciju i rad tog tijela kao i da donosi pojedinačne odluke o karijeri njegovih službenika i predmetima koje oni rješavaju, može tom ravnatelju osigurati stvaran nadzor nad cjelokupnim djelovanjem navedenog tijela, s obzirom na to da navedeni ravnatelj može ne samo utjecati na odabir službenika tog tijela, uključujući članove njegove uprave, nego i na razvoj njihove karijere i na smisao i sadržaj odluka koje ti službenici konkretno donose u stegovnim postupcima koji se odnose na suce.
- 54 Međutim, ne može se smatrati da postojanje nadzora te vrste kao takvo nije u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a.
- 55 Naime, iako stvaran nadzor ravnatelja tijela nadležnog za vođenje istraga i provođenje stegovnog postupka u odnosu na cjelokupno djelovanje tog tijela može poticati učinkovitost i ujednačenost praksi navedenog tijela, takva koncentracija ovlasti u rukama samog ravnatelja ne može, kao takva, ugroziti zahtjeve neovisnosti i nepristranosti jer se od službenika tijela poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku ne traži da odlučuju u sporovima kao suci, nego da vode istrage i pokreću stegovne postupke, tako da ne moraju nužno ispunjavati sve zahtjeve neovisnosti i nepristranosti koji se primjenjuju na suce.
- 56 Međutim, koncentracija važnih ovlasti u rukama ravnatelja tijela nadležnog za vođenje istraga i provođenje stegovnog postupka može mu, s obzirom na to da mu u praksi daje široku diskreciju u pokretanju stegovnih postupaka protiv sudaca, olakšati korištenje sustavom stegovnih mjera koji se primjenjuje na suce kako bi utjecao na njihovu aktivnost.
- 57 Stoga bi propis kojim se ravnatelju tog tijela dodjeljuju ovlasti poput onih koje su povjerene glavnom inspektor propisom o kojem je riječ u glavnom postupku mogao kod pravnih subjekata stvoriti legitimnu sumnju u pogledu toga da će se ovlasti i funkcije tog tijela koristiti kao instrument za izvršavanje pritiska na pravosudnu aktivnost ili za političku kontrolu te aktivnosti.
- 58 Na sudu je koji je uputio zahtjev da u konačnici odluči o tom pitanju, nakon što provede ocjene potrebne u tu svrhu. Valja, naime, podsjetiti na to da članak 267. UFEU-a ne ovlašćuje Sud da primijeni pravila prava Unije u određenom predmetu, nego samo da odluči o tumačenju Ugovorâ i akata koje su donijele institucije Europske unije. Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, Sud može u okviru pravosudne suradnje uvedene tim člankom 267. UFEU-a na temelju elemenata u spisu pružiti nacionalnom sudu elemente tumačenja prava Unije koji mu mogu biti korisni u ocjeni učinaka pojedine odredbe tog prava (vidjeti po analogiji presudu od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 201. i navedenu sudsku praksu).
- 59 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev morat će ocijeniti propis o kojem je riječ u glavnom postupku kao takav i u njegovu nacionalnom pravno-činjeničnom kontekstu. Naime, više elemenata koji proizlaze iz tog konteksta i koji proizlaze iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku te spisa kojim Sud raspolaže može biti u određenoj mjeri relevantno za ispitivanje koje treba provesti sud koji je uputio zahtjev.
- 60 Kad je riječ, kao prvo, o propisu o kojem je riječ u glavnom postupku, osobito su važna jamstva koja su njime eventualno predviđena kako bi se spriječilo da ravnatelj tijela nadležnog za vođenje istraga i provođenje stegovnog postupka zloupotrijebi ili nastavi zloupotrebljavati ovlasti, ili pak eventualni izostanak takvih jamstava.

- 61 Međutim, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da, na temelju tog propisa, stegovni postupak namijenjen suzbijanju zlouporaba koje je počinio glavni inspektor može pokrenuti samo inspektor čija karijera u velikoj mjeri ovisi o odlukama glavnog inspektora i koji će nužno morati djelovati u okviru organizacije koju je on odredio.
- 62 Usto, iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da odluke koje se odnose na glavnog inspektora može izmijeniti zamjenik glavnog inspektora, kojeg je imenovao glavni inspektor i čiji će mandat završiti istodobno s mandatom glavnog inspektora.
- 63 Čini se da takav stegovni sustav, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, u praksi može spriječiti djelotvorno provođenje stegovnog postupka protiv glavnog inspektora, čak i ako bi u odnosu na njega bila podnesena ozbiljno potkrijepljena pritužba.
- 64 Doduše, kao što to pokazuje postupak o kojem je riječ u glavnom postupku, protiv obustave postupka povodom pritužbe protiv glavnog inspektora može se podnijeti pravno sredstvo koje, ovisno o slučaju, može dovesti do poništenja odluke o obustavi postupka i izdavanja naloga u vezi s postupanjem s pritužbom koju Pravosudna inspekcija mora osigurati.
- 65 Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni u kojoj mjeri ovlasti kojima u tom pogledu raspolažu rumunjski sudovi mogu omogućiti djelotvorno provođenje stegovnih postupaka protiv glavnog inspektora kao i učinkovito i nepristrano postupanje s pritužbama protiv potonjeg. U svrhu te ocjene sud koji je uputio zahtjev morat će, među ostalim, uzeti u obzir ovisnost o glavnom inspektorima koji će ponovno odlučivati o postupku nakon poništenja odluke o obustavi postupka i mogući rizik od isteka zastarnih rokova koji mogu biti prepreka pokretanju stegovnih postupaka.
- 66 U slučaju da taj sud zaključi da nad postupanjem glavnog inspektora nije moguće, u okviru propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, provesti stvaran i djelotvoran nadzor, valjalo bi smatrati da taj propis nije osmišljen na način da kod pravnih subjekata ne može stvoriti nikakvu legitimnu sumnju u pogledu toga da će se ovlasti i funkcije Pravosudne inspekcije koristiti kao instrument za izvršavanje pritiska na pravosudnu aktivnost ili za političku kontrolu te aktivnosti (vidjeti po analogiji presude od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 142.; od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo), C-824/18, EU:C:2021:153, t. 129., i od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 205.).
- 67 Što se tiče, kao drugo, nacionalnog pravno-činjeničnog konteksta koji valja uzeti u obzir, tri elementa koja proizlaze iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku kao i spisa kojim Sud raspolaže mogu biti u određenoj mjeri relevantna za ispitivanje koje treba provesti sud koji je uputio zahtjev.
- 68 Najprije, pod uvjetom da se provedu provjere koje taj sud treba izvršiti, čini se da su ovlasti glavnog inspektora pojačane u širem kontekstu reformi organizacije rumunjskog pravosuđa čiji je cilj ili učinak smanjenje jamstava neovisnosti i nepristranosti rumunjskih sudaca (vidjeti po analogiji presude od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo), C-824/18, EU:C:2021:153, t. 133. do 135., i od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera koji se primjenjuje na suce), C-791/19, EU:C:2021:596, t. 106. i 108.).

- 69 Nadalje, konkretni načini imenovanja glavnog inspektora mogu biti od određene važnosti ako oni upućuju na to da je taj glavni inspektor usko povezan s izvršnom ili zakonodavnom vlasti, što se na prvi pogled čini da je ovdje slučaj.
- 70 Naposljetku, također valja uzeti u obzir konkretnu praksu glavnog inspektora u izvršavanju svojih ovlasti (vidjeti po analogiji presude od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 144., i od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din Români” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 219.).
- 71 U ovom slučaju Komisija navodi primjere koji mogu pokazati da su se te ovlasti u više navrata upotrebljavale u svrhu političke kontrole pravosudne aktivnosti, pri čemu se neki od tih primjera uostalom nalaze u Komisijinim izvješćima Europskom parlamentu i Vijeću od 22. listopada 2019. i od 8. lipnja 2021. o napretku koji je Rumunjska ostvarila u okviru Mehanizma suradnje i provjere (COM(2019) 499 *final*, str. 7. i 8., kao i COM(2021) 370, str. 18.), o kojima rumunjska tijela moraju pravilno voditi računa, na temelju načela lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, u svrhu ostvarivanja ciljeva Odluke 2006/928 (vidjeti u tom smislu presudu od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 178.).
- 72 Osim ako provjere čije izvršenje je na sudu koji je uputio zahtjev ne pokažu drukčije, proizlazi dakle da ti elementi nacionalnog pravno-činjeničnog konteksta s kojima je Sud upoznat prije potvrđuju nego pobijaju mogući zaključak prema kojem propis o kojem je riječ u glavnom postupku nije osmišljen na način da kod pravnih subjekata ne može stvoriti nikakvu legitimnu sumnju u pogledu toga da će se ovlasti i funkcije tog tijela koristiti kao instrument za izvršavanje pritiska na pravosudnu aktivnost ili za političku kontrolu te aktivnosti.
- 73 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s Odlukom 2006/928, treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis
- koji ravnatelju tijela nadležnog za vođenje istraga i provođenje stegovnog postupka protiv sudaca i državnih odvjetnika dodjeljuje ovlast donošenja regulatornih i pojedinačnih akata koji se osobito odnose na organizaciju tog tijela, odabir njegovih službenika, njihovu ocjenu, izvršenje njihovih zadaća ili pak imenovanje zamjenika ravnatelja,
 - iako su, prije svega, ti službenici i taj zamjenik jedini nadležni za vođenje stegovne istrage protiv tog ravnatelja, zatim, njihova karijera u velikoj mjeri ovisi o odlukama navedenog ravnatelja i, naposljetku, mandat navedenog zamjenika ravnatelja završava istodobno kad i mandat tog ravnatelja,
- ako taj propis nije osmišljen na način da kod pravnih subjekata ne može stvoriti nikakvu legitimnu sumnju u pogledu toga da će se ovlasti i funkcije tog tijela koristiti kao instrument za izvršavanje pritiska na aktivnost tih sudaca i državnih odvjetnika ili za političku kontrolu te aktivnosti.

Troškovi

- 74 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s Odlukom Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije,

treba tumačiti na način da im se:

protivi nacionalni propis

- koji ravnatelju tijela nadležnog za vođenje istraga i provođenje stegovnog postupka protiv sudaca i državnih odvjetnika dodjeljuje ovlast donošenja regulatornih i pojedinačnih akata koji se osobito odnose na organizaciju tog tijela, odabir njegovih službenika, njihovu ocjenu, izvršenje njihovih zadaća ili pak imenovanje zamjenika ravnatelja,
- iako su, prije svega, ti službenici i taj zamjenik jedini nadležni za vođenje stegovne istrage protiv tog ravnatelja, zatim, njihova karijera u velikoj mjeri ovisi o odlukama navedenog ravnatelja i, naposljetku, mandat navedenog zamjenika ravnatelja završava istodobno kad i mandat tog ravnatelja,

ako taj propis nije osmišljen na način da kod pravnih subjekata ne može stvoriti nikakvu legitimnu sumnju u pogledu toga da će se ovlasti i funkcije tog tijela koristiti kao instrument za izvršavanje pritiska na aktivnost tih sudaca i državnih odvjetnika ili za političku kontrolu te aktivnosti.

Potpisi