



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 26. marca 2020 *

„Predhodno odločanje – Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU – Pravna država – Učinkovito sodno varstvo na področjih, ki jih ureja pravo Unije – Načelo neodvisnosti sodnikov – Disciplinska ureditev, ki se uporablja za nacionalne sodnike – Pristojnost Sodišča – Člen 267 PDEU – Dopustnost – Razlaga, ki je potrebna, da lahko predložitveno sodišče izda sodbo – Pojem“

V združenih zadevah C-558/18 in C-563/18,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki sta ju vložili Sąd Okręgowy w Łodzi (regionalno sodišče v Lodžu, Poljska) (C-558/18) in Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi, Poljska) (C-563/18) z odločbama z dne 31. avgusta 2018 in 4. septembra 2018, ki sta na Sodišče prispeli 3. septembra 2018 oziroma 5. septembra 2018, v postopku

Miasto Łowicz

proti

Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki,

ob udeležbi

Prokurator Generalny, ki ga zastopa Prokuratura Krajowa, prej Prokuratura Regionalna w Łodzi,

Rzecznik Praw Obywatelskich (C-558/18),

in

Prokurator Generalny, ki ga zastopa Prokuratura Krajowa, prej Prokuratura Okręgowa w Płocku,

zoper

VX,

WW,

XV (C-563/18),

* Jezik postopka: poljščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Prechal (poročevalka), predsednica senata, M. Vilaras, E. Regan, P. G. Xuereb, predsedniki senatov, L. S. Rossi, predsednica senata, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, sodniki, C. Toader, K. Jürimäe, sodnici, C. Lycourgos in N. Piçarra, sodnika,

generalni pravobranilec: E. Tanchev,

sodni tajnik: M. Aleksejev, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. junija 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki J. Zasada in L. Jurek, agenta,
- za Prokurator Generalny, ki ga zastopa Prokuratura Krajowa, A. Reczka, S. Bańko, B. Górecka, J. Szubert in P. Tarczyński,
- za Rzecznik Praw Obywatelskich M. Taborowski in M. Wróblewski, agenta,
- za poljsko vlado B. Majczyna in P. Zwolak, agenta, skupaj z W. Gontarskim, адвокат,
- za latvijsko vlado I. Kucina in V. Soņeca, agentki,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in C. S. Schillemans, agentki,
- za Evropsko komisijo K. Herrmann in H. Krämer, agenta,
- za Nadzorni organ EFTA I. O. Vilhjálmssdóttir in C. Howdle, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 24. septembra 2019

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 19(1) PEU.
- 2 Ta predloga sta bila na eni strani vložena v okviru spora med Miasto Łowicz (mesto Łowicz, Poljska) in Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (državna blagajna – Loški vojvoda, Poljska) (v nadaljevanju: državna blagajna) zaradi zahtevka za plačilo javnih sredstev (zadeva C-558/18) ter na drugi v okviru kazenskega postopka, uvedenega zoper osebe VX, WW in XV zaradi udeležbe pri ugrabitvah z namenom pridobitve premoženjske koristi (zadeva C-563/18).

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 3 Kot je razvidno iz predložitvene odločbe v zadevi C-558/18, je mesto Łowicz pri Sąd Okręgowy w Łodzi (regionalno sodišče v Lodžu, Poljska) vložilo tožbo zoper državno blagajno, da bi na podlagi ustava o dohodah jednostek samorządu terytorialnego (zakon o dohodkih samoupravnih lokalnih skupnosti) z dne 13. novembra 2003 (Dz. U. 2018, pozicija 317) dosegla plačilo zneska 2.357.148

poljskih zlotov (PLN) (približno 547.612 EUR) iz naslova sredstev za kritje stroškov, ki so temu mestu nastali zaradi opravljanja nekaterih nalog, ki so mu bile zaupane na področju vladnega upravljanja, v obdobju med letoma 2005 in 2015.

- 4 Plačilni nalog za ta znesek, izdan v prvi fazi postopka v glavni stvari, na podlagi ugovora, ki ga je vložila državna blagajna, ni bil izvršljiv in zadeva je zdaj v postopku obravnave v okviru rednega postopka. V skladu z navedbami predložitvenega sodišča je glede na dokaze, zbrane v okviru navedenega postopka, zelo verjetno, da odločba, ki jo mora izdati, ne bo ugodna za državno blagajno.
- 5 V zvezi z zadevo C-563/18 je iz predložitvene odločbe Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi, Poljska) razvidno, da so osebe VX, WW in XV pred navedenim sodiščem preganjane zaradi udeležbe pri dveh ugrabitvah z odvzemom prostosti z namenom pridobitve premoženjske koristi, storjenih leta 2002 oziroma leta 2003. Osebe VX, WW in XV, ki naj bi očitana dejanja priznale in sodelovale s kazenskimi organi, so zahtevale, naj se jim prizna status „skesancev“ („*mały świadek koronny*“), zaradi česar bo moralo predložitveno sodišče preučiti možnost, da se jim odobri izredna omilitev kazni na podlagi določb kazenskega zakonika.
- 6 V predlogih za sprejetje predhodne odločbe je navedena bojazen, da bi bilo mogoče zoper sodnika posameznika, pristojnega za vsako od zadev v glavni stvari, začeti disciplinski postopek, če bi ta odločil tako, kot je navedeno v točkah 4 in 5 te sodbe.
- 7 Ta bojazen naj bi bila v bistvu posledica dejstva, da zaradi različnih nedavnih zakonodajnih reform na Poljskem nista več zagotovljeni objektivnost in nepristranskost disciplinskih postopkov zoper sodnike, s čimer naj bi bilo poseženo v neodvisnost predložitvenih sodišč.
- 8 V zvezi s tem navedeni sodišči menita, prvič, da je sestava Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinski senat vrhovnega sodišča, Poljska), ki je bil na novo ustanovljen na tem sodišču na podlagi ustava o Sądzie Najwyższym (zakon o vrhovnem sodišču) z dne 8. decembra 2017 (Dz. U. 2018, pozicije 5, 650, 771, 847, 848, 1045 in 1443) in ki je na podlagi tega zakona pristojen za obravnavanje disciplinskih zadev v zvezi s sodniki, in sicer tako na prvi stopnji kot v pritožbenem postopku, problematična.
- 9 Sodnike, ki zasedajo v tem disciplinskem senatu, naj bi namreč imenoval predsednik republike na predlog Krajowa Rada Sądownictwa (nacionalni sodni svet, Poljska). Zaradi nedavnih sprememb, ki so bile v ustava o Krajowej Radzie Sądownictwa (zakon o nacionalnem sodnem svetu) z dne 12. maja 2011 (Dz. U 2011, pozicija 714) uvedene z ustava o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (zakon o spremembah zakona o nacionalnem sodnem svetu in nekaterih drugih zakonov) z dne 8. decembra 2017 (Dz. U. 2018, pozicija 3), pa naj nacionalni sodni svet, katerega petnajst članov s statusom sodnika odslej ne imenujejo več sodniki, ampak jih imenuje Sejm (spodnji dom parlamenta), ne bi bil več organ, neodvisen od politične oblasti.
- 10 Drugič, tako na novo sestavljeni nacionalni sodni svet naj bi postal kvazi disciplinski organ, ker naj bi bil pristojen za odločanje o pravnih sredstvih zoper sklepe predsednikov sodišč o premestitvi sodnikov v druge senate. Poleg tega naj bi sedanji minister za pravosodje imenoval številne predsednike sodišč, nekateri od njih pa naj bi bili izvoljeni za člane nacionalnega sodnega sveta.
- 11 Tretjič, z novimi določbami, ki so bile vstavljene v ustava – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zakon o organizaciji splošnih sodišč) z dne 27. julija 2001 (Dz. U. 2018, pozicije 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045 in 1443) in ki se nanašajo na disciplinski postopek, ki se uporablja za sodnike splošnih sodišč, naj bi bila ministru za pravosodje, ki hkrati opravlja funkcijo generalnega državnega tožilca, na tem področju podeljena praktično neomejena pristojnost.

- 12 Minister za pravosodje naj bi bil namreč pristojen, prvič, za imenovanje disciplinskega tožilca, zadolženega za zadeve, ki se nanašajo na sodnike splošnih sodišč, drugič, za začetek preiskovalnih postopkov in, če disciplinski tožilec zavrne uvedbo disciplinskega postopka, da mu odredi, naj začne tak postopek, tretjič, za *ad hoc* imenovanje vodje disciplinskega postopka za obravnavanje določene zadeve, in četrtrič, za imenovanje sodnikov, ki pri pritožbenem sodišču opravljajo funkcijo disciplinskega sodnika.
- 13 Poleg tega naj precejšnjega vpliva, ki naj bi ga imel minister za pravosodje, ne bi spremljala ustrezna jamstva. Prvič, pravna opredelitev kršitev, zaradi katerih je mogoče naložiti disciplinske sankcije sodnikom, naj ne bi bila natančna. Drugič, disciplinske postopke naj bi bilo mogoče voditi tudi ob upravičeni odsotnosti sodnika v preiskavi ali njegovega zastopnika. Tretjič, v okviru takih postopkov naj bi se odslej lahko uporabili dokazi, pridobljeni nezakonito. Četrtrič, v zvezi s trajanjem disciplinskega postopka naj ne bi bilo določeno nobeno jamstvo. Petič, minister za pravosodje naj bi lahko predlagal obnovo disciplinskega postopka do pet let po njegovi ustavitvi ali razglasitvi odločbe, če bi se pojavili novi dokazi.
- 14 Predložitveni sodišči menita, da tako zasnovani disciplinski postopki organom zakonodajne in izvršilne oblasti dajejo sredstvo za izrinjenje sodnikov, katerih odločitve jim niso po godu, in z odvrtačnim učinkom, ki ga ima za te sodnike možnost takega postopka, za vplivanje na sodne odločbe, ki jih morajo ti sprejeti.
- 15 Po mnenju navedenih sodišč iz vsega navedenega izhaja, da je treba z vidika sprejetja sodne odločbe, ki jo mora vsako od njih izdati v okviru spora, o katerem odloča v postopku v glavni stvari, najprej odgovoriti na vprašanje, ali zgoraj navedena nacionalna pravila o disciplinski ureditvi sodnikov posegajo v njihovo neodvisnost, tako da zadevnim pravnim subjektom s tem odvzemajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki jo zagotavlja člen 19(1), drugi pododstavek, PEU. Zadnjenavedena določba v povezavi s členom 2 in členom 4(3) PEU naj bi namreč od držav članic zahtevala, da zagotovijo, da organi, ki lahko – tako kot predložitveni sodišči – odločajo o vprašanjih, ki se nanašajo na uporabo ali razlago prava Unije, izpolnjujejo zahteve, ki so neločljivo povezane s pravico do učinkovitega sodnega varstva in med katerimi naj bi bila neodvisnost navedenih organov bistvenega pomena.
- 16 V teh okoliščinah sta Sąd Okręgowy w Łodzi (regionalno sodišče v Lodžu) in Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi) prekinili odločanje in Sodišču predložili vprašanja za predhodno odločanje.
- 17 Vprašanje, ki ga je postavilo Sąd Okręgowy w Łodzi (regionalno sodišče v Lodžu), se glasi:
- „Ali je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU razlagati tako, da obveznost vzpostavitve pravnih sredstev, potrebnih za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, to je obveznost, ki izhaja iz zgoraj navedene določbe, nasprotuje določbam, ki znatno povečujejo tveganje kršitve jamstva neodvisnega disciplinskega postopka proti sodnikom na Poljskem zaradi:
1. političnega vpliva na potek disciplinskih postopkov,
 2. nastanka tveganja, da se disciplinska ureditev izkorišča za politični nadzor nad vsebino sodnih odločb, in
 3. možnosti, da se v okviru disciplinskih postopkov proti sodnikom uporabijo dokazi, ki so bili pridobljeni nezakonito?“

18 Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi) je Sodišču predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU razlagati tako, da obveznost vzpostavitve pravnih sredstev, potrebnih za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, to je obveznost, ki izhaja iz zgoraj navedene določbe, nasprotuje določbam, ki izničujejo jamstva neodvisnega disciplinskega postopka zoper sodnike na Poljskem zaradi političnega vpliva na potek disciplinskih postopkov in nastanka tveganja, da se disciplinska ureditev izkorišča za politični nadzor nad vsebino sodnih odločb?“

Postopek pred Sodiščem

- 19 S sklepom predsednika Sodišča z dne 1. oktobra 2018 sta bili zadevi C-558/18 in C-563/18 združeni za pisni in ustni del postopka ter za izdajo sodbe.
- 20 Med pisnim delom postopka pred Sodiščem sta Sąd Okręgowy w Łodzi (regionalno sodišče v Lodžu) z dopisoma z dne 7. in 11. decembra 2018 ter Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi) z dopisoma z dne 30. oktobra in 12. decembra 2018 Sodišče obvestila, da sta oba sodnika, ki sta mu postavila vprašanje za predhodno odločanje v navedenih zadevah, od namestnika disciplinskega tožilca, zadolženega za zadeve, ki se nanašajo na sodnike splošnih sodišč, prejela vabilo, naj kot priči prideta na zaslišanje v zvezi z razlogi, iz katerih sta postavila ti vprašanji, in morebitnim obstojem posega v neodvisnost sodišč, ker naj zadevna sodnika predložitvene odločbe iz vsake od zadev ne bi sprejela samostojno.
- 21 Predložitveni sodišči v navedenih dopisih prav tako poudarjata, prvič, da so bila na navedenih zaslišanjih zadevnima sodnikoma postavljena vprašanja, ki spadajo na področje tajnosti posvetovanja. Drugič, oba sodnika sta od namestnika disciplinskega tožilca prejela odredbo, v kateri sta bila pozvana, naj predložita pisno izjavo glede potencialne „prekoračitve sodne pristojnosti“, ker sta vložila ta predloga za sprejetje predhodne odločbe ob neupoštevanju pogojev, ki izhajajo iz člena 267 PDEU.
- 22 Rzecznik Praw Obywatelskich (varuh človekovih pravic, Poljska) je v sodnem tajništvu Sodišča 24. decembra 2019 ter 13. februarja in 2. marca 2020 vložil predloge za ponovno odprtje ustnega dela postopka.
- 23 Varuh človekovih pravic v utemeljitev predloga z dne 24. decembra 2019 trdi, da je generalni pravobranilec v sklepnih predlogih presodil, da je treba ta predloga za sprejetje predhodne odločbe razglasiti za nedopustna, ker naj Sodišče v bistvu ne bi imelo na voljo dovolj dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko odločilo o teh predlogih in ugotovilo, ali je bila kršena obveznost držav članic, da zagotovijo neodvisnost sodnikov. V teh okoliščinah naj bi moralo Sodišče odrediti ponovno odprtje ustnega dela postopka, da bi se po eni strani strankam omogočilo, da se izrečejo o takem morebitnem razlogu za nedopustnost navedenih predlogov, ki ga, kot naj bi poudaril generalni pravobranilec, stranke niso niti navedle niti o njem niso razpravljale, in da bi se po drugi strani dodatno pojasnile tiste okoliščine zadev, ki to zahtevajo.
- 24 Varuh človekovih pravic se v istem predlogu sklicuje tudi na nova dejstva, ki so nastala po koncu ustnega dela postopka ter ki naj bi potrjevala, da vprašanji, postavljeni Sodišču, nista hipotetični in zato odločilno vplivala na odločitev, ki jo mora to sprejeti v teh združenih zadevah. Ta nova dejstva naj bi po eni strani zajemala določeno število konkretnih primerov, v katerih so se pred kratkim začeli disciplinski postopki proti sodnikom zaradi vsebine odločb, ki so jih ti sprejeli, in zlasti odločb, v katerih naj bi navedeni sodniki nameravali slediti spoznanjem, ki izhajajo iz sodbe Sodišča z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982).

- 25 Po drugi strani naj bi spodnji dom parlamenta 20. decembra 2019 sprejel ustava o zmanjevanje ustave – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustave o Sądzie Najwyższym oraz niekórych inih ustaw (zakon o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč, zakona o Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) in nekaterih drugih zakonov), s katerim naj bi se znatno poostrila disciplinska ureditev, ki se uporablja za sodnike, in bi naj bilo za preprečitev učinkov navedene sodbe Sodišča med drugim določeno, da sodišče ne more podvomiti v veljavnost imenovanja sodnika ali v legitimnost ustavnega organa, sicer bo proti sodniku ali sodnikom tega sodišča uveden disciplinski postopek. Iz istega razloga naj bi z navedenim zakonom odslej vsakršen preizkus očitkov, da pri sodniku ali sodšču ni podana neodvisnost, spadal v izključno pristojnost Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Nawyższego (senat za izredni nadzor in javne zadeve na vrhovnem sodišču, Poljska), ki je bil ustanovljen pred kratkim in pri katerem naj bi bile zlasti glede postopka imenovanja njegovih članov podane podobne pomanjkljivosti kot tiste, ki jih je Sodišče v sodbi z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982), izpostavilo v zvezi z disciplinskim senatom vrhovnega sodišča.
- 26 Varuh človekovih pravic v dopolnilnem predlogu z dne 13. februarja 2020 na eni strani navaja, da je ta zakon z dne 20. decembra 2019 medtem podpisal predsednik Republike Poljske, in sicer 4. februarja 2020, ter da je objavljen (Dz. U. 2020, pozicija 190), kot začetek njegove veljavnosti pa je bil določen 14. februar 2020. Na drugi strani poroča o nadaljevanju in večanju števila disciplinskih postopkov in upravnih ukrepov ter odslej tudi o sprejetju disciplinskih sankcij proti sodnikom zlasti iz razlogov, ki so bili že navedeni v točki 24 te sodbe. Varuh človekovih pravic se v dopolnilnem predlogu z dne 2. marca 2020 sklicuje na okoliščino, da naj bi Prokuratura Krajowa (državno tožilstvo, Poljska) na podlagi navedenega zakona z dne 20. decembra 2019 pri disciplinskem senatu vrhovnega sodišča pred kratkim vložilo predlog za odvzem imunitete sodniku, ki je vložil predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-563/18, in za dovoljenje za postopek ugotavljanja kazenske odgovornosti zadnjenavedenega sodnika, ker je medijem dovolil snemanje razglasitve odločbe, ki je bila izdana v okviru zadeve v zvezi z izpodbijanjem predstavitev kraja zasedanja spodnjega doma parlamenta in s katero je državnemu tožilstvu odredil, naj nadaljuje preiskavo v zvezi s to premestitvijo. Po mnenju varuha človekovih pravic bi moralo Sodišče pri presoji dopustnosti in vsebine vprašanj, ki sta mu bili predloženi v teh zadevah, upoštevati razvoj, ki se kaže s temi novimi elementi, kar naj bi upravičevalo ponovno odprtje ustnega dela postopka.
- 27 V zvezi s tem je treba spomniti, prvič, da Statut Sodišča Evropske unije in Poslovník Sodišča ne določata možnosti za zainteresirane subjekte iz člena 23 tega statuta, da v odgovor na sklepne predloge, ki jih je predstavil generalni pravobranilec, predložijo stališča (sodba z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 28 Drugič, na podlagi člena 252, drugi odstavek, PDEU generalni pravobranilec popolnoma nepristransko in neodvisno javno predstavi obrazložene sklepne predloge o zadevah, pri katerih je v skladu s Statutom Sodišča Evropske unije zahtevano njegovo sodelovanje. Sodišča ne zavezujejo niti ti predlogi niti obrazložitev, ki generalnega pravobranilca pripelje do njih. Zato nestrinjanje zainteresiranega subjekta s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca, ne glede na vprašanja, ki jih ta preizkusi v njih, samo po sebi ne more biti razlog, ki bi upravičeval ponovno odprtje ustnega dela postopka (sodba z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 62 in navedena sodna praksa).
- 29 Sodišče lahko vseeno na podlagi člena 83 svojega poslovníka po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena, ali če stranka po koncu ustnega dela postopka navede novo dejstvo, ki je odločilno za odločitev Sodišča, ali če je o zadevi treba odločiti na podlagi trditve, o kateri zainteresirani subjekti niso razpravljali.

30 Vendar Sodišče v obravnavani zadevi po opredelitvi generalnega pravobranilca ugotavlja, da ima po koncu pisnega postopka in obravnave, ki je potekala pred njim, na voljo vse potrebne elemente za odločanje in da nova dejstva, na katera se sklicuje varuh človekovih pravic, niso taka, da bi lahko odločilno vplivala na odločitev, ki jo mora sprejeti Sodišče. Poleg tega poudarja, da o teh združenih zadevah ni treba odločiti na podlagi trditve, o kateri zainteresirani subjekti niso razpravljali. V teh okoliščinah ni treba odrediti ponovnega odprtja ustnega dela postopka.

Pristojnost Sodišča

31 Državna blagajna, Prokurator Generalny (generalni državni tožilec, Poljska) in poljska vlada se sklicujejo na nepristojnost Sodišča za odločanje o teh predlogih za sprejetje predhodne odločbe, pri čemer v bistvu trdijo, da tako spora o glavni stvari, ki sta povsem notranja in ne spadata na področja, ki jih ureja pravo Unije, kot nacionalne določbe, ki se nanašajo na organizacijo nacionalnih sodišč in na disciplinske ukrepe za sodnike ter ki so v izključni pristojnosti držav članic, ne spadajo na področje uporabe prava Unije.

32 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, ki je določba, na katere razlago se v obravnavani zadevi nanašata vprašanji za predhodno odločanje, postavljeni Sodišču, določa, da države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za to, da se pravnim subjektom zagotovi spoštovanje njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije. Države članice morajo tako določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, s katerimi se zagotavlja učinkovit sodni nadzor na navedenih področjih (sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točka 34 in navedena sodna praksa, in z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč), C-192/18, EU:C:2019:924, točka 99 in navedena sodna praksa).

33 Glede področja uporabe člena 19(1), drugi pododstavek, PEU poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se navedena določba nanaša na „področj[a], ki jih ureja pravo Unije“, ne glede na položaj, v katerem države članice izvajajo to pravo, v smislu člena 51(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točka 29, in z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 82 in navedena sodna praksa).

34 Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU se tako zlasti uporablja za vsak nacionalni organ, ki lahko kot sodišče odloča o vprašanjih, ki se nanašajo na uporabo ali razlago prava Unije in torej spadajo na področja, ki jih ureja to pravo (glej v tem smislu sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točka 40, in z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 83 in navedena sodna praksa).

35 To pa velja za predložitveni sodišči, ki namreč kot poljski splošni sodišči lahko odločata o vprašanjih, povezanih z uporabo ali razlago prava Unije, in kot „sodišči“ v smislu, opredeljenem s tem pravom, spadata v poljski sistem pravnih sredstev na „področjih, ki jih ureja pravo Unije“, v smislu člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, tako da morata ti sodišči izpolnjevati zahteve učinkovitega sodnega varstva (sodba z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč), C-192/18, EU:C:2019:924, točka 104).

36 Poleg tega je treba opozoriti, da je organizacija pravosodja v državah članicah sicer v njihovi pristojnosti, vendar morajo države članice pri izvajanju te pristojnosti spoštovati obveznosti, ki zanje izhajajo iz prava Unije in zlasti iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU (sodba z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč), C-192/18, EU:C:2019:924, točka 102 in navedena sodna praksa).

37 Iz navedenega izhaja, da je Sodišče pristojno za razlago člena 19(1), drugi pododstavek, PEU.

Dopustnost

- 38 Državna blagajna, generalni državni tožilec in poljska vlada se sklicujejo tudi na nedopustnost predlogov za sprejetje predhodne odločbe, in sicer iz naslednjih razlogov. Po eni strani naj predložitveni odločbi ne bi izpolnjevali zahtev iz člena 94 Poslovnika, zlasti ker v njiju ni pojasnjeno, kakšna povezava naj bi obstajala med določbo prava Unije, katere razlaga se zahteva, in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja za spora o glavni stvari.
- 39 Po drugi strani naj postavljeni vprašanji ne bi imeli nobene zveze s postopkoma v glavni stvari in predmetom sporov o glavni stvari ter naj bi bili splošni in hipotetični, saj naj predložitveni sodišči v teh sporih ne bi morali uporabiti niti nacionalnih določb o disciplinski ureditvi sodnikov niti člena 19(1), drugi pododstavek, PEU. Ta hipotetična narava naj bi izhajala tudi iz dejstva, da je uvedba disciplinskih postopkov po odločbah, ki jih bosta predložitveni sodišči izdali v postopkih v glavni stvari, v tej fazi zgolj možna, tako da naj se vprašanji torej ne bi nanašali na spora o glavni stvari, temveč na morebitne prihodnje spore med zadevnima sodnikoma in nacionalnimi disciplinskimi organi. Odgovor na navedeni vprašanji naj ne bi mogel vplivati na obveznost sodnikov, ki sta vložila predloga za sprejetje predhodne odločbe, da v zadevah v glavni stvari odločita na podlagi nacionalnih materialnopravnih in procesnih določb, ki se uporabljajo, niti spremeniti obsega te obveznosti. Tako naj ne bi bil potreben za izdajo sodbe v navedenih zadevah.
- 40 Evropska komisija prav tako meni, da ta predloga za sprejetje predhodne odločbe nista dopustna, ker pravilo prava Unije, na katero se nanašata vprašanji, postavljeni Sodišču, nima nobene zveze s predmetom sporov o glavni stvari, ki se nanašata, prvič, na plačilo stroškov, ki so nastali poljskemu mestu pri opravljanju nekaterih nalog, ki so mu bile zaupane na področju vladnega upravljanja, in drugič, na kazenski pregon, uveden zoper nekatere osebe zaradi udeležbe pri ugrabitvah, v okviru katerega bo med drugim mogoče sprejeti ukrep izredne omilitve kazni. Poleg tega naj z odgovorom, ki bi ga Sodišče lahko dalo na vprašanji za predhodno odločanje, ne bi bilo mogoče določiti vsebine kakršnega koli sklepa o rešitvi predhodnega vprašanja, ki bi ga morali predložitveni sodišči sprejeti s postopkovnega vidika ali glede svoje pristojnosti, preden bi po potrebi odločili o vsebini sporov o glavni stvari. Tak odgovor tako ne bi ustrezal dejanski potrebi po rešitvi navedenih sporov, ampak bi Sodišče z njim oblikovalo posvetovalno mnenje o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih.
- 41 V zvezi s temi različnimi vidiki je treba najprej poudariti, da sta predložitveni sodišči v predlogih za sprejetje predhodne odločbe, prvič, zadostno predstavili okoliščine sporov o glavni stvari, in drugič, podrobno navedli določbe, ki pomenijo nov nacionalni pravni okvir na področju disciplinske ureditve, ki se uporablja za sodnike. Tretjič, ti sodišči sta navedli tako razloge, iz katerih kot nacionalni sodišči, ki lahko odločata o uporabi ali razlagi prava Unije, dvomita o skladnosti navedene ureditve s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU, kot razloge, iz katerih menita, da je odgovor na vprašanji o razlagi, ki sta postavljeni Sodišču, nujen z vidika sodb, ki jih morata izdati v postopkih v glavni stvari v teku, glede na njuno bojazen v posebnem okviru teh postopkov, da bo zoper zadevna sodnika uveden disciplinski postopek, če bosta navedena spora zahtevala rešitev, kot je orisana v točkah 4 oziroma 5 te sodbe.
- 42 Navedeni sodišči sta s tem izpolnili zahteve, na katere je opozorjeno v členu 94 Poslovnika, zlasti zahtevo iz točke (c) tega člena, ker sta zadostno predstavili razloge, ki so jima v obravnavanih zadevah vzbudili dvom glede razlage člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, in predvsem pojasnili zvezo, ki po njunem mnenju obstaja med navedeno določbo Pogodbe in nacionalnimi določbami, za katere navajata, da lahko vplivajo na proces sodnega odločanja, ob koncu katerega bosta izdali sodbo, in posledično na izid postopkov o glavni stvari, v katerih odločata.

- 43 Poleg tega je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti (sodbi z dne 15. maja 2003, Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, točka 31, in z dne 29. junija 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, točka 16 in navedena sodna praksa).
- 44 Vendar iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da postopek, uveden s členom 267 PDEU, pomeni instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, v okviru katerega prvo zagotavlja drugim elemente razlage prava Unije, ki jih ta potrebujejo za rešitev sporov, ki jih obravnavajo (sodbi z dne 18. oktobra 1990, Dzodzi, C-297/88 in C-197/89, EU:C:1990:360, točka 33, in z dne 19. decembra 2013, Fish Legal in Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, točka 29 in navedena sodna praksa). Namen predhodnega odločanja ni oblikovanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, temveč dejanska potreba po učinkoviti rešitvi spora (sodbi z dne 15. junija 1995, Zabala Erasun in drugi, od C-422/93 do C-424/93, EU:C:1995:183, točka 29, in z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi, C-621/18, EU:C:2018:999, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 45 Kot izhaja iz člena 267 PDEU, se predhodna odločba, za katero je zaproseno, „mora“ sprejeti, da se predložitvenemu sodišču omogoči „izreči sodbo“ v zadevi, v kateri odloča (glej v tem smislu sodbo z dne 17. februarja 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, točka 35).
- 46 Sodišče je tako večkrat opozorilo, da iz besedila in sistematike člena 267 PDEU izhaja, da postopek predhodnega odločanja zlasti predpostavlja, da pred nacionalnimi sodišči dejansko poteka spor, v okviru katerega se od teh sodišč zahteva, da izdajo odločbo, v kateri bo mogoče upoštevati sodbo, izdano v postopku predhodnega odločanja (sodbe z dne 21. aprila 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, točka 11; z dne 4. oktobra 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, EU:C:1991:378, točki 12 in 13, in z dne 27. februarja 2014, Pohotovost, C-470/12, EU:C:2014:101, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 47 V tem okviru je treba nalogo Sodišča razlikovati glede na to, ali je pri njem vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe ali tožba za ugotovitev neizpolnitve obveznosti. Medtem ko mora namreč Sodišče v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti preveriti, ali sta nacionalni ukrep ali praksa, ki ju Komisija ali druga država članica izpodbija, na splošno in ne da bi bilo potrebno, da obstaja s tem povezan spor pred nacionalnimi sodišči, v nasprotju s pravom Unije, je v okviru postopka predhodnega odločanja naloga Sodišča pomagati predložitvenemu sodišču pri rešitvi konkretnega spora, ki poteka pred njim (glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 49).
- 48 V okviru takega postopka mora torej med navedenim sporom in določbami prava Unije, katerih razlaga se zahteva, obstajati takšna povezava, da je ta razlaga objektivno potrebna za odločitev, ki jo mora sprejeti predložitveno sodišče (glej v tem smislu sklep z dne 25. maja 1998, Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, točka 15 in navedena sodna praksa).
- 49 V obravnavanih zadevah je treba ugotoviti, prvič, da spora o glavni stvari vsebinsko nimata nobene povezave s pravom Unije, zlasti ne s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU, na katerega se nanašata vprašanja za predhodno odločanje, in da zato predložitvenima sodiščema ni treba uporabiti tega prava ali navedene določbe, da bi vsebinsko rešili navedena spora. V tem se obravnavani združeni zadevi med drugim razlikujeta od zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), in v kateri je bila pri predložitvenem sodišču vložena tožba za odpravo upravnih odločb, s katerimi je bila znižana plača članov Tribunal de Contas (računsko sodišče, Portugalska) na podlagi nacionalne zakonodaje, s katero je bilo določeno takšno znižanje in katere skladnost s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU se je izpodbijala pred navedenim predložitvenim sodiščem.

- 50 Drugič, Sodišče je sicer že razsodilo, da so dopustna vprašanja za predhodno odločanje v zvezi z razlago procesnih določb prava Unije, ki bi jih zadevno predložitveno sodišče moralo uporabiti za izdajo sodbe (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 17. februarja 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, točki 41 in 42), vendar z vprašanjema, ki sta postavljeni v okviru teh združenih zadev, to ni zajeto.
- 51 Tretjič, prav tako se zdi, da z odgovorom Sodišča na navedeni vprašanji predložitvenima sodiščema ni mogoče zagotoviti razlage prava Unije, ki bi jima omogočila, da odločita o procesnih vprašanjih nacionalnega prava, preden lahko vsebinsko odločita o sporih, ki sta jima bila predložena. V tem se obravnavani zadevi prav tako razlikujeta od, na primer, zadev, v katerih je bila izdana sodba z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982), v katerih je razlaga, ki je bila v okviru postopka predhodnega odločanja zahtevana od Sodišča, lahko vplivala na vprašanje določitve pristojnega sodišča, da bi bilo mogoče vsebinsko rešiti spore, ki so se nanašali na pravo Unije, kot izhaja zlasti iz točk 100, 112 in 113 navedene sodbe.
- 52 V teh okoliščinah iz predložitvenih odločb ni razvidno, da bi med določbo prava Unije, na katero se nanašata ti vprašanji za predhodno odločanje, in sporoma o glavni stvari obstajala povezava, zaradi katere bi bila zahtevana razlaga potrebna, da bi lahko predložitveni sodišči na podlagi spoznanj, izhajajočih iz take razlage, sprejeli odločbe, ki bi bile potrebne za odločitev o teh sporih.
- 53 Navedeni vprašanji se torej ne nanašata na razlago prava Unije kot odgovor na objektivno potrebo za rešitev navedenih sporov, temveč sta splošni.
- 54 V zvezi z okoliščino, ki sta jo predložitveni sodišči izpostavili v dopisih, navedenih v točkah 20 in 21 te sodbe, in sicer, da sta bila sodnika, ki sta oblikovala ta predloga za sprejetje predhodne odločbe, zaradi navedenih predlogov predmet preiskave pred začetkom morebitnega disciplinskega postopka proti njima, je treba poudariti, da se spora o glavni stvari, v okviru katerih sta bila pri Sodišču vložena predloga za sprejetje predhodne odločbe v teh združenih zadevah, ne nanašata na tako okoliščino. Poleg tega je treba upoštevati, da sta bila navedena preiskovalna postopka, kot je poljska vlada navedla v pisnem stališču in na obravnavi pred Sodiščem, medtem ustavljena, ker ni bila ugotovljena nobena disciplinska napaka v obliki kršitve dostojanstva funkcije zaradi oblikovanja navedenih predlogov za sprejetje predhodne odločbe.
- 55 Vendar je treba v tem okviru opozoriti, da je, kot izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, bistvo sodnega sistema, vzpostavljenega s Pogodbama, postopek predhodnega odločanja, določen v členu 267 PDEU, katerega cilj je z vzpostavitvijo dialoga med dvema sodiščema, in sicer med Sodiščem in sodišči držav članic, zagotoviti enotnost razlage prava Unije, s čimer je tako mogoče zagotoviti njegovo skladnost, polni učinek in avtonomijo ter, nazadnje, posebno naravo prava, uvedenega s Pogodbama (mnenje 2/13 z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, točka 176, in sodba z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi, C-234/17, EU:C:2018:853, točka 41).
- 56 V skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso Sodišča člen 267 PDEU nacionalnim sodiščem daje najširšo možnost za začetek postopka pri Sodišču, če ugotovijo, da so se v zadevi, o kateri odločajo, pokazala vprašanja, ki zahtevajo razlago ali presojo veljavnosti določb prava Unije, ki so potrebne za rešitev spora, ki jim je bil predložen. Poleg tega lahko nacionalna sodišča to možnost uporabijo, kadar koli to v okviru postopka ocenijo za primerno (sodbi z dne 5. oktobra 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, točka 26, in z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi, C-234/17, EU:C:2018:853, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 57 Pravilo nacionalnega prava torej ne sme preprečiti nacionalnemu sodišču, da uporabi to možnost, ki je namreč neločljivi del sistema sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, ter nalog sodišča, pristojnega za uporabo prava Unije, ki so s to določbo zaupane

nacionalnim sodiščem (sodba z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 103 in navedena sodna praksa).

- 58 Nacionalnih določb, iz katerih bi izhajalo, da so lahko nacionalni sodniki izpostavljeni disciplinskim postopkom, ker so pri Sodišču vložili predlog za sprejetje predhodne odločbe, tako ni mogoče dopustiti (glej v tem smislu sklep predsednika Sodišča z dne 1. oktobra 2018, Miasto Łowicz in Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 in C-563/18, neobjavljen, EU:C:2018:923, točka 21). Že sama verjetnost, da se glede na okoliščine primera uvede disciplinski postopek, ker je bil tak predlog za sprejetje predhodne odločbe vložen ali ker je bilo odločeno, da se ta predlog po vložitvi ohrani, namreč lahko zadevnim nacionalnim sodnikom ogrozi učinkovito izvajanje možnosti in nalog, navedenih v prejšnji točki.
- 59 Dejstvo, da ti sodniki zaradi uporabe te možnosti za predložitev zadeve Sodišču, ki je v njihovi izključni pristojnosti, ne bodo izpostavljeni disciplinskim postopkom ali sankcijam, poleg tega pomeni nujno jamstvo njihove neodvisnosti (glej v tem smislu sklep z dne 12. februarja 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, točka 47), pri čemer je ta neodvisnost zlasti bistvena za pravilno delovanje sistema pravosodnega sodelovanja, ki ga pomeni mehanizem postopka predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 60 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba ta predloga za sprejetje predhodne odločbe razglasiti za nedopustna.

Stroški

- 61 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenima sodiščema, ti odločita o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Predloga za sprejetje predhodne odločba, ki sta ju vložili Sąd Okręgowy w Łodzi (regionalno sodišče v Lodžu, Poljska) in Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi, Poljska) z odločbama z dne 31. avgusta 2018 oziroma z dne 4. septembra 2018, nista dopustna.

Podpisi