



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 20. maja 2021¹

Združene zadeve od C-748/19 do C-754/19

**Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim
proti**

WB (C-748/19)

in

**Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie
proti**

XA,

YZ (C-749/19)

in

**Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
proti**

DT (C-750/19)

in

**Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie
proti**

ZY (C-751/19)

in

**Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie
proti**

AX (C-752/19)

in

**Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
proti**

BV (C-753/19)

in

**Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
proti**

CU (C-754/19),

ob udeležbi

Pictura Sp. z o.o.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi, Poljska))

„Predhodno odločanje – Načela prava Unije – Neodvisnost sodstva – Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU – Direktiva (EU) 2016/343 – Sestava sodnih senatov v kazenskih zadevah, v katere so vključeni sodniki, ki jih dodeli minister za pravosodje – Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe – Neodvisnost sodnega senata, ki je izdal predložitveno odločbo – Omejitve člena 19(1) PEU – Pojem ‚sodišče‘ v smislu člena 267 PDEU – Upoštevnost in potrebnost vprašanja – Domneva nedolžnosti“

I. Uvod

1. V obravnavanih zadevah se postavljajo pomembna vprašanja v zvezi z dopustnostjo vprašanj za predhodno odločanje, ki se nanašajo na zahtevo po neodvisnosti sodstva, določeno v členu 19(1), drugi pododstavek, PEU. Sodišče je zaproseno, naj pojasni meje člena 19(1) PEU, zlasti ob upoštevanju nedavnih odločitev v sodbah A. K. in drugi; Miasto Łowicz; Maler; in Land Hessen.²
2. V obravnavanih zadevah se postavlja tudi pomembno vsebinsko vprašanje: ali pravo Unije nasprotuje nacionalnim določbam, v skladu s katerimi lahko minister za pravosodje, ki je hkrati generalni državni tožilec, na podlagi meril, ki niso objavljena, za nedoločen čas dodeli sodnike na višja sodišča in to dodelitev kadar koli po lastni presoji prekine?

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. Člen 2 PEU določa:

„Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.“

4. V skladu s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU „[d]ržave članice vzpostavijo pravna sredstva[,] potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije“.

5. V skladu s členom 267 PDEU lahko le „sodišče“ države članice pri Sodišču Evropske unije vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe.

² Sodbe 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 nadaljevanju: A. K. in drugi); z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234) (v nadaljevanju: Miasto Łowicz), in z dne 9. julija 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, v nadaljevanju: Land Hessen), ter sklep z dne 2. julija 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523) (v nadaljevanju: Maler).

6. Naslov VI Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), naslovljen „Sodno varstvo“, vsebuje člen 47, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“, ki določa:

„Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.

Vsakdo ima pravico, da o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče. [...]

[...]“

7. V uvodni izjavi 22 Direktive (EU) 2016/343 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o krepitvi nekaterih vidikov domneve nedolžnosti in krepitvi pravice biti navzoč na sojenju v kazenskem postopku³ je navedeno:

„Dokazno breme za ugotavljanje krivde osumljenih ali obdolženih oseb nosi tožilstvo, v primeru vsakršnega dvoma pa bi bilo treba odločiti v korist osumljene ali obdolžene osebe. Tako bi bila domneva nedolžnosti kršena, če bi se dokazno breme preneslo s tožilstva na obrambo, brez poseganja v [...] neodvisnost sodstva pri ugotavljanju krivde osumljene ali obdolžene osebe [...].“

8. Člen 6 Direktive 2016/343, naslovljen „Dokazno breme“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da dokazno breme za ugotavljanje krivde osumljenih in obdolženih oseb nosi tožilstvo. [...]

2. Države članice zagotovijo, da se v primeru vsakršnega dvoma o krivdi v kazenskem postopku odloči v korist osumljene ali obdolžene osebe, tudi ko sodišče presoja o tem, ali bi bilo treba zadevno osebo oprostiti.“

B. Poljsko pravo

9. Člen 77 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zakon z dne 27. julija 2001 o organizaciji splošnih sodišč) (v nadaljevanju: zakon o organizaciji splošnih sodišč)⁴ določa:

„1. Minister za pravosodje lahko sodnika zaradi opravljanja sodniške službe ali upravnih nalog na podlagi njegove privolitve dodeli:

(1) na drugo sodišče iste ali nižje stopnje, v posebej utemeljenih primerih pa tudi na višje sodišče, pri čemer upošteva racionalno razporeditev osebja splošnih sodišč in potrebe, ki izhajajo iz delovne obremenitve posameznih sodišč,

[...]

– za določen čas, ki ni daljši od dveh let, ali za nedoločen čas.

³ UL 2016, L 65, str. 1.

⁴ Prečiščeno besedilo, objavljeno v uradnem listu (Dziennik Ustaw) iz leta 2019, pozicija 52, kakor je bil spremenjen.

[...]

4. Če je sodnik v skladu s pododstavki 2, 2a in 2b odstavka 1 in na podlagi odstavka 2a dodeljen za nedoločen čas, se dodelitev sodnika lahko prekliče, zadevni sodnik pa lahko odstopi s sodniškega položaja, na katerega je bil dodeljen, pri čemer velja trimesečni odpovedni rok. V ostalih primerih dodelitve se za preklic dodelitve ali odstop sodnika s položaja ne zahteva spoštovanje odpovednega roka.

[...]“

10. V skladu s členom 30(2) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (zakon z dne 6. junija 1997 – zakonik o kazenskem postopku) (v nadaljevanju: zakonik o kazenskem postopku)⁵ „[p]ritožbeno sodišče odloča v sestavi sodnika posameznika oziroma kot tričlanski senat, če odločbe, ki je predmet pritožbe, ni izdalo sodišče v sestavi sodnika posameznika ali če predsednik sodišča zaradi posebne zapletenosti zadeve ali njenega pomena odredi, da jo preuči tričlanski senat, razen če zakon določa drugače“.

11. Člen 41(1) zakonika o kazenskem postopku določa, da je „[s]odnik [...] izločen, če obstajajo okoliščine, ki lahko vzbudijo upravičen dvom o njegovi nepristranskosti v dani zadevi“.

III. Dejansko stanje, nacionalni postopki in vprašanja za predhodno odločanje

12. Te predloge za sprejetje predhodne odločbe je vložila predsednica senata 10. kazenskega pritožbenega oddelka Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi, Poljska) v okviru sedmih kazenskih zadev, ki potekajo pred tem sodiščem. V skladu s predložitvenimi odločbami se ti kazenski postopki nanašajo na različna kazniva dejanja, opredeljena v kazenskem zakoniku⁶ in davčnem kazenskem zakoniku⁷.

13. Predložitveno sodišče meni, da obravnavane postopke ureja pravo Unije. Navaja, da morajo poljska sodišča v skladu s členoma 3 in 6 Direktive 2016/343 zagotoviti, da osumljene in obdolžene osebe veljajo za nedolžne, dokler jim ni dokazana krivda v skladu z zakonom, in uporabljati ustrezne standarde glede razporeditve dokaznega bremena. V skladu s členom 6 v povezavi z uvodno izjavo 22 te direktive naj domneva nedolžnosti ne bi smela posegati v neodvisnost sodstva.

14. Predložitveno sodišče poudarja, da vse sodne senate, ki so pristojni za obravnavo posameznih sporov o glavni stvari, sestavljajo predložitveni sodnik kot predsednik senata in dva druga sodnika. V vseh predloženih zadevah je eden od dveh „drugih“ sodnikov, ki sta člana senata, sodnik, ki je bil na ta položaj dodeljen z nižjega sodišča, in sicer na podlagi odločbe ministra za pravosodje/generalnega državnega tožilca, sprejete v skladu s členom 77 zakona o organizaciji splošnih sodišč (v nadaljevanju: dodeljeni sodniki). Poleg tega imajo dodeljeni sodniki, kot je razvidno iz pojasnil predložitvenega sodišča, tudi položaj „člana disciplinskega organa“ pri Rzecznik Dyscyplinary Sędziów Sądów Powszechnych (vodja disciplinskega postopka za sodnike splošnih sodišč).

⁵ Prečiščeno besedilo, objavljeno v Dz. U. iz leta 2020, pozicija 30.

⁶ Členi 200, 280, 177 in 296 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (zakon z dne 6. junija 1997 o kazenskem zakoniku, prečiščena različica, Dz. U. 2019, pozicija 1950).

⁷ Člen 62(2) Ustawa z dnia 10 września 1990 r. – Kodeks karny skarbowy (zakon z dne 10. septembra 1990 o davčnem kazenskem zakoniku, prečiščena različica, Dz. U. 2020, pozicija 19).

15. Predložitveno sodišče dvomi, ali so nekatere določbe nacionalnega prava, s katerimi je ministru za pravosodje/generalnemu državnemu tožilcu podeljena pristojnost, da za nedoločen čas dodeli sodnike na višja sodišča in to dodelitev kadar koli po lastni presoji prekine (v nadaljevanju: sporne nacionalne določbe), združljive s pravom Unije. Natančneje, predložitveno sodišče meni, da bi bile lahko te določbe v nasprotju z zahtevo po neodvisnosti nacionalnega sodstva, ki izhaja iz člena 19(1) PEU v povezavi s členom 2 PEU.

16. Ob upoštevanju navedenega dejanskega in pravnega okvira je Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi) prekinilo odločanje in Sodišču v vseh sedmih zadevah predložilo ta vprašanja za predhodno odločanje (z enakim besedilom):

- „1. Ali je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 2 [PEU] in vrednoto pravne države, ki je v njem izražena, ter člen 6(1) in (2) Direktive [2016/343] v povezavi z uvodno izjavo 22 te direktive razlagati tako, da so zahteve učinkovitega sodnega varstva – vključno z zahtevo po neodvisnosti sodstva – in zahteve, ki izhajajo iz domneve nedolžnosti, kršene, če sodni postopek, kakršen je kazenski postopek, ki teče proti osebi, obdolženi storitve kaznivega dejanja iz [različnih določb kazenskega zakonika], poteka tako, da:
 - je v senatu sodišča sodnik, ki je bil na mesto v tem sodišču z odločbo, ki jo je minister za pravosodje sprejel sam, delegiran iz sodišča, ki je po hierarhiji eno stopnjo nižje, pri čemer ni znano, po katerih merilih se je minister za pravosodje ravnal pri delegiranju tega sodnika, nacionalno pravo pa ne določa sodnega nadzora take odločbe in ministru za pravosodje omogoča, da sodnika v poljubnem trenutku odpokliče z mesta, na katero ga je delegiral?
2. Ali do kršitve zahtev, navedenih v prvem vprašanju, pride v položaju, v katerem lahko stranke zoper odločbo, izdano v sodnem postopku, kakršen je opisan v prvem vprašanju, vložijo izredno pravno sredstvo pri sodišču, kakršno je Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, in nacionalno pravo določa, da mora predsednik organizacijske enote (oddelka) tega sodišča, ki je pristojna za odločanje o pravnem sredstvu, zadeve sodnikom dodeljevati po abecednem redu sodnikov tega oddelka, pri čemer je izrecno prepovedana izpustitev katerega koli sodnika, pri odločanju o dodeljenih zadevah pa sodeluje tudi oseba, ki je bila imenovana na predlog kolegijskega organa, kakršen je Krajowa Rada Sądownictwa (nacionalni sodni svet, Poljska), katerega sestava je oblikovana tako, da so njegovi člani sodniki:
 - (a) ki jih izvoli dom parlamenta, ki glasuje za celoten seznam kandidatov, ki ga predhodno sestavi parlamentarna komisija, ki pri tem izbira med kandidati, ki jih poslanske skupine ali organ tega doma parlamenta predlagajo na podlagi priporočil, ki jih podajo skupine sodnikov ali državljanov, tako da morajo kandidati med postopkom za izvolitev trikrat dobiti podporo politikov;
 - (b) ki imajo v članstvu tega organa tolikšno večino, da zadostuje za sprejetje odločitve o predložitvi predlogov za imenovanje na sodniška mesta in drugih zavezujočih odločitev, ki se zahtevajo z nacionalnim pravom?
3. Kakšen učinek imata z vidika prava Unije – vključno z določbami in zahtevami, navedenimi v prvem vprašanju – odločba, izdana v sodnem postopku, urejenem tako, kot je opisano v prvem vprašanju, in odločba, izdana v postopku pred Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), če pri njenem sprejetju sodeluje oseba, navedena v drugem vprašanju?

4. Ali so v skladu s pravom Unije – vključno z določbami, navedenimi v prvem vprašanju – učinki odločb, omenjenih v tretjem vprašanju, odvisni od tega, ali je zadevno sodišče odločilo v korist ali v škodo obdolženca?“

17. S sklepom predsednika Sodišča z dne 25. oktobra 2019 so bile zadeve od C-748/19 do C-754/19 združene za pisni in ustni del postopka ter za izdajo sodb.

18. S sklepom predsednika Sodišča z dne 2. decembra 2019 je bil predlog za obravnavo po hitrem postopku iz člena 105(1) Poslovnika Sodišča, ki je bil podan v predložitvenih odločbah, zavrnjen.

19. Sodišče je 31. julija 2020 predložitvenemu sodišču poslalo zahtevo za informacije, na katero je bilo odgovorjeno z dopisom z dne 3. septembra 2020.

20. Pisna stališča so predložili Prokuratura Regionalna w Warszawie (v nadaljevanju: regionalno tožilstvo v Varšavi), Prokuratura Regionalna w Lublinie (v nadaljevanju: regionalno tožilstvo v Lublinu), poljska vlada in Evropska komisija.

IV. Analiza

21. Zgradba teh sklepnih predlogov je taka. Najprej bom obravnaval ugovora glede pristojnosti in dopustnosti, ki so ju vložile zadevne stranke (A). Ker bom ugotovil, da je prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, v skladu z ustaljenim pristopom in sodno prakso Sodišča dejansko dopustno, se bom v nadaljevanju posvetil vidiku, ki se skriva za ugovoroma glede pristojnosti Sodišča in dopustnosti, to je naravi in omejitvam člena 19(1), drugi pododstavek, PEU (B). Nazadnje bom opravil vsebinsko presojo prvega vprašanja predložitvenega sodišča v zvezi z ureditvijo dodelitve sodnikov, ki vpliva na sestavo sodnih senatov, ki odločajo v postopkih v glavni stvari (C).

A. Pristojnost in dopustnost

22. Nekatere od strank, ki so predložile stališča, so navedle več trditev, s katerimi ugovarjajo pristojnosti Sodišča in/ali dopustnosti predlogov za sprejetje predhodne odločbe. Čeprav so te stranke trditve v zvezi z obema vidikoma predstavile kot celoto, jih bom vseeno preučil ločeno.

23. Najprej se bom posvetil trditvam v zvezi s pristojnostjo Sodišča, ki jih je treba po mojem mnenju obravnavati na kratko (1). Nato pa bom preučil različne trditve, ki so bile navedene v zvezi z dopustnostjo predlogov za sprejetje predhodne odločbe kot takih oziroma, natančneje, v zvezi z dopustnostjo posameznih vprašanj. Na podlagi nekaterih trditev se namreč odpirajo precej zapletena vprašanja, ki jih je treba podrobno preučiti (2).

1. Pristojnost Sodišča

24. Poljska vlada, regionalno tožilstvo v Varšavi in regionalno tožilstvo v Lublinu trdijo, da Sodišče ni pristojno, da odgovori na vprašanja za predhodno odločanje. Po njihovem mnenju naj bi bile za organizacijo sodstva, zlasti pa za vprašanja, kot so imenovanje sodnikov, sestava sodnih senatov, premestitev ali dodelitev sodnikov z enega sodišča na drugo in pravni učinki nacionalnih

sodnih odločb, pristojne izključno države članice. Ker se postopki v glavni stvari nanašajo na nacionalno kazensko pravo na področjih, ki naj na ravni Unije ne bi bila harmonizirana, naj bi šlo – po mnenju navedenih strank – za povsem notranje zadeve, ki so omejene na Poljsko.

25. To stališče poleg tega po mnenju regionalnega tožilstva v Varšavi in regionalnega tožilstva v Lublinu izhaja tudi iz točke 29 sodbe Sodišča Associação Sindical dos Juízes Portugueses⁸. Iz nekaterih drugih jezikovnih različic te sodbe, razen angleške, naj bi izhajalo, da se člen 19(1) PEU uporablja le, kadar država članica v konkretni zadevi deluje na področju uporabe prava Unije.

26. Po mojem mnenju teh trditev ni mogoče sprejeti.

27. Prvič, kot je Sodišče večkrat razsodilo, čeprav je organizacija sodstva v državah članicah v njihovi pristojnosti, morajo države članice pri izvajanju te pristojnosti vseeno spoštovati obveznosti, ki zanje izhajajo iz prava Unije, vključno z obveznostmi, ki izhajajo iz člena 2 in člena 19(1) PEU.⁹ Te obveznosti so lahko povezane s katerim koli vidikom nacionalnih struktur ali postopkov, ki se uporabljajo za izvrševanje prava Unije na nacionalni ravni. Predmet obravnavanih predlogov za sprejetje predhodne odločbe se nanaša prav na obveznosti držav članic, ki izhajajo iz navedenih določb, in na vprašanje, ali so sporne nacionalne določbe dejansko skladne s temi obveznostmi. Sodišče je kot tako pristojno za razlago člena 2 in člena 19(1) PEU ter za odločanje o problematiki, ki se obravnava v vprašanjih za predhodno odločanje.¹⁰

28. Drugič, v nasprotju s trditvami, ki jih sta jih navedli regionalno tožilstvo v Varšavi in regionalno tožilstvo v Lublinu, ne vidim nobene pomembne razlike med različnimi jezikovnimi različicami – to pa velja tudi, kar je najpomembnejše, za portugalsko različico, glede na to, da je bila portugalsčina jezik postopka – točke 29 sodbe Sodišča Associação Sindical dos Juízes Portugueses. Zadevni odlomek se je nanašal na razliko med področjem uporabe člena 19(1), drugi pododstavek, PEU in področjem uporabe Listine. Sodišče je pojasnilo, da se člen 19(1) PEU uporablja za vsa „področj[a], ki jih ureja pravo Unije“, ker ta določba ne vsebuje nobene omejitve, kot je določena v členu 51(1) Listine. Sodišče v navedeni sodbi ni podalo nobenih dodatnih pojasnil glede tega vidika.¹¹

29. Vendar je bil natančen pomen tega odlomka popolnoma pojasnjen v kasnejši sodni praksi Sodišča. Razlika v stvarnem področju uporabe navedenih določb pomeni, da se člen 19(1) PEU uporablja, če *lahko* nacionalni organ kot sodišče odloča o vprašanjih, ki se nanašajo na uporabo ali razlago prava Unije in ki torej spadajo na področja, ki jih ureja to pravo.¹² Povedano drugače, nacionalna sodišča morajo spoštovati standarde iz te določbe, kadar koli lahko na načelni ravni odločajo o vprašanjih, ki jih ureja pravo Unije. To pa ne pomeni, da se morajo konkretne zadeve dejansko nanašati na pravo Unije.

⁸ Sodba z dne 27. februarja 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

⁹ Glej v tem smislu sodbo A. K. in drugi (točke 75, 84 in 86 ter navedena sodna praksa).

¹⁰ Glej v tem smislu sodbe z dne 7. marca 2017, X in X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, točka 37); A. K. in drugi (točka 74); Land Hessen (točka 41), in z dne 2. marca 2021 A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točka 69).

¹¹ Za bolj obširno razlago glej moje sklepne predloge v zadevi Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, točka 54).

¹² Glej sodbe z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 51); A. K. in drugi (točka 83), in z dne 2. marca 2021 A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točka 111).

30. V zvezi z obravnavanimi zadevami ni nobenega dvoma, kot je pravilno ugotovila Komisija, da je sodni organ, katerega neodvisnost je v postopkih v glavni stvari sporna – to je Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi) – organ, ki lahko kot sodišče odloča o vprašanjih, ki se nanašajo na uporabo ali razlago prava Unije. Poleg tega ni sporno, da je Sodišče pristojno za razlago določb Direktive 2016/343 ter člena 2 in člena 19(1) PEU.

31. To posledično pomeni, da je Sodišče očitno pristojno za odločanje o obravnavanih zadevah.

2. Dopustnost

32. Kar zadeva dopustnost vprašanj za predhodno odločanje, bom najprej obravnaval očitke zoper drugo, tretje in četrto vprašanje, saj so ta vprašanja po mojem mnenju nedopustna (a). Nato pa se bom posvetil dopustnosti prvega vprašanja, ki za razliko od ostalih vprašanj zahteva bolj poglobljeno razpravo (b).

33. Vendar menim, da je treba, preden se lotim te analize, obravnavati ugovor, ki se nanaša posebej na predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-754/19. Regionalno tožilstvo v Varšavi namreč trdi, da predložitveno sodišče ni prekinilo postopka, v zvezi s katerim je vložilo ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, in da je 11. decembra 2019 dejansko izdalo končno odločbo.

34. Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da če pred predložitvenim sodiščem ne teče noben spor, zaradi česar odgovor na vprašanje za predhodno odločanje za navedeno sodišče ni uporaben za rešitev spora, potem mora Sodišče ugotoviti, da ni potrebe za odločanje o predlogu za sprejetje predhodne odločbe.¹³

35. Če torej – kot trdi regionalno tožilstvo v Varšavi – postopek v glavni stvari v zadevi C-754/19 dejansko ni bil prekinjen in je bila izdana končna odločba, potem je predlog za sprejetje predhodne odločbe brezpredmeten. V teh okoliščinah Sodišču ne bi bilo treba več odločati o vprašanjih za predhodno odločanje, ki so bila predložena v tej zadevi.

36. Vendar predložitveno sodišče ni niti obvestilo Sodišča o nastanku kakršnih koli naknadnih upoštevnihih dejstev niti ni umaknilo predloga za sprejetje predhodne odločbe. Obenem tega vidika sploh ni treba nadalje preučevati, ker so vprašanja za predhodno odločanje v navedeni zadevi *povsem enaka* vprašanjem, postavljenim v preostalih šestih zadevah, obravnavanih v teh sklepnih predlogih, v katerih ni sporno, da zadevni postopki pred nacionalnim sodiščem še vedno tečejo.

37. Zato bom v nadaljevanju obravnaval konkretne trditve, ki so bile navedene v zvezi z dopustnostjo posameznih vprašanj za predhodno odločanje.

¹³ Glej na primer sodbi z dne 3. julija 2014, Da Silva (C-189/13, EU:C:2014:2043, točki 34 in 35), in z dne 26. februarja 2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, točka 38).

a) Drugo, tretje in četrto vprašanje

38. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali so v okoliščinah, v katerih lahko stranke zoper odločbe, ki bodo izdane v postopkih v glavni stvari, vložijo izredno pravno sredstvo, če je za odločanje o tem pravnem sredstvu pristojno sodišče – to je Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče, Poljska) – o neodvisnosti katerega predložitveno sodišče dvomi, kršene nekatere določbe prava Unije.

39. Tretje vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na pravne učinke prihodnjih odločb, ki jih bo izdalo predložitveno sodišče, in na pravne učinke odločb, ki jih bo Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) izdalo v okviru morebitnih pritožb, ki bi bile lahko vložene zoper odločbe, izdane v postopkih v glavni stvari.

40. S četrтим vprašanjem za predhodno odločanje, ki je tesno povezano s tretjim vprašanjem, pa predložitveno sodišče sprašuje, ali so posledice odločb, ki jih Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) izda v postopku, v katerem je vloženo to izredno pravno sredstvo, na podlagi prava Unije odvisne od tega, ali zadevno sodišče odloči v korist ali v škodo obdolženca.

41. V skladu s stališči poljske vlade, regionalnega tožilstva v Varšavi, regionalnega tožilstva v Lublinu in Komisije menim, da ta tri vprašanja niso dopustna.

42. Glede na to, da ta vprašanja temeljijo na predpostavki, da bo v obravnavanih zadevah pred Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) v prihodnje morda vloženo izredno pravno sredstvo, je jasno, da se ta vprašanja nanašajo na povsem *hipotetičen* dogodek. V tem okviru je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da namen predloga za sprejetje predhodne ne sme biti oblikovanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih.¹⁴

43. Ker se tretje in četrto vprašanje nanašata tudi na morebitne učinke sodb, ki jih bo izdalo predložitveno sodišče, podobno velja, da sta ti vprašanji *preuranjeni* in *nezadostno obrazloženi*. Preuranjeni sta zato, ker se nanašata na postopke, ki bi lahko v nadaljevanju potekali pred drugim sodiščem, ne nanašata pa se na fazo postopka, v kateri se trenutno obravnavajo te zadeve. Poleg tega, kot pojasnjuje predložitveno sodišče, obstajajo drugi načini postopanja, na katere bi lahko uredilo nastali položaj, če bi Sodišče odločilo, da sporne nacionalne določbe niso skladne s členom 19(1) PEU. Tako obstaja možnost, da se težava, na katero je opozorilo predložitveno sodišče, sploh ne bo uresničila. Ti vprašanji pa ne izpolnjujeta niti zahtev iz člena 94 Poslovnika Sodišča, saj predložitveno sodišče ni navedlo nobenih nadaljnjih pojasnil glede tega, kako bi lahko domnevno nepravilna sestava sodnih senatov, ki bodo v prihodnje morda odločali o obravnavanih zadevah, konkretno vplivala na zakonitost odločb, ki jih bo izdalo predložitveno sodišče.

44. Čeprav nikakor ne želim prezreti splošnega nacionalnega okvira, ki je, milo rečeno, res problematičen in zapleten, pa moram poudariti, da obstajajo splošno uveljavljene omejitve glede tega, kakšna vprašanja je mogoče postaviti v predlogu za sprejetje predhodne odločbe. Če poenostavim, vprašanja za predhodno odločanje bi se morala nanašati na aktualno zadevo (ali na pretekle okoliščine, ki očitno vplivajo na aktualno zadevo¹⁵), o kateri odloča predložitveno sodišče.

¹⁴ Glej za nedavni primer sodbo z dne 3. oktobra 2019, A in drugi (C-70/18, EU:C:2019:823, točka 73 in navedena sodna praksa).

¹⁵ Glej v zvezi s tem na primer sodbo z dne 29. julija 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626). Vprašanje, ki ga je v navedeni zadevi postavilo predložitveno sodišče, se je, strogo gledano, nanašalo na domnevo v zvezi s tem, kako bi nacionalni upravni organ v prihodnje obravnaval zadevo, če bi nacionalno sodišče pred tem razveljavilo odločbo, ki jo je ta izdal v obravnavani zadevi. Ker pa se je že zgodilo, da nacionalni upravni organ prejšnjih odločb nacionalnega sodišča ni upošteval, je bilo vprašanje o *prihodnji* obravnavi zaradi *preteklosti* te zadeve utemeljeno in bistveno manj hipotetično.

Čeprav se je ta pogoj v tradicionalni sodni praksi Sodišča razlagal široko in prizanesljivo, pa to ne spreminja dejstva, da morajo biti pojasnila, za katera se prosi, taka, da jih bo predložitveno sodišče lahko upoštevalo pri odločbi, ki jo bo izdalo. To pa izključuje ugibanja o prihodnjih dogodkih, ki se morda sploh ne bodo uresničili.

45. Drugo, tretje in četrto vprašanje so zato po mojem mnenju dejansko nedopustna.

b) Prvo vprašanje

46. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje nacionalnim določbam, v skladu s katerimi lahko minister za pravosodje/generalni državni tožilec na podlagi meril, ki niso objavljena, za nedoločen čas dodeli sodnike na višja sodišča in to dodelitev kadar koli po lastni presoji prekine. Predložitveno sodišče se zlasti sklicuje na člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 2 PEU in načelom pravne države, ki je v njem izraženo, ter na člen 6(1) in (2) Direktive 2016/343 in uvodno izjavo 22 te direktive.

47. V zvezi z dopustnostjo tega vprašanja so bili navedeni različni ugovori. Ti se nanašajo na pojem „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU (1), spoštovanje zahtev iz člena 94 Poslovnika Sodišča (2) ter potrebnost in upoštevnost vprašanja za predhodno odločanje (3). Navedene vidike bom obravnaval po vrsti.

1) Pojem „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU

48. Prvič, regionalno tožilstvo v Varšavi in regionalno tožilstvo v Lublinu izpostavljata, da je predloge za sprejetje predhodne odločbe vložila sodnica posameznica – predsednica sodnega senata, ki obravnava zadevne kazenske zadeve – ne pa senat kot tak. Navedeni tožilstvi trdita, da mora o pritožbenih postopkih, kakršni so ti v obravnavanih zadevah, v skladu s členom 29(1) zakonika o kazenskem postopku odločati tričlanski senat, razen v posebnih okoliščinah, določenih z zakonom. Te posebne okoliščine pa naj po njunem mnenju v obravnavani zadevi ne bi bile podane. Predložitveni organ naj torej ne bi izpolnjeval pogojev, da bi se lahko štel za „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU.

49. Neizpodbitno je, da je obravnavane predloge za sprejetje predhodne odločbe vložilo Sąd Okręgowy w Warszawie (X Wydział Karny Odwoławczy) (regionalno sodišče v Varšavi, 10. kazenski pritožbeni oddelek). V predložitveni odločbi je navedeno, da to sodišče sestavlja predsednica sodečega senata, ki je to odločbo tudi podpisala.

50. Vendar po mojem mnenju to ni dovolj, da bi bili predlogi za sprejetje predhodne odločbe *samodejno* nedopustni.

51. Prvič, opozoriti je treba, da se je pojem „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU na podlagi prava Unije in s strani Sodišča vselej *razlagal avtonomno*, ne glede na poimenovanja in opredelitve, ki izhajajo iz nacionalnega prava. Glede na ta merila ni nobenega dvoma (česar ne izpodbija niti nobena stranka), da predložitveni organ izpolnjuje vse pogoje, ki izhajajo iz tako imenovanih

meril iz sodbe Dorsch:¹⁶ organ je ustanovljen na podlagi zakona, je stalen, ima obvezno sodno pristojnost, zagotavlja kontradiktornost postopka, uporablja pravna pravila in je – načeloma – neodvisen in nepristranski.

52. Drugič, pojem „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU se preučuje na strukturni, *institucionalni* ravni. Povedano drugače, pri preučevanju tega pojma se presojajo lastnosti sodnega organa, ki vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, pri čemer se upošteva funkcija, ki jo ta organ opravlja v *konkretnih okoliščinah* posamezne zadeve. Preprosto povedano, organ se lahko šteje za sodišče, tudi če običajno opravlja druge (nesodne) naloge,¹⁷ in obratno.¹⁸ Konkretno funkcije, ki jih organ opravlja v postopku v glavni stvari, so torej bistvenega pomena. V obravnavanih zadevah ni nobenega dvoma, da predložitveno sodišče izvaja sodno pristojnost, ko odloča o pravnih sredstvih, vloženih v kazenskih postopkih, pa tudi ko morda preverja sestavo senata, ki odloča o tovrstnih pravnih sredstvih. Pri opravljanju obeh funkcij gre namreč za izvajanje sodne pristojnosti.

53. Tretjič, v sodni praksi Sodišča se dosledno trdi, da „Sodišče [...] ni pristojno [...] da bi preverjalo, ali je bila predložitvena odločba sprejeta v skladu z nacionalnimi pravili o organizaciji sodišč in sodnih postopkih“.¹⁹ V skladu s to sodno prakso „je [Sodišče] vezano na predložitveno odločbo, ki jo izda sodišče države članice, če ta ni bila razveljavljena na podlagi pravnega sredstva, ki ga morebiti določa nacionalno pravo“.²⁰

54. Iz navedenega torej dokaj jasno izhaja, da če je organ, ki vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, sodišče, ki izvaja sodno pristojnost, pri čemer sta v pravu Unije oba pojma avtonomno opredeljena, ni naloga Sodišča, da začne ponovno preverjati skladnost z vsemi procesnimi pravili, določenimi v nacionalnem pravu: ali je uporabljen pravi pečat? Ali predlog za sprejetje predhodne odločbe izpolnjuje vse formalne in procesne zahteve iz nacionalnega prava? Ali so vsi podpisi na pravem mestu?

55. Morda je treba spomniti, da ta pristop in navedena sodna praksa izhajata iz zadeve – Reina – v kateri je bila dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe izpodbijana zaradi nepravilne sestave predložitvenega sodišča.²¹ Poleg tega je Sodišče v sodbi San Giorgio izrecno zavrnilo ugovor, podoben temu, ki je naveden v obravnavani zadevi. Italijanska vlada je namreč izpodbijala dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe (ki ga je vložil predsednik predložitvenega sodišča), pri čemer je trdila, da je ta odločitev na podlagi nacionalnega prava v pristojnosti sodišča v polni sestavi. Sodišče je ta ugovor brez odlašanja zavrnilo, pri tem pa poudarilo, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso vsako nacionalno sodišče „vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe [...] neodvisno [...] od tega, v kateri fazi je postopek, ki poteka pred njim, in ne glede na naravo odločbe, ki jo mora izdati“.²²

¹⁶ Sodba z dne 17. septembra 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, točka 23). Nedavno, sodba Land Hessen (točka 43 in navedena sodna praksa).

¹⁷ Glej na primer sodbo z dne 17. julija 2014, Torresi (C-58/13 in C-59/13, EU:C:2014:2088, točke od 15 do 30).

¹⁸ Glej v tem smislu sodbo z dne 31. januarja 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, točka 40 in navedena sodna praksa).

¹⁹ Sodba z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 30 in navedena sodna praksa).

²⁰ Sodba z dne 16. julija 2020, Governo della Repubblica italiana (Status italijanskih sodnikov) (C-658/18, EU:C:2020:572, točka 61 in navedena sodna praksa).

²¹ Sodba z dne 14. januarja 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, točka 6).

²² Sodba z dne 9. novembra 1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, točke od 7 do 10).

56. Sodišče temu pristopu ni sledilo le v tistih primerih, v katerih predložitveno sodišče *očitno* ni bilo pristojno za odločanje o zadevi, kot v nedavnih sklepih v zadevah Di Girolamo.²³ Vendar se obravnavane zadeve očitno razlikujejo od obeh zadev Di Girolamo. Ni sporno, da je predložitveno sodišče pristojno za odločanje o zadevah iz postopkov v glavni stvari. Edino nerešeno vprašanje se nanaša na organ, ki je znotraj tega sodišča pristojen, da Sodišču na podlagi člena 267 PDEU predloži vprašanje za predhodno odločanje. Obravnavane zadeve so tako precej bolj primerljive s tistimi, ki jih je Sodišče preučilo v okviru sodb Reina in San Giorgio.

57. Četrtrič, dejstvo, da bi morale predložitveno sodišče – kot navajata regionalno tožilstvo v Varšavi in regionalno tožilstvo v Lublinu – kršiti nekatera pravila notranjega pravnega reda, da bi lahko na podlagi člena 267 PDEU sploh predložilo vprašanje Sodišču, je, tudi če bi se izkazalo za točno, brezpredmetno. V sodni praksi Sodišča namreč obstajajo številni primeri, v katerih so nacionalna sodišča na podlagi prava Unije lahko zavrnila ali celo morala zavrniti uporabo nacionalnih procesnih določb, ki so omejevale njihovo pravico, da pri Sodišču vložijo predloge za sprejetje predhodne odločbe.²⁴

58. Nedavna zadeva, v kateri je bil položaj precej podoben obravnavanim zadevam, je zadeva A. K. in drugi. V tej zadevi je poljska vlada trdila, da so bili nacionalni postopki nični zaradi kršitve pravil o *sestavi in pristojnosti sodišč*. Poljska vlada je v tej zadevi v zvezi s pravilno sestavo sodišča navedla, da bi moral v skladu z nacionalno zakonodajo zadevo obravnavati sodnik posameznik, in ne senat, sestavljen iz treh sodnikov, ki je predložil vprašanja za predhodno odločanje.²⁵ Sodišče pa je ugotovilo, da se „[n]avedeni vprašanji [...] v bistvu nanašata prav na to, ali mora sodišče, kot je predložitveno sodišče, ne glede na nacionalna pravila o razdelitvi sodnih pristojnosti, ki veljajo v zadevni državi članici, na podlagi določb prava Unije, na katere se nanašata ti vprašanji, zavrniti uporabo navedenih nacionalnih pravil in po potrebi prevzeti sodno pristojnost glede sporov o glavni stvari. Sodba, s katero bi Sodišče potrdilo obstoj take obveznosti, pa bi zavezovala predložitveno sodišče in vse druge organe Republike Poljske, ne da bi bili lahko notranji predpisi o ničnosti postopkov ali o razdelitvi sodnih pristojnosti, na katere se sklicuje poljska vlada, ovira za to.“²⁶

59. Petič, sprejetje ugovorov poljske vlade – v skladu s katerimi lahko vprašanje, kakršno je obravnavano, zaradi spoštovanja nacionalnega prava predloži le senat v polni sestavi – bi po mojem mnenju privedlo do dveh dodatnih težav.

60. Po eni strani bi bilo le malo verjetno, da bi bila vprašanja, povezana s pravilno sestavo sodnih senatov, sploh kdaj predložena Sodišču oziroma da bi bila predložena pravočasno. Sodniki, katerih imenovanje je bilo domnevno nepravilno, se namreč verjetno ne bi strinjali s tem, da je treba Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na pravilnost njihovega imenovanja za obravnavo te zadeve. V teh okoliščinah bi se takšno vprašanje lahko postavilo le, če in ko bi bilo zoper odločbo, ki bi jo izdalo (morebiti nezakonito sestavljeno) sodišče, vloženo pravno sredstvo. Tako bi se v najboljšem primeru zgodilo, da bi bilo zadevno vprašanje Sodišču predloženo precej pozno. V najslabšem (oziroma dokaj realističnem) primeru pa tako vprašanje sploh ne bi bilo predloženo.

²³ Glej sklepa z dne 6. septembra 2018, Di Girolamo (C-472/17, neobjavljen, EU:C:2018:684), in z dne 17. decembra 2019, Di Girolamo (C-618/18, neobjavljen, EU:C:2019:1090).

²⁴ Glej med številnimi drugimi sodbi z dne 5. oktobra 2010, Elčinov (C-173/09, EU:C:2010:581, točke od 21 do 32 in navedena sodna praksa), in z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točke od 62 do 73 in navedena sodna praksa).

²⁵ Sodba A. K. in drugi (točka 110).

²⁶ Prav tam, točka 112.

61. Strinjanje z logiko, kot jo predlaga poljska vlada, bi po drugi strani privedlo do še enega protislovja. Če bi bili dvomi, ki bi jih izrazilo predložitveno sodišče, vsebinsko utemeljeni, bi bilo mogoče domnevati, da eden od članov teh senatov ni neodvisen. Ali bi bila potemtaka v tem malo verjetnem primeru, v katerem bi bil tak član senata pripravljen podpisati predložitveno odločbo, zaradi katere bi se vzbujal dvom o njegovi lastni neodvisnosti, taka odločba dopustna? Ali to ne bi pomenilo, da predložitveni organ, ki bi deloval v taki sestavi, ne bi izpolnil merila neodvisnosti, ki je neločljivo povezano s pojmom „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU?

62. To jasno kaže na pomen dveh vidikov. Prvič, ponovno poudarjam, da obstaja verjetnost, da tak sodni senat sam ne bi dejansko nikdar postavil vprašanj, povezanih s pravilnostjo svoje sestave. Drugič, pogojevanje dopustnosti predlogov za sprejetje predhodne odločbe in avtonomnega merila iz člena 267 PDEU z izpolnjenostjo vseh procesnih zahtev, določenih v nacionalnem pravu, ni le nelogično, ampak je s sistemskega vidika tudi nevarno.

63. Šestič, sodnica, ki je v obravnavanih zadevah vložila predloge za sprejetje predhodne odločbe, ni *katera koli* članica senata, ki odloča o teh zadevah, ampak je *predsednica* tega senata. Predsedniki sodnih organov pa nimajo le dodatnih pristojnosti, temveč so jim zaupane tudi dodatne odgovornosti. Delovati morajo namreč kot „varuhi neodvisnosti in nepristranskosti sodnikov ter sodišča kot celote“. ²⁷ Te naloge v manjših sestavah sodišča ali v okviru konkretnih postopkov praviloma opravlja predsednik sestave (ali senata), ki predseduje senatu in vodi njegovo delo. ²⁸ Od predsednikov se običajno pričakuje, da nadzorujejo tako postopek kot tudi notranja posvetovanja senatov, ki jim predsedujejo. Zato se mi ne zdi nenavadno (kaj šele nezakonito), da predložitvena sodnica kot predsednica zadevnega senata meni, da mora zagotoviti pravilno sestavo tega senata.

64. Nazadnje, z zadnjenavedenim vidikom je povezan še en preudarek: kakšen je pravzaprav postopek, v zvezi s katerim predložitveno sodišče prosi za usmeritve Sodišča? Zagotovo bi lahko rekli, da gre v zadevnem postopku za kazenski postopek pred tričlanskim senatom, ki bo privedel do izdaje meritorne odločbe v zvezi z vloženo kazensko obtožbo.

65. Vendar je mogoče na zadevo gledati tudi drugače. Pri tem bi se bilo treba osredotočiti na *konkretno procesno vprašanje* in dejansko odločbo, ki jo je treba izdati kot odziv na to vprašanje. V tem primeru postopek, v zvezi s katerim je Sodišče zaproseno za usmeritve, ne zajema *celotnega kazenskega postopka*, ampak le *predhodno vprašanje*, ki se nanaša na pravilnost sestave senata, ki odloča o tej zadevi. V zvezi s tem delom postopka in tudi glede na vrsto (predhodne) procesne odločbe, ki jo je treba sprejeti, pa je jasno, da je predložitvena sodnica kot predsednica tega senata tista, ki znotraj tega dela celotnega postopka dejansko odloča. V okviru tega predhodnega procesnega vprašanja, ki ga je treba rešiti, *preden* lahko o zadevi odloča sodni senat, ki deluje v skladu s pravom Unije, je predložitveni sodnik edini, ki lahko obravnava in ki bi na vsak način moral obravnavati to vprašanje, da bi se postopek odločanja o obravnavanih zadevah sploh lahko nadaljeval.

66. Seveda ne trdim, da bi morale Sodišče sprejeti predloge za sprejetje predhodne odločbe, ki jih vložijo sodniki (ali senati), ki očitno niso pristojni za odločanje o zadevah iz postopkov v glavni stvari, ki zlorablajo možnost predložitve vprašanja za predhodno odločanje iz člena 267 PDEU ali ki v zvezi s postopki v glavni stvari ne izpolnjujejo meril iz sodbe Dorsch. Vendar za obravnavane zadeve ne velja nobeden izmed navedenih položajev: predložitveno sodišče je

²⁷ Glej na primer Svet Evrope, Posvetovalni svet evropskih sodnikov (CCJE), mnenje št. 19 (2016) z dne 10. novembra 2016, The Role Of Court Presidents, CCJE (2016)2), str. 2.

²⁸ Za ponazoritev glej člen 11(4) Poslovnika Sodišča.

„sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, ima pristojnost za odločanje o zadevah iz postopkov v glavni stvari, te zadeve se nanašajo na dejanske spore, dejansko pa je tudi vprašanje, ki je predloženo *in limine litis*.

2) Neobstoj zadostnih pojasnil

67. Poljska vlada ter regionalni tožilstvi v Varšavi in v Lublinu trdijo, da predlogi za sprejetje predhodne odločbe ne izpolnjujejo zahtev iz člena 94 Poslovnika Sodišča. Trdijo, da v njih ni dovolj pojasnjena zveza med določbami prava Unije, za razlago katerih se prosi, in zadevami, o katerih tečejo postopki v glavni stvari.

68. V zvezi s tem je treba priznati, da so predložitvene odločbe vsaj v delu, v katerem se to vprašanje nanaša na določbe Direktive 2016/343, jedrnate. Res je, da bi lahko nacionalno sodišče vložilo več truda v razjasnitev dejanskega okvira. Pričakovali bi zlasti več podrobnosti v zvezi s tem, kako bi lahko obveznosti držav članic glede dokaznega bremena, ki izhajajo iz člena 6 Direktive 2016/343, vplivale na zadevne postopke v sporih o glavni stvari.

69. Vendar ne glede na to menim, da ni mogoče šteti, da predložitveno sodišče zaradi „besedne skoposti“ ni izpolnilo zahtev iz člena 94 Poslovnika Sodišča. Direktiva 2016/343 se namreč (i) uporablja v obravnavanih zadevah in (ii) je upoštevna.

70. V zvezi s prvim vidikom je iz predložitvene odločbe razvidno, da zoper obdolžence v obravnavanih zadevah potekajo kazenski postopki in da končna odločba o ugotovitvi njihove krivde še ni bila izdana. Določbe Direktive 2016/343 se torej uporabljajo. Ta direktiva se v skladu s svojim členom 2 uporablja za fizične osebe, ki so osumljene ali obdolžene v kazenskem postopku. Uporablja se v vseh fazah kazenskega postopka, in sicer od trenutka, ko je oseba osumljena ali obdolžena storitve kaznivega dejanja ali domnevnega kaznivega dejanja, dokler končna odločba o tem, ali je ta oseba storila zadevno kaznivo dejanje, ne postane pravnomočna.²⁹ V tem okviru ni treba posebej dodati, da se navedena direktiva uporablja tudi v postopkih, ki so „povsem notranji“ oziroma v celoti omejeni na eno državo članico.

71. V zvezi z drugim vidikom pa zadostuje ugotovitev, da se lahko vprašanja v zvezi z domnevo nedolžnosti ali dokaznim bremenom pojavijo, če je eden ali več članov sodnega senata, ki odloča o kazenski zadevi, povezan z eno od strank v postopku, in sicer s tožilstvom. Če obstaja možnost, da sta dodelitev sodnika na sodišče višje stopnje in njegov položaj na tem sodišču pogojena s tem, da je tožilstvo zadovoljno z njegovo delovno uspešnostjo, ker je lahko sodnik v nasprotnem primeru kadar koli odpoklican, se je mogoče vprašati, ali lahko to vzbudi dvome o neodvisnosti in nepristranskosti dodeljenega sodnika. Pri tem gre lahko za vprašanje nepristranskosti sodišč (če se obravnava s strukturnega vidika) ali pa za vprašanje, ki je povezano z domnevo nedolžnosti oziroma z dokaznim bremenom (če se obravnava z vidika obdolženca, pri katerem se lahko vzbudi prepričanje, da bi v tako sestavljenem senatu lahko obstajala težnja po ugoditvi predlogom tožilstva).

72. Vsekakor velja, da so, kar zadeva člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, zahteve iz člena 94 Poslovnika Sodišča izpolnjene. Predstavitev dejanskega stanja in okvira, ki je potrebna, da lahko Sodišče opravi presojo na podlagi te določbe, namreč ne zahteva predložitve dodatnih informacij o podrobnostih postopka v glavni stvari. V predložitvenih odločbah so sicer jedrnato, vendar izčrpno predstavljeni nacionalni pravni okvir, ki ureja premestitev oziroma dodelitev sodnikov,

²⁹ Glej sodbo z dne 5. septembra 2019, AH in drugi (Domneva nedolžnosti) (C-377/18, EU:C:2019:670, točka 32).

konkretna vprašanja, ki jih ima predložitveno sodišče v zvezi s sestavo senata, ki odloča v postopkih v glavni stvari, in razlogi, zaradi katerih predložitveno sodišče dvomi o združljivosti tega pravnega okvira s pravom Unije. Sodišče lahko na podlagi teh elementov, če jih obravnava kot celoto, razume vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, in razloge zanj.

3) Upoštevnost in potrebnost vprašanja

73. Poljska vlada ter regionalni tožilstvi v Varšavi in Lublinu trdijo, da odgovor na vprašanje ni potreben ali upošteven za odločanje v postopkih v glavni stvari. V bistvu trdijo, da je to vprašanje zgolj hipotetično. Predložitveno sodišče naj odgovora Sodišča v zvezi z razlago člena 19(1) PEU s procesnega vidika sploh ne bi moglo uporabiti v postopkih v glavni stvari. V skladu z nacionalnim pravom naj predložitveno sodišče – kot trdijo navedene stranke – ne bi imelo nobene pristojnosti za „odpravo“ morebitnih pomanjkljivosti, ki izhajajo iz spornih nacionalnih procesnih določb. Za odločanje o izločitvi enega od sodnikov predložitvenega sodišča naj bi bilo namreč po potrebi zadolženo drugo sodišče (to je drugi senat). Navedene stranke poleg tega poudarjajo, da obdolžene osebe niso navedle nobenih očitkov glede sestave zadevnega senata. Trdijo tudi, da predstavitelji nacionalnih določb, ki urejajo premestitev oziroma dodelitev sodnikov, v predložitvenih odločbah ni celovita in nepristranska, pri čemer se sklicujejo na sodbi Sodišča Foglia³⁰.

74. Komisija opozarja na skopost informacij v predložitvenih odločbah. Vendar vseeno meni, da je to vprašanje dopustno: v postopku v glavni stvari se namreč lahko pojavi vprašanje za predhodno odločanje procesne narave, zaradi obravnave katerega se Sodišču lahko predlaga, naj poda odgovor nanj.

75. Glede tega se strinjam s Komisijo. Tudi sam menim, da je prvo vprašanje dopustno. Z njim se namreč *in limine litis* odpira vprašanje združljivosti nacionalnega prava s pravom Unije, ki ga *mora* predložitveno sodišče obravnavati, preden lahko (zakonito) odloča o sporu v glavni stvari. Ta ugotovitev izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča v zvezi z upoštevnostjo in potrebnostjo vprašanja za predhodno odločanje (i), obenem pa je ni mogoče omajati s sklicevanjem na nedavno sodno prakso Sodišča (ii), saj je jasno, da se obravnavane zadeve razlikujejo od tistih, ki so bile podlaga za sprejetje nedavnih sodb (iii).

i) Ustaljena sodna praksa glede „upoštevnosti“ in „potrebnosti“

76. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi *potrebo* po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi *upoštevnost* vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Iz tega sledi, da za vprašanja, ki jih postavijo nacionalna sodišča, velja *domneva upoštevnosti* in da lahko Sodišče odločanje o teh vprašanjih zavrne le, če zahtevana razlaga pravila Unije očitno nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če gre za hipotetičen problem ali če Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja.³¹

³⁰ Sodbi z dne 11. marca 1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73), in z dne 16. decembra 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302).

³¹ Glej med številnimi drugimi sodbi z dne 1. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točki 26 in 27), in z dne 1. oktobra 2019, Blaise in drugi (C-616/17, EU:C:2019:800, točka 35).

77. Upoštevnost in potrebnost sta torej dve plati iste medalje: vprašanje je upoštevno, če je odgovor nanj potreben, da bi predložitveno sodišče lahko odločilo o sporu o glavni stvari, in obratno. Sodišče dosledno ugotavlja, da so vprašanja za predhodno odločanje dopustna, če je odgovor na ta vprašanja potreben, da bi predložitveno sodišče lahko „izreklo sodbo“ v zadevi, o kateri odloča.³² V skladu s tradicionalno razlago morata biti za to načeloma izpolnjena dva pogoja: (a) pred predložitvenim sodiščem mora dejansko *potekati* spor,³³ (b) v odločbi, ki jo izda predložitveno sodišče, pa mora biti mogoče *upoštevati* sodbo, ki jo Sodišče izda na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe.³⁴

78. V zvezi s prvim pogojem ni sporno, da v vseh predloženih zadevah, razen morda v zadevi C-754/19,³⁵ pred predložitvenim sodiščem poteka kazenski postopek. Glavno vprašanje se torej nanaša na to, ali je izpolnjen tudi drugi pogoj: ali bo predložitveno sodišče lahko *upoštevalo* odgovor, ki ga bo Sodišče podalo na vprašanje za predhodno odločanje?

79. Če se presoja dejanskega stanja v obravnavanih zadevah opravi ob upoštevanju tradicionalne sodne prakse Sodišča, je jasno, da je odgovor na to vprašanje pritrdilen. Iz ustaljene sodne prakse so namreč jasno razvidni razlogi, zaradi katerih so ugovori poljske vlade ter regionalnih tožilstev v Varšavi in Lublinu neutemeljeni.

80. Prvič, ni treba posebej poudarjati, da ni nujno, da je vprašanje za predhodno odločanje neposredno upoštevno za *meritorno* odločanje o zadevi. Sodna praksa vsebuje veliko primerov predlogov za sprejetje predhodne odločbe, v katerih so bila postavljena najrazličnejša procesna vprašanja.³⁶ Sodna praksa vsebuje veliko primerov predhodnega odločanja, ki se nanašajo na področje uporabe načela postopkovne avtonomije in njegove omejitve, zlasti tiste, ki izhajajo iz potrebe po zagotavljanju učinkovitosti prava Unije.³⁷ Nekatera vprašanja, ki jih je obravnavalo Sodišče, so se nanašala, na primer, na procesne omejitve, ki so jih morala v skladu z nacionalnimi pravili spoštovati nacionalna sodišča,³⁸ ali na procesna vprašanja, ki jih je moralo predložitveno sodišče obravnavati, preden je lahko izdalo meritorno odločbo.³⁹ Nekatera vprašanja za predhodno odločanje pa so se, kot je primer v obravnavanih zadevah, nanašala na določene vidike nacionalnih pravil o organizaciji sodstva.⁴⁰

81. Obravnavane zadeve so namreč zelo podobne položaju, obravnavanemu v zadevi, v kateri je bila izdana sodba A. K. in drugi. V tej zadevi je Sodišče ugotovilo, da so zadeve dopustne, kadar predložitveno sodišče „ne želi razjasniti vsebine sporov, o katerih odloča in ki se nanašajo na

³² Glej zlasti sodbo z dne 17. februarja 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, točka 35).

³³ Glej zlasti sodbi z dne 21. aprila 1988, Pardini (338/85, EU:C:1988:194, točki 10 in 11), in z dne 16. julija 1992, Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, točka 18).

³⁴ Glej med drugim sodbi z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, točka 24), in z dne 19. junija 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, točka 31).

³⁵ Glej točke od 33 do 36 teh sklepnih predlogov.

³⁶ Glej nedavni sodbi z dne 17. januarja 2019, Dzivev in drugi (C-310/16, EU:C:2019:30), in z dne 19. decembra 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

³⁷ Glej med številnimi drugimi sodbo z dne 4. decembra 2018, The Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979). Glej posebej v zvezi s tem vprašanjem in s številnimi sklicevanji na sodno prakso tudi moje sklepe predloge v zadevi An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara in drugi (C-64/20, EU:C:2021:14, in navedena sodna praksa).

³⁸ Glej na primer sodbo z dne 29. julija 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

³⁹ Glej med drugim moje sklepe predloge v zadevi Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 in C-355/19, EU:C:2020:746; točka 92 in navedena sodna praksa) (v nadaljevanju: sklepní predlogi v zadevi AFJR).

⁴⁰ Glej zlasti sodbo A. K. in drugi.

druga vprašanja glede prava Unije, temveč postopkovni problem, o katerem mora odločiti *in limine litis*, saj se [ta problem] nanaša na pristojnost tega sodišča za odločanje o navedenih sporih“. ⁴¹

82. Obstajajo tudi primeri zadev, v katerih je Sodišče v okviru postopka predhodnega odločanja preučilo vprašanje neodvisnosti z vidika konkretne sestave sodnega senata. Na primer, Sodišče je v sodbi Ognjanov presojalo, ali pravo Unije nasprotuje nacionalnemu pravilu, v skladu s katerim se mora sestava sodišča izločiti iz odločanja, če je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, naslovljenem na Sodišče, podala začasno stališče v zvezi s predmetom zadeve. ⁴²

83. Drugič, to, da predložitveno sodišče odgovora, ki ga bo v postopkih v glavni stvari podalo Sodišče, ne more uporabiti za sprejetje odločitve v obliki *sodbe* (oziroma za izdajo meritorne odločbe), sploh ni pomembno.

84. V skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da je dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe pogojena s tem, da predložitvena sodišča „odločajo v postopku, ki bo pripeljal do izdaje sodne odločbe“. ⁴³ To pomeni, da predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga vloži nacionalno sodišče, ki izjemoma posreduje v postopku upravne narave, ni dopusten. ⁴⁴ Vendar to ne pomeni, da mora biti odločitev, ki naj bi jo predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari sprejelo v zvezi s konkretnim vidikom, izpostavljenim v okviru njegovih vprašanj za predhodno odločanje, vključena v akt o ustavitvi postopka, kaj šele izdana v obliki sodbe. Sodišče dosledno ugotavlja, da so vprašanja dopustna, če so povezana s procesnimi vidiki, ki se nanašajo na „celoten postopek, v katerem se izda sodba predložitvenega sodišča“. Zadevno zahtevo je namreč treba „razlagati široko, da se prepreči, da bi se veliko procesnih vprašanj štelo za nedopustna in jih Sodišče ne bi moglo razlagati, in da bi Sodišče lahko odločalo o razlagi vseh določb prava Unije, ki jih mora predložitveno sodišče uporabiti“. ⁴⁵

85. Dejansko ne manjka primerov, v katerih odgovora Sodišča, ki naj bi predložitvenemu sodišču pomagal pri odločanju, ni bilo mogoče uporabiti za sprejetje odločitve v obliki sodbe (oziroma kakršne koli druge meritorne odločbe). Na primer, v zadevi VB Pénzügyi Lízing se je eno od vprašanj nanašalo na obveznost, da nacionalno sodišče, ki vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, o tem hkrati obvesti tudi ministrstvo za pravosodje svoje države članice. ⁴⁶ V zadevi Eurobolt je Sodišče brez oklevanja odgovorilo na vprašanje, ali lahko nacionalno sodišče v skladu s členom 267 PDEU od institucij Unije, ki so sodelovale pri sprejemanju akta sekundarne zakonodaje Unije, katerega veljavnost se izpodbija pred tem nacionalnim sodiščem, zahteva določene informacije. ⁴⁷ Sodišče je v zadevi Salvoni podalo razlago upoštevnihih pravil Unije, za katero je zaprosilo nacionalno sodišče, ki nasprotujejo komunikaciji *ex parte* med nacionalnim sodiščem in eno od strank v postopku. ⁴⁸ Podobno je Sodišče v številnih zadevah, ki so se nanašale

⁴¹ Prav tam, točki 99 in 100.

⁴² Sodba z dne 5. julija 2016, Ognjanov (C-614/14, EU:C:2016:514).

⁴³ Glej med drugim sodbo z dne 28. januarja 2021, Spetsializirana prokuratura (Obvestilo o pravicah) (C-649/19, EU:C:2021:75, točka 34 in navedena sodna praksa).

⁴⁴ Glej na primer sodbo z dne 19. oktobra 1995, Job Centre (C-111/94, EU:C:1995:340).

⁴⁵ Glej med drugim sodbo z dne 28. februarja 2019, Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162, točka 35 in navedena sodna praksa).

⁴⁶ Sodba z dne 9. novembra 2010, VB Pénzügyi Lízing (C-137/08, EU:C:2010:659, točki 31 in 32).

⁴⁷ Sodba z dne 3. julija 2019, Eurobolt (C-644/17, EU:C:2019:555, točka 27).

⁴⁸ Sodba z dne 4. septembra 2019, Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661).

na razlago instrumentov Unije, sprejetih na področju pravosodnega sodelovanja, podalo razlago upoštevanih določb prava Unije, da bi predložitvenim sodiščem pomagalo pri izpolnjevanju obrazcev, predpisanih v prilogah k tem instrumentom.⁴⁹

86. Zato ponovno opozarjam, da sodna praksa vsebuje številne primere odgovorov, povezanih z različnimi procesnimi, strukturnimi ali institucionalnimi vidiki, ki posameznemu predložitvenemu sodišču koristijo pri reševanju drugih vprašanj, ki se pojavljajo pred postopkom izdaje dokončne meritorne odločbe, med njim ali celo po koncu tega postopka.⁵⁰

87. Tretjič, položaj, v katerem naj predložitveno sodišče po navedbah poljske vlade na podlagi nacionalnega prava ne bi imelo *nobene pristojnosti za „odpravo“* morebitnih pomanjkljivosti, ki izhajajo iz morebitne nezdružljivosti spornih nacionalnih procesnih določb s pravom Unije, ni pomemben.

88. Po eni strani je to trditev izpodbijalo že samo predložitveno sodišče. V dopisu z dne 3. septembra 2020, s katerim je odgovorilo na vprašanje Sodišča v zvezi s tem vidikom, je predložitveno sodišče navedlo, da bi, če bi Sodišče ugotovilo, da sporne nacionalne določbe niso združljive s pravom Unije, lahko postopalo na tri različne načine, da bi to nezdružljivost odpravilo oziroma vsaj deloma omejilo učinke take nezdružljivosti. Prvič, posamezen sodnik lahko na podlagi člena 41(1) zakonika o kazenskem postopku predlaga svojo izločitev iz zadeve. Drugič, predložitvena sodnica bi lahko kot predsednica senata, ki odloča v obravnavanih zadevah, pri predsedniku zadevnega sodišča vložila predlog za uporabo člena 47b zakona o organizaciji splošnih sodišč, kar bi lahko privedlo do spremembe v sestavi zadevnega sodnega senata. Tretjič, predložitveno sodišče bi lahko v skladu s členom 37 zakonika o kazenskem postopku predlagalo Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), naj obravnavane zadeve dodeli drugemu sodišču iste stopnje, če bi to zahtevali interesi pravičnosti.

89. Ob upoštevanju tega razhajanja mnenj ponovno opozarjam, da je za opredelitev upoštevne dejanskega in pravnega okvira pristojno predložitveno sodišče. Sodišče je večkrat poudarilo, da ni njegova naloga, da se v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe izreče o razlagi nacionalnih določb in presodi, ali je razlaga teh določb, ki jo navaja predložitveno sodišče, pravilna, saj je taka razlaga v izključni pristojnosti predložitvenih sodišč.⁵¹ Razsojanje o pravilni vsebini ali razlagi nacionalnega prava torej ni naloga Sodišča.

90. Po drugi strani pa je Sodišče vsekakor zahtevo po potrebnosti dosledno presoјalo *ne glede na* možnosti pravnega postopanja, ki so v *nacionalnem pravu* na voljo za odpravo morebitne nezdružljivosti med nacionalnim pravom in pravom Unije. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da „je kakršna koli določba nacionalnega pravnega reda ali kakršna koli zakonodajna, upravna ali sodna praksa, zaradi katere bi se zmanjšala učinkovitost prava Unije, ker bi nacionalnemu sodišču, pristojnemu za uporabo tega prava, preprečila, da bi ob tej uporabi storilo vse potrebno, da ne bi

⁴⁹ Glej med drugim sodbi z dne 2. marca 2017, Henderson (C-354/15, EU:C:2017:157), in z dne 24. oktobra 2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892).

⁵⁰ Glej med številnimi na primer sodbi z dne 20. marca 1997, Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169) (o zahtevi, določeni v nacionalnem pravu, po varščini za pravne stroške, ki jo je treba zagotoviti pred kakršno koli vsebinsko presojo), in z dne 27. junija 2013, Agroconsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432) (predhodno vprašanje izključne pristojnosti v državi članici, ki ga je treba rešiti pred kakršno koli vsebinsko presojo).

⁵¹ Glej nedavni sodbi z dne 3. julija 2019, UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, točki 46 in 47), in z dne 25. novembra 2020, Sociálna poisťovňa (C-799/19, EU:C:2020:960, točki 44 in 45).

uporabilo nacionalnih zakonodajnih določb, ki bi lahko pomenile oviro polni učinkovitosti neposredno uporabljivih norm prava Unije, nezdružljiva z zahtevami, ki so neločljivo povezane s pravom Unije“.⁵²

91. Trditve poljske vlade niso združljive z ustaljeno sodno prakso Sodišča na področju neposrednega učinka in primarnosti. Če bi bile obveznosti nacionalnih sodišč glede spoštovanja prava Unije omejene na to, kar jim izrecno dovoljuje nacionalno pravo, potem bi bil obseg prava Unije že v izhodišču močno okrnjen. Če se predložitveno sodišče sooči s težavo, povezano s pravom Unije, mora narediti vse, kar je mogoče, za odpravo te (morebitne) nezdružljivosti in za čim prejšnjo zagotovitev skladnosti. Predložitveno sodišče lahko, da bi ta cilj doseglo, nacionalne določbe razlaga v skladu s pravom Unije ali se po potrebi odloči, da ne bo uporabilo nacionalnih določb, ki mu preprečujejo, da bi zagotovilo spoštovanje prava Unije.⁵³ To, da bi lahko to težavo vsaj v skladu s črko nacionalnega prava hipotetično pozneje rešilo drugo sodišče (ali drugi senat), ni utemeljen očitek, še zlasti z vidika prava Unije.

92. Zato dejstvo, da predložitveno sodišče po navedbah poljske vlade morda ne bo moglo sprejeti nobenega konkretnega ukrepa za odpravo morebitne nezdružljivosti nacionalnih določb s pravom Unije – tudi če bi se izkazalo za resnično, kar pa po mojem mnenju ni – ne bi nikakor pomenilo, da vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno. Navsezadnje velja, da če so predlogi za sprejetje predhodne odločbe namenjeni razjasnitvi obveznosti in pristojnosti, ki jih imajo nacionalna sodišča na podlagi prava Unije, potem to, ali je ena ali več nacionalnih procesnih določb skladnih s pravom Unije, postane osrednje *vprašanje utemeljenosti* zadeve. Pri tem pa ne gre za vprašanje dopustnosti.

93. Potrditev teh načel lahko znova najdemo v sodbi A. K. in drugi. Sodišče je v njej izrecno navedlo: „to, da nacionalne določbe [...] odredijo končanje sporov, kot so ti v postopku v glavni stvari, Sodišča načeloma in ob neobstoju odločbe predložitvenega sodišča o odreditvi takega končanja ali ustavitve postopka v postopkih v glavni stvari ne vodi do sklepa, da mu ni treba več odločati o vprašanjih, ki so mu bila predložena v predhodno odločanje“.⁵⁴ Sodišče je opozorilo na široko polje proste presoje, ki ga imajo nacionalna sodišča pri vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe, in ugotovilo, da „[p]ravilo nacionalnega prava zato ne more preprečiti, da nacionalno sodišče to pravico po potrebi uporabi ali da to obveznost izpolni“.⁵⁵

94. Četrtrič, okoliščina, da osebe, zoper katere pred predložitvenim sodiščem potekajo kazenski postopki, *niso izpodbijale* združljivosti spornih nacionalnih določb s pravom Unije, ne vpliva niti na upoštevnost vprašanja niti na njegovo dopustnost. Ni namreč sporno, da okoliščina, da stranke v postopku v glavni pred nacionalnim sodiščem niso navedle vprašanja glede prava Unije, ne nasprotuje temu, da se zadeva predloži Sodišču. Člen 267 PDEU ni omejen na primere, v katerih ena ali druga stranka v postopku v glavni stvari postavi vprašanje glede razlage ali veljavnosti prava

⁵² Glej na primer sodbi z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točki 22 in 23), in z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, točki 56 in 57).

⁵³ Glej z nadaljnjimi sklicevanji sodbo z dne 24. junija 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, točka 50 in naslednje).

⁵⁴ Sodba A. K. in drugi (točka 102).

⁵⁵ Prav tam, točka 103. Ta logika je bila nazadnje znova potrjena v sodbi z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153). V tej zadevi se je namreč predložitveno sodišče ravno tako znašlo v položaju, v katerem *na podlagi nacionalnega prava* v bistvu ni bilo pristojno za sprejetje ukrepov, s katerimi bi zagotovilo skladnost s členom 19(1) PEU.

Unije, ampak vključuje tudi primere, v katerih tako vprašanje po uradni dolžnosti postavi predložitveno sodišče.⁵⁶ To je še toliko pomembnejše, če se pojavijo resni dvomi v zvezi s pravilnostjo sestave sodišča, ki odloča o zadevi.⁵⁷

95. V obravnavanih zadevah prav tako ne gre za „izmišljene primere“, ki bi bili kakor koli podobni zadevama iz sodb Foglia.⁵⁸ Ni sporno, da gre pri kazenskih postopkih, ki tečejo pred predložitvenim sodiščem, za dejanske spore. Popolnoma nič namreč ne kaže na to, da bi stranke umetno zrežirale te postopke zato, da bi se Sodišče zaprosilo za usmeritve glede razlage nekaterih določb prava Unije.⁵⁹

96. Petič in zadnjič, na podlagi predhodne presoje se mi zdi, da obravnavane zadeve vsebujejo vse elemente, ki se zahtevajo za uporabo člena 19(1) PEU.

97. Za začetek naj navedem, da težave, ki se pojavljajo v obravnavanih zadevah, niso niti približno zanemarljive ali postranske bodisi z vidika sporov, kakršni so ti v postopkih v glavni stvari, bodisi z vidika nacionalnega pravnega reda na splošno. Ker problematika, ki se nanaša na pravilno sestavo sodnih senatov, ni izrecno povezana zgolj s postopki v glavni stvari, ampak izhaja iz splošne nacionalne zakonodaje, bi namreč odgovor Sodišča na vprašanje za predhodno odločanje lahko imel pomembne posledice za številne druge zadeve.

98. V zvezi z naravo vprašanja v postopku v glavni stvari je Sodišče v sodbi Simpson poudarilo, da „so jamstva za dostop do neodvisnega, nepristranskega in z zakonom predhodno ustanovljenega sodišča, zlasti tista, ki opredeljujejo pojem in sestavo tega sodišča, *temelj pravice do poštenega sojenja*. To pomeni, da mora *vsako sodišče preveriti*, ali s svojo sestavo pomeni tako sodišče, če se v zvezi s tem pojavi resen dvom. Ta preveritev je potrebna za zaupanje, ki ga morajo sodišča demokratične družbe vzbujati pri pravnem subjektu. V tem smislu tak nadzor pomeni bistveno postopkovno zahtevo, katere spoštovanje spada pod javni red in ki jo je treba *preveriti po uradni dolžnosti*.“⁶⁰ Če torej predložitveno sodišče resnično dvomi o zakonitosti svoje sestave, lahko to vprašanje postavi in bi ga moralo postaviti, preden nadaljuje presojo vsebine zadev, o katerih odloča.

99. Poleg tega je na podlagi elementov, ki jih je mogoče razbrati iz okvira obravnavanih zadev in iz več drugih zadev, povezanih z isto državo članico, v zvezi s katero se je nabor zadev, ki jih v zadnjem času obravnava Sodišče, precej povečal, mogoče ugotoviti, da zadevni pravni red verjetno ne zagotavlja ustreznih mehanizmov za samodejno odpravo morebitne težave, ki jo je navedlo predložitveno sodišče. Pri tej težavi, na katero je opozorilo predložitveno sodišče, namreč ne gre zgolj za enkrat in neroden spodrsrljaj v sicer dobro delujočem sistemu.

100. Skratka, glede na ustaljeno sodno prakso Sodišča menim, da je prvo vprašanje za predhodno odločanje dopustno. Predložitveno sodišče s tem vprašanjem prosi za pravilno razlago člena 19(1) PEU – določbe, ki se očitno uporablja za obravnavane zadeve – da bi lahko rešilo procesno vprašanje, tako da bi bilo mogoče postopke v glavni stvari v nadaljevanju izpeljati v skladu s pravom Unije.

⁵⁶ Glej med drugim sodbo z dne 16. junija 1981, Salonia (126/80, EU:C:1981:136, točke od 5 do 7). Nedavna sodba z dne 1. februarja 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, točke od 30 do 33).

⁵⁷ V tem smislu sodba z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson in HG/Svet in Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-11, EU:C:2020:232, točki 57 in 58).

⁵⁸ Glej opombo 30 teh sklepnih predlogov.

⁵⁹ Glej na primer sodbo z dne 5. julija 2016, Ognjanov (C-614/14, EU:C:2016:514, zlasti točki 12 in 26).

⁶⁰ Sodba z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson in HG/Svet in Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-11, EU:C:2020:232, točka 57). Moj poudarek.

101. Trditve glede neupoštevnosti in nepotrebnosti tega vprašanja z vidika tradicionalne sodne prakse niso prepričljive. Te ugotovitve ne ovržejo niti nedavne sodbe, ki jih je Sodišče izreklo prav v zvezi z neodvisnostjo nacionalnega sodstva in dopustnostjo tovrstnih vprašanj.

ii) Nedavna sodna praksa: sodba Miasto Łowicz in sodbe v poznejših zadevah

102. Sodišče je bilo v sodbi Miasto Łowicz⁶¹ vprašano, ali nova ureditev, ki velja za disciplinski postopek zoper sodnike na Poljskem, izpolnjuje zahteve po neodvisnosti sodstva iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU. Vendar Sodišče ni obravnavalo vsebine postavljenih vprašanj, saj je ugotovilo, da niso dopustna.

103. Sodišče je pri izpeljavi te ugotovitve najprej poudarilo, da mora za ugotovitev „potrebnosti“ v smislu člena 267 PDEU obstajati *povezava* med sporom, o katerem odloča predložitveno sodišče, in določbami prava Unije, katerih razlaga se zahteva, tako „da je ta razlaga objektivno potrebna za odločitev, ki jo mora sprejeti predložitveno sodišče“. ⁶² Sodišče je v nadaljevanju opredelilo več položajev, v katerih vprašanja za predhodno odločanje izpolnjujejo navedeni pogoj. Sodišče je podalo taksonomijo „različnih vrst položajev“, v katerih v predlogu za predhodno odločanje obstaja zadostna povezava, da je mogoče zagotoviti njegovo upoštevnost v smislu člena 267 PDEU. Taka povezava obstaja, če: (i) je spor *vsebinsko* povezan s pravom Unije; ⁶³ (ii) se vprašanje nanaša na razlago *postopkovnih določb prava Unije*, ki se lahko uporabljajo; ⁶⁴ ali če (iii) se zdi, da je mogoče z odgovorom Sodišča predložitvenemu sodišču zagotoviti razlago prava Unije, ki mu omogoča, da odloči o *postopkovnih vprašanjih nacionalnega prava*, preden lahko vsebinsko odloči. ⁶⁵

104. Sodišče je nato ugotovilo, da v zadevnih sporih o glavni stvari ne obstaja nobena taka povezava, saj ju ni bilo mogoče uvrstiti v nobenega izmed opisanih položajev. Sodišče je dejansko razsodilo, da odgovor, ki naj bi ga podalo, ne bi nikakor vplival na sodna postopka, ki sta potekala pred predložitvenima sodiščema.

105. Ugotovitve, ki jih je Sodišče podalo v sodbi Miasto Łowicz, po mojem mnenju sploh niso presenetljive.

106. Prvič, menim, da se s to sodbo ne uvajajo omejitve ali odstopanja od načel, ki izhajajo iz prejšnje sodne prakse. Po mojem mnenju se zdi, da se v tej sodbi na splošno odraža bistvo te sodne prakse, in sicer potreba po zagotavljanju, da bo predložitveno sodišče v okviru postopka v glavni stvari lahko *upoštevalo* odgovore Sodišča. Vpliv, ki ga ima odgovor na ta postopek, se lahko nanaša – kot je Sodišče izrecno razsodilo – tako na vsebinske kot tudi na postopkovne vidike tega postopka. Vendar mora imeti ta vpliv v takšni ali drugačni obliki konkretne in predvidljive posledice in ne sme biti hipotetičen, teoretičen ali zgolj domneven.

107. Drugič, uporaba načel, ki izhajajo iz tradicionalne sodne prakse Sodišča, v konkretnih položajih, obravnavanih v okviru sodbe Miasto Łowicz, se ravno tako zdi smiselna. Pri tem je bil odločilnega pomena neobstoj zveze med dejanskim stanjem sporov o glavni stvari, o katerih sta

⁶¹ Sodba v zadevi Miasto Łowicz.

⁶² Prav tam, točka 48.

⁶³ Prav tam, točka 49, ki napotuje na sodbo z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

⁶⁴ Prav tam, točka 50, ki napotuje na sodbo z dne 17. februarja 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, točki 41 in 42).

⁶⁵ Prav tam, točka 51, ki napotuje na sodbo v zadevi A. K. in drugi.

odločali predložitveni sodišči, in precej splošnim vprašanjem, ki sta ga postavili ti sodišči.⁶⁶ Ni bilo namreč jasno – tudi zato, ker predložitveni odločbi nista vsebovali zadostnih pojasnil⁶⁷ – kako bi lahko ugotovitve Sodišča v zvezi z združljivostjo nove ureditve, ki velja za disciplinski postopek zoper sodnike na Poljskem, dejansko vplivale na postopkovne ali vsebinske vidike postopkov v glavni stvari. Ta postopka sta se namreč nanašala na druge vidike.⁶⁸

108. Tretjič, v nasprotju z nekaterimi pravnimi strokovnjaki⁶⁹ menim, da pri taki zahtevi po obstoju vsaj najosnovnejše neposredne upoštevnosti za odločitev, ki jo mora v postopku v glavni stvari sprejeti predložitveno sodišče, ne gre za odstopanje od tradicionalne sodne prakse Sodišča. Sumim, da bi bila ta težava lahko delno preprosto posledica optične prevare. Preden je Sodišče potrdilo obstoj ločene obveznosti, ki izhaja neposredno iz člena 19(1) PEU, je veljalo, da mora zadeva, da bi bilo za njeno obravnavo pristojno Sodišče, spadati na področje prava Unije v tradicionalnem pomenu besede. Ta zahteva je povzročila samodejno omejitev nabora vprašanj, ki jih je bilo mogoče postaviti, ker je bila potrebna neka prepoznavna povezava z določbo zakonodaje Unije ali vsaj neko širše nasprotje s posamezno svoboščino ali načelom iz prava Unije.⁷⁰ Vprašanji upoštevnosti in potrebnosti, ki so se presojala na podlagi tega (seveda precej ožjega) vstopnega merila, zato niso bila pogosta oziroma se niso zdela prezahtevna.

109. Ko pa v zvezi s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU naenkrat ni več veljala zahteva, da mora zadeva v glavni stvari spadati na področje prava Unije v tradicionalnem pomenu besede, je bilo drugo (ožje in vsebinsko) vstopno merilo dejansko odpravljeno. Zdaj je torej v ospredju prvo vstopno merilo potrebnosti/upoštevnosti, ki je sicer vedno obstajalo, vendar mu iz dokaj razumljivih razlogov nihče ni namenjal posebne pozornosti: vsi se namreč intuitivno osredotočamo na ožje vstopne točke, ne pa na široko odprta vrata. Ker pa se ta vrata zdaj dejansko uporabljajo kot edina vstopna točka, bi se to merilo lahko razumelo kot nova ali strožja omejitev, in sicer zgolj zato, ker drugih ni več.

110. Pristop, ki ga je Sodišče zavzelo v sodbi Miasto Łowicz, je bil pozneje uporabljen v zadevi Prokuratura Rejonowa w Słubicach⁷¹, v kateri je šlo za precej podoben nacionalni postopek in vprašanja kot v zadevi Miasto Łowicz. Po drugi strani pa so bila v zadevah Maler⁷² in Land Hessen⁷³ postavljena nekoliko drugačna vprašanja glede dopustnosti oziroma pristojnosti.

111. V zadevi Maler je bil predlog za sprejetje predhodne odločbe vložen zaradi nesoglasja, ki se je znotraj Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija) pojavilo med predložitvenim sodiščem (ki je zasedalo kot sodnik posameznik) in predsednikom tega sodišča. Predložitveno sodišče je menilo, da so se zaradi dodelitve konkretne zadeve, ki je bila izvedena na podlagi notranjih pravil tega sodišča v zvezi z vrstnim redom dodeljevanja zadev, porodila vprašanja v zvezi s členom 83 Bundes-Verfassungsgesetz (avstrijski zvezni ustavni zakon), ki med

⁶⁶ Za bolj obširno razlago glej moje sklepne predloge v zadevi Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, točki 33 in 34).

⁶⁷ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca E. Tancheva v združenih zadevah Miasto Łowicz in Prokurator Generalny (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2019:775, točke od 115 do 126).

⁶⁸ Sodba v zadevi Miasto Łowicz (točke od 45 do 53).

⁶⁹ Glej na primer Platon, S., „Court of Justice Preliminary references and rule of law: Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts: Miasto Łowicz“, *Common Market Law Review*, zv. 57, 6. izdaja, 2020, str. od 1843 do 1866.

⁷⁰ Za podrobnejšo razpravo glej moje sklepne predloge v zadevi TÜV Rheinland LGA Products in Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:77) o področju uporabe prava Unije pri bolj tradicionalnih zadevah na področju prostega pretoka ter moje sklepne predloge v zadevi Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) o področju uporabe prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.

⁷¹ Sklep z dne 6. oktobra 2020 (C-623/18, EU:C:2020:800).

⁷² Sklep z dne 2. julija 2020 (C-256/19, EU:C:2020:523).

⁷³ Sodba z dne 9. julija 2020 (C-272/19, EU:C:2020:535).

drugim določa, da nihče ne sme biti izvzet iz pristojnosti svojega zakonskega sodišča. Predložitveno sodišče je zaradi domnevnega nasprotja z načelom zakonitega sodnika tudi podvomilo, ali bi bilo mogoče šteti, da je „dovolj neodvisno“, da bi lahko o zadevi odločalo v skladu s standardi iz člena 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP), člena 19(1) PEU in člena 47 Listine.

112. Sodišče je na podlagi meril iz sodbe Miasto Łowicz razsodilo, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe v celoti nedopusten, pri čemer je vztrajalo, da zadeva vsebinsko nima nobene povezave s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU, in da z odgovorom Sodišča predložitvenemu sodniku ni mogoče zagotoviti razlage prava Unije, ki bi mu omogočila, da odloči o vprašanjih, ki so mu bila predložena.⁷⁴

113. V tem okviru je morda treba opozoriti še na dva druga elementa. Prvič, vprašanje predložitvenega sodišča je bilo precej tehnično in se je nanašalo na področje, v zvezi s katerim je mogoče uporabiti več pristopov. Nihče namreč ne bi mogel trditi, da v okviru prava Unije obstaja zgolj en konkreten način, na katerega se lahko na sodišču dodeljujejo zadeve, da se zagotovi spoštovanje pravice do zakonitega sodnika oziroma, splošneje, pravice do poštenega sojenja. Drugič in morda še pomembneje, v predložitveni odločbi ni bil izpostavljen noben element, ki bi bodisi sam po sebi bodisi v kombinaciji z drugimi elementi vzbujal kakršen koli dvom glede neodvisnosti in nepristranskosti zadevnih sodnih organov ali splošnega stanja pravosodnega sistema. Natančneje, Sodišče v tej zadevi ni bilo obveščeno o kakršnih koli strukturnih, sistemskih ali drugih težavah, povezanih z načelom pravne države. Ravno nasprotno, iz dejanskega stanja v tej zadevi je bilo razvidno, da so v nacionalnem sistemu dejansko predvidene nekatere možnosti za morebitno odpravo domnevne kršitve prava, ki bi se lahko uporabile, če bi do kršitve res prišlo. Predložitveno sodišče je eno od teh možnosti tudi uporabilo, vendar s končnim izidom očitno ni bilo zadovoljno.⁷⁵

114. V teh okoliščinah je mogoče šteti, da je to, da predložitvena odločba ni bila vsebinsko obravnavana, skladno z ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero velja, da Sodišče, če ni drugače navedeno, ni pristojno, da sklepa, da se nacionalne določbe, s katerimi se zagotavlja neodvisnost in nepristranskost sodišč, lahko uporabljajo na način, ki je v nasprotju z načeli, ki so v notranjem pravnem redu določena kot načela pravne države.⁷⁶ Če poenostavim, ugotovljeno je bilo, da ne obstaja nobena hujša težava, ki bi morebiti izhajala iz člena 19(1) PEU, ki bi kazala na to, da zadevni nacionalni pravni red ne bi bil sposoben izvesti „samopopravka“.

115. Nazadnje, predložitveno sodišče je v zadevi Land Hessen Sodišču postavilo vprašanje o tem, ali je „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU v povezavi s členom 47 Listine. Sodišče je navedlo, da predložitveno sodišče s tem vprašanjem v resnici poziva sodišče Unije, naj preizkusi dopustnost njegovega predloga za sprejetje predhodne odločbe. Glede na to, da je status „sodišča“ v smislu člena 267 PDEU pogoj za dopustnost predložitvene odločbe, je namreč mogoče šteti, da je izpolnjevanje tega pogoja predpogoj, da Sodišče poda razlago določbe prava Unije, navedene v drugem vprašanju predložitvenega sodišča.

116. Sodišče je podrobno analiziralo pomisleke, ki jih je predložitveno sodišče navedlo v zvezi z vprašanjem dopustnosti, in ugotovilo, da ta organ izpolnjuje zahteve iz člena 267 PDEU.⁷⁷ Vendar je Sodišče zaključilo oddelek o dopustnosti z navedbo, da „ta ugotovitev ne vpliva na

⁷⁴ Sklep Maler (točke od 46 do 48).

⁷⁵ Prav tam, glej točke od 7 do 27, zlasti točko 16.

⁷⁶ Glej že sodbo z dne 4. februarja 1999, Köllensperger in Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, točka 24).

⁷⁷ Sodba Land Hessen (točke od 42 do 61).

presojo dopustnosti drugega vprašanja, ki je kot tako nedopustno. Ker se to vprašanje nanaša na razlago samega člena 267 PDEU, ki je za rešitev spora o glavni stvari brezpredmeten, razlaga, za katero je zaprošeno z navedenim vprašanjem, ni objektivno potrebna za odločitev, ki jo mora sprejeti predložitveno sodišče.”⁷⁸

117. Pristop, ki ga je Sodišče zavzelo v tej sodbi, in besedilo nekaterih delov te sodbe se lahko vsaj na prvi pogled zdita zanimiva. Vendar je mogoče to sodbo po podrobnejši preučitvi razumeti tako, kot je prikazano v nadaljevanju.

118. Sodišče je nameravalo zgolj navesti, da če se pojavijo vprašanja glede tega, ali so izpolnjeni pogoji, ki so v členu 267 PDEU določeni v zvezi z dopustnostjo predložitvenih odločb, je presoja teh vprašanj, kar je dokaj očitno, povezana z *dopustnostjo* predložitvene odločbe, ne pa z njeno vsebino. Če torej obstajajo dvomi o tem, ali je predložitveni organ „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU (ker domnevno ni dovolj neodvisen, kot je primer v sodbi Land Hessen, ali zaradi katerega koli drugega razloga), gre pri tej težavi za predhodno procesno vprašanje, ne glede na to, ali je bilo Sodišču predstavljena z vidika dopustnosti ali pa je bila predmet konkretnega vprašanja za predhodno odločanje.⁷⁹

119. Res je, da stališče Sodišča v zvezi s tem vidikom v preteklosti ni bilo povsem dosledno. Presoja sodne narave organa, ki vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, se je namreč opravljala tako z vidika pristojnosti Sodišča⁸⁰ kot tudi z vidika dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe.⁸¹ Poleg tega je Sodišče za razliko od sodbe Land Hessen v nekaterih drugih zadevah odgovorilo na vprašanja, ki so se nanašala na pojem „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU in na to, ali je mogoče nacionalni predložitveni organ v posamezni zadevi šteti za tako „sodišče“.⁸²

120. Kljub temu menim, da tej neizogibni heterogenosti sodne prakse, ki se je oblikovala v preteklih letih, ni treba namenjati tolikšne pozornosti, saj je jasno, da je ta lahko močno odvisna od posamezne zadeve. Čeprav taka teza s teoretičnega vidika najverjetneje ni zadovoljiva, pa menim, da ne povzroča nobenih posebnih težav. Če Sodišče preverja sodno naravo nacionalnega predložitvenega organa, s praktičnega vidika ni toliko pomembno, ali to počne v okviru presoje pristojnosti, dopustnosti ali (morebiti) celo v okviru vsebinske presoje. Nacionalno sodišče namreč pridobi pojasnilo, za katerega je prosilo, če pa Sodišče naleti na težavo, predlog zavrže iz procesnih razlogov, ne da bi sploh obravnavalo vsebino predloženih vprašanj.⁸³

121. Zato menim, da sodba Land Hessen ne pomeni odstopanja od zgoraj povzete sodne prakse. V vsakem primeru pa je jasno, da se obravnavane zadeve razlikujejo od tistih, ki so bile obravnavane v sodbi Miasto Łowicz, sklepu Maler in sodbi Land Hessen, čemur se bom posvetil v nadaljevanju.

⁷⁸ Prav tam, točka 62.

⁷⁹ Glej Iannuccelli, P., „L'indépendance du juge national et la recevabilité de la question préjudicielle concernant sa propre qualité de ‚jurisdiction‘“, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, str. od 823 do 841.

⁸⁰ Glej med drugim sodbo z dne 6. oktobra 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, točke od 16 do 31).

⁸¹ Glej med drugim sodbo z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, točke od 51 do 80).

⁸² Glej med drugim sodbe z dne 27. aprila 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, točke od 21 do 24); z dne 4. junija 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, točke od 10 do 19), in z dne 16. decembra 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, točke od 54 do 63).

⁸³ Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Gullotta in Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, točki 15 in 25).

iii) Obravnavane zadeve se razlikujejo od zgoraj opisanih zadev

122. Prvič, v nasprotju s položajem iz sodbe Miasto Łowicz je mogoče odgovor, ki ga bo Sodišče podalo na prvo vprašanje, še kako upoštevati, saj se nanaša na pravilno sestavo sodnega senata. S tega vidika je upoštevnost prvega vprašanja povezana s potrebo po rešitvi konkretne in dejanske težave, ki neposredno vpliva na postopke, ki tečejo pred predložitvenim sodiščem. V zvezi s tem lahko predsednica senata za odpravo neskladnega položaja postopa na različne načine.

123. Glede na taksonomijo, uporabljeno v sodbi Miasto Łowicz, menim, da obravnavane zadeve nedvomno spadajo v *tretjo kategorijo*: predložitveno sodišče prosi za odgovor Sodišča, da bi odločilo o procesnem vprašanju nacionalnega prava, preden lahko vsebinsko odloči o sporih, ki so mu bili predloženi.

124. Obravnavane zadeve pa hkrati spadajo tudi v *drugo kategorijo*: predložitveno sodišče se opira na določbe Direktive 2016/343, to je pravnega akta Unije, ki določa pravila procesne narave, za katera se zdi, da se v postopkih v glavni stvari uporabljajo tako *ratione personae* kot tudi *ratione materiae*.⁸⁴

125. V teh okoliščinah in glede na domnevne povezave med nekaterimi sodniki, ki so člani senatov, ki odločajo o postopkih v glavni stvari, in ministrom za pravosodje/generalnim državnim tožilcem, je logično, da predložitveno sodišče dvomi, ali so sporne nacionalne določbe združljive z določbami Direktive 2016/343. Člen 3 te direktive določa načelo, da „[d]ržave članice zagotovijo, da osumljene in obdolžene osebe veljajo za nedolžne, dokler jim ni dokazana krivda v skladu z zakonom“. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je domneva nedolžnosti določena v členu 48 Listine, ki ustreza členu 6(2) in (3) EKČP, kot je razvidno iz Pojasnil k Listini.⁸⁵ Člen 6 Direktive 2016/343, ki povzema uvodno izjavo 22, pa v bistvu določa, da dokazno breme za ugotavljanje krivde osumljenih in obdolženih oseb nosi tožilstvo in da je treba v primeru kakršnega koli dvoma v zvezi s tem odločiti v korist osumljene ali obdolžene osebe.

126. Vprašanje, ali določbe Direktive 2016/343 *dejansko nasprotujejo* nacionalnim določbam, kakršne so te iz postopkov v glavni stvari, se torej nanaša na *vsebino*, ne pa na dopustnost prvega vprašanja.

127. Drugič, vprašanje predložitvenega sodišča se za razliko od vprašanja v sklepu Maler nanaša na združljivost nekaterih spornih nacionalnih določb z določbami primarnega in sekundarnega prava Unije. Povedano drugače, pri obravnavanih zadevah ne gre zgolj za (blag) refleksen odziv na težavo, ki se v bistvu pojavlja le znotraj nacionalnega pravnega reda. Prav tako se vsebina tega vprašanja nanaša na precej temeljni element nepristranskosti sodišč, ne pa zgolj na tehnični vidik, v zvezi s katerim v pravu Unije ne bi bilo nobenega enotnega pristopa. Poleg tega se na prvi pogled zdi, da so te morebitne težave dovolj resne in da bi lahko imele znatne sistemske posledice. Nazadnje, obravnavane zadeve je predložilo sodišče, ki deluje v konkretnem pravnem okviru, znotraj katerega je sposobnost takega pravnega reda za izvedbo „samopopravka“ vse prej kot očitna.

128. Tretjič, Sodišče je v sodbi Land Hessen podalo pojasnila, za katera je prosilo predložitveno sodišče. Eksistencialni („Ali imam status sodišča?“) in metafizični („Uporabil bom postopek iz člena 267 PDEU, da preverim, ali lahko ta postopek sploh uporabim.“) elementi, ki so bili podlaga za drugo vprašanje za predhodno odločanje, namreč niso bili ovira za to, da Sodišče postavljenih

⁸⁴ Kot je navedeno v točkah od 69 do 71 teh sklepnih predlogov.

⁸⁵ Glej na primer sodbo z dne 25. februarja 2021, Dalli/Komisija (C-615/19 P, EU:C:2021:133, točka 223).

vprašanj ne bi preučilo. *Obiter dictum*, ki ga je Sodišče podalo v točki 62 navedene sodbe, ima povečini pedagoški namen. Če bi Sodišče v obravnavanih zadevah ugotovilo, da so predlogi za sprejetje predhodne odločbe v celoti nedopustni, predložitveno sodišče v zvezi s postavljenim vprašanjem ne bi prejelo nobenih usmeritev.

129. Iz najnovejše sodne prakse Sodišča je tako dejansko razvidno, zakaj je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje potreben, da bi predložitveno sodišče lahko izreklo sodbo v zadevah, o katerih odloča, kar posledično pomeni, da ta sodna praksa še zdaleč ne omaja moje ugotovitve v zvezi z dopustnostjo tega vprašanja.

B. Narava in meje člena 19(1) PEU

130. V prejšnjem oddelku teh sklepnih predlogov sem skušal pojasniti razloge, zaradi katerih sem v skladu s tradicionalno sodno prakso glede pristojnosti Sodišča in dopustnosti predlogov za sprejetje predhodne odločbe ugotovil, da je prvo vprašanje predložitvenega sodišča dopustno. Prav tako sem skušal sistematizirati najnovejšo sodno prakso Sodišča in prikazati, da ta ne vsebuje ničesar, kar bi dejansko spreminjalo ta tradicionalno odprto pristop.

131. Kljub temu se je treba zdaj posvetiti še (novi) očitni težavi, in sicer členu 19(1), drugi pododstavek, PEU. Očitno je, da nelagodje, ki ga je mogoče zaznati v zvezi s presojo dopustnosti v obravnavanih zadevah in najbrž tudi v drugih zadevah, ki so bile pred kratkim predložene Sodišču ali ki jih to trenutno obravnava, vsaj do neke mere izhaja iz „velikodušnega“ pristopa, ki ga je Sodišče zavzelo v zvezi z razlago člena 19(1) PEU. Ko so bile namreč vsebinske omejitve, v skladu s katerimi je bilo Sodišče pristojno le, če je zadeva spadala „na področje uporabe“ prava Unije, v primeru člena 19(1) PEU odpravljene, so se, kar je logično, začeli pojavljati pomisleki glede morebitne preširoke uporabe člena 19(1), drugi odstavek, PEU.⁸⁶ Prej ali slej se bo morda pojavila celo skušnjava, da se te omejitve na ravni dopustnosti ponovno uvedejo.⁸⁷

132. Ni mogoče zanikati, da je pristop, ki ga je Sodišče zavzelo v sodbi Associação Sindical dos Juízes Portugueses, precej daljnosežen: področje uporabe člena 19(1) PEU je široko tako z vidika *ratione materiae* (uporablja se za vsa področja, ki jih ureja pravo Unije, ne glede na to, ali države članice v posamezni zadevi izvajajo to pravo v smislu člena 51(1) Listine) kot tudi z vidika *ratione iudicis* (uporablja se za vse nacionalne organe, ki lahko kot sodišče odločajo o vprašanjih, ki se nanašajo na uporabo ali razlago prava Unije). Kot sem ugotovil v sklepnih predlogih v zadevi AFJR, je namreč precej težko najti nacionalno sodišče, ki že po definiciji sploh ne bi moglo odločati o vprašanjih, povezanih s pravom Unije.⁸⁸

133. Na podlagi tega bi bilo mogoče trditi, da je treba zaradi širokega področja uporabe člena 19(1) PEU sprejeti bolj omejevalen pristop k *dopustnosti* zadev, v katerih se postavljajo vprašanja v zvezi s to določbo. V tem primeru bi merila glede dopustnosti prevzela vlogo vodnih zapornic, ki preprečujejo, da bi bilo Sodišče preplavljeno z neštetimi predlogi za sprejetje predhodne odločbe, ki bi se nanašali na različne vidike, zaradi katerih bi se po mnenju nekega nacionalnega sodišča lahko pojavila vprašanja v zvezi z neodvisnostjo nacionalnega sodstva.

⁸⁶ Kot sem že navedel v sklepnih predlogih v zadevi AFJR, točka 212 in naslednje.

⁸⁷ Takrat se bo morda izkazalo, da so bila zgoraj navedena opozorila pravnih strokovnjakov utemeljena – glej točki 108 in 109 ter opombo 69 teh sklepnih predlogov.

⁸⁸ Glej moje sklepne predloge v zadevi AFJR, točka 207.

134. V tem oddelku bom pojasnil, zakaj se s tem stališčem ne strinjam. Prepričan sem namreč, da je pristop Sodišča k temu vprašanju – če se pravilno opredeli in uporablja – dober. Zato je treba predstaviti pravo naravo člena 19(1), drugi pododstavek, PEU: gre namreč zgolj za izredno sredstvo, ki se uporablja v izrednih primerih. Z vidika dopustnosti je torej prag postavljen nizko in bi moral tam tudi ostati, medtem ko je vsebinski prag za morebitno kršitev razmeroma visok (1). Člen 19(1) PEU na ta način dopolnjuje, vendar lahko na koncu tudi presega okvir drugih dveh bistvenih določb Pogodbe, v katerih se ravno tako odraža načelo neodvisnosti sodstva, in sicer člena 47 Listine in člena 267 PDEU (2).

a) Narava in obseg člena 19(1) PEU

135. Na začetku je treba poudariti, da se razlaga Sodišča v zvezi s to določbo odraža v besedilu člena 19(1) PEU, s katerim je državam članicam naloženo, da „vzpostavijo pravna sredstva[,] potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva *na področjih, ki jih ureja pravo Unije*“. Obveznost, določena v tem členu, je obsežna in brezpogojna. Temelji na področju urejanja in ni odvisna od posamezne zadeve.

136. Prav tako ni sporno, da je treba minimalno raven jamstev neodvisnosti sodstva na načelni ravni zagotoviti za vsa sodišča in v zvezi z vsemi njihovimi dejavnostmi. Trditev, da nacionalna določba o organizaciji sodišč ni problematična v povsem notranjih zadevah, medtem ko bi se za težavno morebiti izkazala vsakič, ko bi se začelo uporabljati pravilo ali načelo prava Unije, je absurdna. Pri (ne)odvisnosti gre za podreditev, izvajanje pritiska in uveljavljanje moči. Gre za strukturno lastnost. Zagotavljati jo je treba horizontalno. Seveda se lahko posameznik, ki vpliva na sodnika oziroma na sodišče ali celo izvaja nadzor nad njim, odloči, da v posamezni zadevi ne bo izvajal svojega vpliva. Vendar to še zdaleč ne pomeni, da je tak sodnik na splošno „neodvisen“.⁸⁹ Zato kakršna koli „neodvisnost sodstva v okviru izvajanja prava Unije“, ki bi se razlikovala od „neodvisnosti sodstva v povsem notranjih zadevah“, enostavno ne obstaja.⁹⁰ Neodvisnost sodstva namreč ne more biti „delna“.⁹¹

137. Poleg tega je na začetku postopka pogosto nemogoče ugotoviti, ali se bo v nadaljevanju tega postopka morda izkazalo, da se uporablja neka določba ali načelo prava Unije. Prav tako se lahko zgodi, da se bodo številne sodne odločbe po tem, ko bodo izdane, iz nekega razloga znašle v „sodnem okolju“ Unije. Vzajemno priznavanje, zlasti pa medsebojno zaupanje, bi se le stežka obneslo, če bi morali nacionalni organi med obravnavo (sprva) povsem notranje zadeve, ki pa bi v nadaljevanju (če se izrazim s prisposodbo) prečkala državno mejo, vsakič znova preverjati, ali je sodišče druge države članice „dovolj neodvisno“, da bi lahko ta zadeva v drugi državi članici imela določene pravne učinke.

⁸⁹ Zanimivo je, da so se precej podobne ideje v zvezi s „sektorsko neodvisnostjo“ v več nekdanjih komunističnih državah dejansko začele pojavljati po letu 1989, in sicer kot način samoopravičevanja in zagotavljanja kontinuitete sodstva, ki naj bi nakazoval na to, da so bili sodniki na nekaterih področjih (kot je „apolitično civilno pravo“) dejansko (že) neodvisni, predvsem zato, ker na teh področjih ni bilo (več) nikakršnih poskusov vplivanja na izid v posameznih zadevah. Za odličen in bralcu prijazen prikaz v angleškem jeziku, iz katerega je razvidno, kako je ta sistem dejansko deloval (in kako napačna je ta logika z vidika pravega neodvisnega sodstva), glej na primer Markovits, I., *Justice in Lüritz: Experiencing Socialist Law in East Germany*, Princeton University Press, 2010.

⁹⁰ V zvezi s tem glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, točki 54 in 55).

⁹¹ Ali „temeljiti na posameznem področju prava“: z idejo, da se v „političnih zadevah“ lahko pojavijo nekatere težave, medtem ko se bolj „tehnična področja prava Unije“, kot je pravo na področju DDV ali okoljsko pravo, še vedno izvajajo pravilno, se lahko ukvarja le nekdo, ki si ne predstavlja ali ki nima zgodovinskega spomina, da bi vedel, kako ugrabljen pravosodni sistem dejansko deluje (oziroma ne deluje).

138. Ta težava pa ni omejena le na horizontalno razsežnost sodelovanja med državami članicami.⁹² V sistemu, kakršen je ta v Evropski uniji, v katerem je pravo glavno gonilo povezovanja, je obstoj neodvisnega pravosodnega sistema (tako na centralni kot tudi na nacionalni ravni), ki lahko zagotavlja pravilno uporabo tega prava, izjemnega pomena. Preprosto povedano, brez neodvisnega sodstva ni več pravega pravnega reda. Brez „prava“ pa je tudi tesnejše povezovanje težko zagotoviti. Prizadevanja za oblikovanje „vse tesnejše zveze med narodi Evrope“ so namreč obsojena na propad, če se začnejo na zemljevidu Evrope pojavljati pravne črne luknje.

139. Zaradi zgoraj navedenih razlogov je bistveno, da se v okviru evropskega pravosodnega sistema kategorično vztraja pri uporabi minimalnih jamstev neodvisnosti in nepristranskosti sodstva v vseh njegovih sestavnih delih, *ne glede na to*, ali se v posamezni zadevi, ki jo obravnava neko sodišče, pravo Unije dejansko uporablja.

140. Vendar vse tovrstne strukturne utemeljitve, s katerimi sem skušal pojasniti, *zakaj* je to potrebno, povedo le malo o tem, *kako* to doseči. Za začetek se je treba vprašati, ali je področje uporabe člena 19(1) PEU *neomejeno*, kar pomeni, da zajema vse morebitne težave, povezane z organizacijo sodstva, postopki in praksami v državah članicah. Povedano drugače, ali člen 19(1) PEU deluje kot zmogljiv elektronski mikroskop, s katerim je mogoče zaznati tudi najmanjše delce, ki lahko (ali pa tudi ne) vplivajo na „zdravstveno stanje“ nacionalnega sodstva?

141. Menim, da je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno. V *stvarnem* področju uporabe člena 19(1) PEU zaenkrat še ni določen *prag*, ki ga je treba prestopiti, da bi prišlo do *kršitve*. Pri prvonavedenem elementu gre za *področje*, ki ga „urejajo“ načela, določena v določbi prava Unije: nacionalni ukrepi, ki spadajo na to področje, so lahko posledično predmet presoje združljivosti z načeli, ki izhajajo s tega področja. Zadnjenavedeni element pa je *merilo*, ki ga je treba uporabiti pri tej presoji.

142. Ta trditev zahteva nekaj pojasnil.

143. Prvič, kaj sploh je *merilo* za morebitno kršitev člena 19(1), drugi pododstavek, PEU? Ponovno poudarjam, v besedilu člena 19(1) PEU je določena obveznost za države članice in posledično tudi to, kdaj ta obveznost ni izpolnjena. Države članice torej kršijo to določbo le, če ne „vzpostavijo pravn[ih] sredst[ev,] potrebn[ih] za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva“.

144. Zato se strinjam z generalnim pravobranilcem E. Tanchevom, da je člen 19(1) PEU določba, ki se nanaša predvsem na strukturne in sistemske elemente nacionalnih pravnih okvirov.⁹³ Ti elementi lahko, ne glede na to, ali izhajajo iz aktov nacionalne zakonodajne ali izvršilne veje oblasti ali iz prakse nacionalnih sodišč, vzbudijo dvom o sposobnosti države članice, da posameznikom zagotovi učinkovito pravno varstvo. Povedano drugače, v okviru člena 19(1) PEU je treba odgovoriti na vprašanje, ali je pravosodni sistem države članice skladen z načelom pravne države, ki je ena od temeljnih vrednot Unije in je kot taka navedena tudi v členu 2 PEU.

145. Menim, da Sodišče te trditve doslej ni niti izrecno sprejelo niti ovrglo. Sodišče namreč tega vidika še ni pojasnilo, saj mu o tem v zadevah, ki so mu bile predložene, ni bilo treba odločati.

⁹² Glej v tem okviru zlasti sodbi z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), in z dne 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie (Neodvisnost odreditvenega pravosodnega organa) (C-354/20 PPU in C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

⁹³ Glej zlasti sklepne predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč) (C-192/18, EU:C:2019:529, točka 115) ter v združenih zadevah Miasto Łowicz in Prokuratur Generalny (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2019:775, točka 125).

146. Drugič, če bi bilo res tako, potem prag dopustnosti, kar zadeva člen 19(1) PEU, ni postavljen in ga niti ni treba postaviti višje kot običajno. S tega vidika sta tradicionalna sodna praksa in pristop glede dopustnosti, kot sta bila podrobno predstavljena v prejšnjem oddelku teh sklepnih predlogov, povsem dovolj. V besedilu člena 19(1), drugi pododstavek, PEU je namreč že vgrajen precej visok *vsebinski* prag za morebitno kršitev.

147. V členu 19(1) PEU je vsebovano izredno sredstvo, ki se uporablja v izrednih okoliščinah. Namen tega člena ni zajeti vseh mogočih težav, ki se lahko pojavijo v zvezi z nacionalnim sodstvom, ampak le tiste, ki so dovolj resne in/ali sistemske ter glede katerih ni verjetno, da je v notranjem pravnem redu zagotovljeno ustrezno sredstvo za njihovo odpravo.

148. S sklicevanjem na *resnost in sistemskost* ne trdim, da se mora določena težava, da bi prišlo do kršitve te določbe, nujno pojavljati v znatnem številu zadev ali vplivati na velik del nacionalnega pravosodnega sistema. Bistveno je namreč to, ali lahko ta (enkratna ali ponavljajoča se) težava, na katero je opozorjeno Sodišče, pomeni nevarnost za pravilno delovanje nacionalnega pravosodnega sistema in tako ogrozi sposobnost zadevne države članice, da posameznikom zagotavlja potrebna pravna sredstva.

149. S tega vidika v nacionalnih pravosodnih sistemih ne manjka položajev, ki se sicer lahko nanašajo naposamične ali celo na ponavljajoče se in posledično strukturne napake, vendar vseeno ne prestopijo praga iz člena 19(1) PEU. Taki primeri lahko obsegajo nepravilno indeksacijo sodniških plač v posameznem letu; zavrnitev izplačila „božičnice“; nepravilnosti v zvezi z dodeljevanjem zadev ustreznemu senatu sodišča oziroma pravemu sodniku poročevalcu; nepravilnosti pri napredovanju najbolj usposobljenega sodnika na položaj predsednika senata; in tako dalje. Po drugi strani pa ima lahko vprašanje zakonitosti enega samega, vendar ključnega imenovanja sodnikov, čeprav se zgodi le enkrat, sistemske posledice, zaradi katerih je lahko preizkus na podlagi člena 19(1) PEU upravičen.⁹⁴

150. Še en vidik, ki je po mojem mnenju upošteven v okviru člena 19(1) PEU, se nanaša na to, ali nacionalni sistem *pravno in dejansko* zagotavlja zadostna strukturna jamstva, da bi lahko *sam odpravil* ugotovljeno težavo. Če je mogoče v splošnem pravnem okviru, ki ga vzpostavi država članica, na načelni ravni morebitno napako odpraviti, potem posamični primeri *napačne uporabe* tega okvira ne morejo samodejno povzročiti kršitve člena 19(1) PEU. Natančno spremljanje skladnosti nacionalnih sodišč z njihovimi lastnimi nacionalnimi pravili ni naloga Sodišča.⁹⁵ Če torej elemente, ki kažejo na širše posledice, pustimo ob strani, je jasno, da posamičen, osamljen primer domnevne napake pri razlagi ali uporabi nacionalne določbe v pravnem redu, katerega *zdravstveno stanje je sicer dobro* in ki je skladen s pravom Unije, ne pomeni kršitve člena 19(1) PEU.

151. Ponovno poudarjam, pri čemer se zdi, kot da navajam splošno znano dejstvo, da pri vseh vprašanjih v zvezi s pravili, ki urejajo sodstvo ali sodne postopke, ne gre nujno za vprašanje pravne države.⁹⁶ Nadzor, ki ga mora Sodišče opraviti nad nacionalnimi ukrepi, ki domnevno vplivajo na neodvisnost nacionalnega sodstva, je namreč lahko zgolj omejen na *patološke* položaje.

⁹⁴ Glej v zvezi s tem moje sklepe predloge v zadevi AFJR, točke od 265 do 279 (v zvezi z nepravilnim imenovanjem vodje pravosodne inšpekcije).

⁹⁵ Za podoben pogled v drugem okviru glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) z dne 1. decembra 2020, Ástráðsson proti Islandiji (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, točka 209 in navedena sodna praksa) (v nadaljevanju: sodba Ástráðsson).

⁹⁶ Glej po analogiji sodbo z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson in HG/Svet in Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-11, EU:C:2020:232, točke od 71 do 76). Glej v drugem okviru tudi sodbo Ástráðsson (točka 234).

152. Tretjič, v okviru te presoje je izjemno pomembno, da se ne preuči le „pravo na papirju“, ampak tudi „pravo na terenu“. Sodišče dosledno preučuje združljivost nacionalnih zakonov in predpisov, kot se uporabljajo v praksi, s pravom Unije,⁹⁷ ob upoštevanju razlage, ki jo v zvezi s tem podajo nacionalna sodišča,⁹⁸ in po potrebi ob upoštevanju temeljnih načel nacionalnega pravnega sistema.⁹⁹ Prav to je razlog, zaradi katerega je Sodišče vztrajalo, da je treba domnevne kršitve člena 19(1) PEU vselej obravnavati v njihovem okviru, tako da se preučijo *vsi upoštevni elementi*. Tehnični vidiki težave, na katero je opozorjeno Sodišče, se ne smejo preučevati „strogo ločeno“ od širšega pravnega in institucionalnega ustroja.¹⁰⁰

153. Sodišče torej očitno upošteva več kot le posamezno določbo. Ta pregled ni omejen le na določbe nacionalnega prava, ki so z njo tesno povezane, ampak dejansko zajame širši pravni in institucionalni ustroj.¹⁰¹ Če poenostavim, vsako morebitno bolezensko stanje posameznega „bolnika“ je treba presojati ob upoštevanju njegovega splošnega „zdravstvenega stanja“ na področju neodvisnosti sodstva.

154. S tega vidika še vedno ne razumem, kako bi bil lahko pristop k členu 19(1) PEU, kot je prikazan v tem oddelku, v nasprotju z enakostjo držav članic oziroma kako bi lahko določal kakršna koli dvojna merila. Merilo je namreč povsem enako in ga morajo izpolnjevati vsi. Res pa je, da se stanje posameznih bolnikov objektivno močno razlikuje.¹⁰² Enakosti držav članic niti približno ni mogoče obravnavati kot povsem formalno, da ne rečem formalistično lastnost: z vsemi je treba ravnati enako, *ne glede na* položaj in okoliščine, v katerih se znajdejo. Nepremišljena samodejnost ne pomeni (materialne) enakosti, ki sicer zahteva, da se enaki položaji obravnavajo enako, različni pa različno.¹⁰³

155. Četrtrič in zadnjič, posledica take razlage člena 19(1) PEU je, da se presoja, ali je nacionalni ukrep skladen s standardi iz člena 19(1) PEU, ne bi opravila v okviru odločanja o *dopustnosti* vprašanj za predhodno odločanje („Ali se člen 19(1) PEU uporablja za obravnavano zadevo?“), ampak v fazi *vsebinske* presoje vprašanj za predhodno odločanje („Ali je sporni nacionalni ukrep skladen s standardi iz člena 19(1) PEU?“).

156. S tem pa se odpira še eno pomembno, čeprav bolj pragmatično vprašanje: ali obstaja nevarnost, da bo tak pristop povzročil težave v smislu povečanja nabora zadev, ki jih obravnava Sodišče?

157. Menim, da ne.

158. Na eni strani lahko Sodišče v skladu z obstoječo sodno prakso v zvezi z dopustnostjo precej hitro zavrne umetno ustvarjene ali hipotetične zadeve, pa tudi zadeve, katerih problematika sicer spada na področje uporabe *ratione materiae* člena 19(1) PEU, vendar nacionalno sodišče odgovora

⁹⁷ Glej v tem smislu sodbo z dne 27. novembra 2003, Komisija/Finska (C-185/00, EU:C:2003:639, točka 109).

⁹⁸ Glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2007, Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, točka 166).

⁹⁹ Glej v tem smislu sodbo z dne 26. junija 2003, Komisija/Francija (C-233/00, EU:C:2003:371, točka 84).

¹⁰⁰ Glej z nadaljnjimi sklicevanji moje sklepne predloge v zadevi AFJR, zlasti točki 243 in 244.

¹⁰¹ Glej na primer sodbo A. K. in drugi (točka 142) ali sodbo z dne 2. marca 2021 A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točke od 98 do 106 in 163).

¹⁰² Trditev, da objektivni okvir v tovrstnih zadevah ni pomemben, me, če se ponovno izrazim s prispodobno bolnika, napeljuje na razmišljanje o tem, da ekipa nujne medicinske pomoči, ki je ravnokar prispela na kraj prometne nesreče, ne sme pregledati le voznikov in sopotnikov v vozilih, ki so bila udeležena v trčenju, temveč mora pregledati vse voznike in sopotnike v vseh vozilih, tudi tistih, ki niso bila udeležena v nesreči, ampak so se zgolj ustavila in opazovala ta dogodek. Nenazadnje, *vsi spadajo v skupino voznikov in sopotnikov*, zato jih je treba nujno *obravnavati povsem enako*, ne glede na okoliščine.

¹⁰³ Bartlett, R. C., in Collins, S. D., *Aristotle's Nicomachean Ethics: A New Translation*, University of Chicago Press, 2011.

Sodišča na vprašanja za predhodno odločanje ne bi moglo upoštevati (kot v sodbi Miasto Łowicz).¹⁰⁴ Podobno je mogoče zadeve, v katerih niso izpolnjene temeljne zahteve iz člena 19(1) PEU in/ali v katerih predložitveno sodišče ne pojasni razlogov, zaradi katerih bi se lahko porodilo vprašanje v zvezi s členom 19(1) PEU, zavrniti, če niso izpolnjeni pogoji glede upoštevnosti in potrebnosti vprašanja.

159. Kot sem skušal pojasniti, je *prag*, ki ga je treba prestopiti, da bi prišlo do kršitve člena 19(1) PEU, razmeroma visok. Če izpodbijani nacionalni ukrepi, ne glede na njihovo zakonitost oziroma nezakonitost, ne kažejo na obstoj kakršnih koli težav, povezanih z načelom pravne države (pri čemer je treba upoštevati njihovo resnost in sistemske posledice domnevne kršitve ali nesposobnosti sistema, da sam odpravi napake), se zdi, da vsebinska presoja zadeve za sodišče Unije ni nič bolj zapletena ali dolgotrajna kot presoja, ki se osredotoča na njeno dopustnost.¹⁰⁵

160. Zato konvencionalna uporaba tradicionalne sodne prakse Sodišča, ki se je oblikovala v zvezi z dopustnostjo zadev, v katerih se vprašanja za predhodno odločanje nanašajo na razlago člena 19(1) PEU, po mojem mnenju ne pomeni nevarnosti za dvig vodnih zapornic Sodišča, zaradi česar bi lahko prišlo do večjega dotoka nenavadnih, neprimernih ali predrznih predlogov za sprejetje predhodne odločbe. Taka uporaba sodne prakse prav tako ne pomeni, da mora Sodišče „spremeniti“ svojo običajno presojo merila „potrebnosti“, da bi lahko zavrnilo večje število zadev kot običajno.

b) Člen 19(1) PEU, člen 47 Listine in člen 267 PDEU: enaka vsebina, vendar različen namen

161. Obravnavati je treba še zadnji element, ki je povezan s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU: kakšno je razmerje med navedeno določbo in drugimi določbami Pogodb, iz katerih ravno tako izhaja načelo neodvisnosti sodstva, zlasti členom 47 Listine in členom 267 PDEU?¹⁰⁶ Medsebojno razmerje med navedenimi določbami namreč povzroča kar nekaj zmede pri strankah, pa tudi pri številnih predložitvenih sodiščih. Ali te določbe predpisujejo različne vrste „neodvisnosti sodstva“? Ali obstaja možnost, da je nacionalno sodišče neodvisno v smislu ene izmed teh določb, medtem ko v skladu z drugo določbo velja, da ni dovolj neodvisno? Ali v pravu Unije posledično obstajajo različne „neodvisnosti sodstva“?

162. Menim, da je preprost odgovor na ta vprašanja nikalen: obstaja *eno samo načelo* neodvisnosti sodstva. Čeprav ta ugotovitev z vidika logike še zdaleč ni samoumevna, pa ji pritrujuje dejstvo, da se Sodišče na ta pojem sklicuje na povsem enak način, ne glede na to, katera določba prava Unije se

¹⁰⁴ Za nedavni primer glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Pikamäeja v zadevi IS (Nezakonitost predloga za sprejetje predhodne odločbe) (C-564/19, EU:C:2021:292, točke od 85 do 92).

¹⁰⁵ S tega vidika bi bilo mogoče razlogovanje, ki ga je Sodišče v sklepu Maler predstavilo v zvezi z dopustnostjo predloga za sprejetje predhodne odločbe, glede na njegov obseg in raven podrobnosti zlahka podati tudi v obliki meritorne odločbe.

¹⁰⁶ Pri čemer niso upoštevane druge posebne ureditve (običajno na ravni sekundarnega prava), ki ravno tako vsebujejo in nadalje razvijajo pojem neodvisnosti sodstva in o katerih bi bilo mogoče v konkretnih primerih prav tako razpravljati, kot je Odločba Komisije z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja in boja proti korupciji (UL 2006, L 354, str. 56). Za podrobnosti glej moje sklepne predloge v zadevi AFJR, točke od 183 do 225.

uporablja v konkretni zadevi.¹⁰⁷ Zato se lahko le v celoti strinjam s stališčem generalnih pravobranilcev E. Tancheva in G. Hogana, da imata člen 19(1) PEU in člen 47 Listine, kar zadeva neodvisnost sodstva, dejansko enako vsebino.¹⁰⁸

163. Vendar enaka vsebina ne pomeni nujno enakega izida v posamezni zadevi. Te tri določbe se namreč razlikujejo po svojem obsegu in namenu, ki ga imajo v strukturi Pogodb. Ta razlika pomeni, da je treba na podlagi vsake izmed treh določb opraviti rahlo drugačno vrsto presoje.

164. Člen 19(1) PEU ima široko področje uporabe, ki presega položaje, v katerih posamezno zadevo s tradicionalnega vidika ureja pravo Unije. Države članice morajo v skladu s tem členom zagotoviti, da sta organizacija in delovanje njihovih sodnih organov glede na osrednjo vlogo, ki jo imajo v pravnem sistemu Unije, skladna z vrednotami Unije, zlasti z načelom pravne države. Prag za kršitev tega člena je razmeroma visok: kršitev povzročijo le sistemske ali dovolj resne težave, ki jih nacionalni sistem pravnih sredstev verjetno ne bo mogel sam odpraviti. V tem okviru presoja Sodišča očitno presega posamezno zadevo ter zajema tudi širšo institucionalno in ustavno ureditev nacionalnega sodstva.

165. Člen 47 Listine je določba, ki predpisuje subjektivno pravico vseh strank v postopku – do učinkovitega pravnega sredstva in poštenega sojenja – in se uporablja le, če zadeva spada na področje uporabe prava Unije v smislu člena 51(1) Listine. V tem okviru imajo vse stranke pravico do sklicevanja na kršitev člena 47 Listine. Pri preverjanju „neodvisnosti“ sodišča se v tem okviru zahteva podrobna presoja vseh upoštevnihih okoliščin v posamezni zadevi. Težave, povezane z nekaterimi strukturnimi ali sistemskimi lastnostmi nacionalnega sodnega sistema, so upoštevne le, če bi lahko vplivale na posamezen postopek. Intenzivnost nadzora, ki ga Sodišče opravi v zvezi z neodvisnostjo zadevnega sodnega organa, je v tem okviru zmerna: vsaka kršitev zakona namreč ne pomeni kršitve člena 47 Listine. Za to mora biti dovolj resna. Ko pa je zahtevani standard resnosti enkrat dosežen, je to dovolj za nastanek kršitve člena 47 Listine, saj za spoštovanje individualne pravice, ki izhaja iz prava Unije, ni treba izpolniti nobenega drugega pogoja.

166. Nazadnje, člen 267 PDEU ima široko stvarno področje uporabe, ki zajema vse položaje, v katerih se lahko uporabljajo katere koli določbe prava Unije, vendar vključuje tudi nekatere položaje, ki ne spadajo na področje uporabe prava Unije.¹⁰⁹ V tej določbi je pojem „sodišče“ (ki že po definiciji zahteva neodvisnost njegovih članov) funkcionalne narave: uporablja se za določitev nacionalnih organov, ki lahko v okviru postopka predhodnega odločanja nastopajo kot sogovorniki Sodišča. Presoja na podlagi člena 267 PDEU se osredotoča na razmeroma splošno strukturno vprašanje, in sicer na položaj, ki ga ima ta organ v institucionalnem okviru države članice. Intenzivnost nadzora, ki ga Sodišče opravi v zvezi z neodvisnostjo takega organa, v tem okviru ni tako visoka. Nenazadnje je člen 267 PDEU namenjen zgolj določitvi ustreznih institucionalnih sogovornikov z vidika dopustnosti.

167. To razlikovanje ima precej pomembne posledice tako za stranke kot tudi za predložitvena sodišča.

¹⁰⁷ Glej med drugim sodbe z dne 16. februarja 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, točki 37 in 38) (v zvezi s členom 267 PDEU); A. K. in drugi (točki 121 in 122) (v zvezi s členom 47 Listine); z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točke od 71 do 73) (v zvezi s členom 19(1) PEU), in z dne 2. marca 2021 A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točka 143).

¹⁰⁸ Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Hogana v zadevi Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055, točki 45 in 46) in sklepne predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi A. K. in drugi (EU:C:2019:551, točka 85).

¹⁰⁹ Glej zlasti sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, točke od 50 do 53). V zvezi z nekaterimi posebnimi vidiki, izpostavljenimi glede tega, glej moje sklepne predloge v zadevi J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, točke od 27 do 74).

168. Prvič, na morebitno težavo, ki lahko privede do kršitve člena 47 Listine, je mogoče opozoriti le v zvezi z individualno pravico, ki je zagotovljena v pravu Unije.¹¹⁰ To lahko privede do izključitve možnosti sklicevanja na navedeno določbo v okoliščinah, v katerih se vprašanja, ki jih predložijo sodniki nacionalnih sodišč, nanašajo na združljivost njihovega sistema z načelom neodvisnosti sodstva iz prava Unije, saj sodniki kot taki najverjetneje nimajo pravice, ki izhaja iz prava Unije in ki je sporna v zadevi, o kateri odločajo. Po drugi strani pa so vprašanja, ki jih predložijo sodniki, v skladu s členom 19(1) PEU in členom 267 PDEU dejansko možna in dopustna.¹¹¹

169. Drugič, vrsta, prag in intenzivnost nadzora lahko na koncu privedejo do različnih rešitev v smislu (ne)združljivosti. Natančneje, gotovo obstajata tako verjetnost, da bi eno in isto vprašanje lahko pomenilo kršitev na podlagi člena 47 Listine, medtem ko z vidika člena 19(1) PEU ne bi bilo problematično,¹¹² kot tudi možnost, da pride do kršitve člena 19(1) PEU, ne pa tudi člena 47 Listine.¹¹³

170. Ker sem ugotovil, da je prvo vprašanje dopustno, se bom v nadaljevanju posvetil vsebinski presoji.

C. Vsebinska presoja

171. Predložitveno sodišče s svojim vprašanjem Sodišče sprašuje, ali je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 2 PEU in načelom pravne države, ki je v njem izraženo, ter člen 6(1) in (2) Direktive 2016/343 v povezavi z uvodno izjavo 22 te direktive razlagati tako, da nasprotujeta nacionalnim določbam, v skladu s katerimi lahko minister za pravosodje/generalni državni tožilec na podlagi meril, ki niso objavljena, za nedoločen čas dodeli sodnike na višja sodišča in to dodelitev kadar koli po lastni presoji prekine.

172. V skladu z ustaljeno sodno prakso pojem neodvisnosti sodstva zajema dva vidika: zunanje in notranje.

173. *Zunanji* vidik (ali neodvisnost *stricto sensu*) zahteva, da je sodišče zaščiteno pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost presoje njegovih članov v sporih, ki so jim predloženi. Kot se je generalni pravobranilec G. Hogan umestno izrazil v svojih nedavnih sklepnih predlogih, neodvisnost *stricto sensu* zahteva, da lahko nacionalno sodišče „svoje funkcije izvaja povsem samostojno, ne da bi bilo s komer koli kakor koli hierarhično povezano ali mu podrejeno in ne da bi prejemalo kakršne koli ukaze ali navodila“. ¹¹⁴

174. *Notranji* vidik neodvisnosti je povezan s pojmom nepristranskosti in se nanaša na to, da je zagotovljena enaka distanca v razmerju do strank v sporu in njihovih posamičnih interesov glede predmeta spora. S tem vidikom se zahteva, da se upošteva objektivnost in da razen stroge uporabe pravnega pravila ne obstaja nikakršen interes za rešitev spora. Kot je v zadevi De Coster poudaril

¹¹⁰ Poseben primer so položaji, v katerih se izvajanje prava Unije v skladu s členom 51(1) Listine lahko začne kot posledica posebne ureditve v okviru sekundarnega prava Unije, zaradi česar se začne uporabljati tudi člen 47 Listine. Glej moje sklepnne predloge v zadevi AFJR, točke od 196 do 202.

¹¹¹ Glej v zvezi s tem tudi sklepnne predloge generalnega pravobranilca G. Hogana v zadevi Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055, točke od 33 do 47).

¹¹² Lahko namreč pride do posamezne kršitve člena 47 Listine, ki pa ni dovolj huda, da bi presegla prag iz člena 19(1) PEU.

¹¹³ Taka kršitev doseže prag iz člena 19(1) PEU, vendar z vidika člena 47 Listine ni ogrožena nobena individualna pravica, ki izhaja iz prava Unije (glej nazadnje v bistvu primer iz sodbe z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, zlasti točka 89).

¹¹⁴ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca G. Hogana v zadevi Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055, točka 58).

generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo Colomer, nepristranskost od sodnikov zahteva „sprva ravnodušno psihološko držo“ v razmerju do sporov, da bi zagotovili (in dajali vtis, da zagotavljajo) enako distanco do strank.¹¹⁵

175. Kot Sodišče dosledno ugotavlja, terjata ti zahtevi „pravila, ki se nanašajo zlasti na sestavo organa ter na imenovanje, trajanje funkcije in razloge za vzdržanje, izločitev in razrešitev njegovih članov ter na podlagi katerih je mogoče zavrniti vsak legitimen dvom pri pravnih subjektih o zavarovanosti tega organa pred zunanjimi dejavniki in o njegovi nevtralnosti glede nasprotujočih si interesov“.¹¹⁶

176. V teh okoliščinah se zdi, da se zadevno vprašanje v obravnavanih zadevah glasi tako: ali sporne nacionalne določbe – zlasti tiste, ki vplivajo na *sestavo* sodnih senatov v kazenskih postopkih – zagotavljajo zadostna jamstva v zvezi z neodvisnostjo in nepristranskostjo vsakega posameznega člana takega senata, da je z njimi mogoče pri posameznikih odpraviti vsakršen dvom glede tega, da bi člani senatov lahko podlegli vplivu zunanjih dejavnikov ali imeli kakršen koli osebni interes za rešitev spora?

177. Zdi se mi, da je odgovor na to vprašanje očitno nikalen. Sporne nacionalne določbe se namreč zdijo izjemno problematične tako v smislu notranjega kot tudi zunanjega vidika neodvisnosti.

178. Najprej moram poudariti, da pravo Unije državam članicam ne nalaga določenega ustavnega modela, s katerim bi bila urejena razmerja in interakcija med različnimi državnimi oblastmi, seveda pod pogojem, da je ohranjena osnovna delitev oblasti, ki je značilna za pravno državo.¹¹⁷ Zato v pravu Unije ni nobenega elementa, ki bi državam članicam preprečeval uporabo sistema, v skladu s katerim je mogoče sodnike zaradi izvajanja sodne oblasti začasno predodeliti z enega sodišča na drugo sodišče iste stopnje ali na višje sodišče.¹¹⁸

179. V ureditvah, v katerih je ministrstvo za pravosodje zadolženo za organizacijske in kadrovske zadeve na področju sodstva, obstaja verjetnost, da bo za odločitve o premestitvi oziroma dodelitvi posameznih sodnikov pristojen minister. Ta vidik sam po sebi ni problematičen, če se spoštujejo zakonsko predpisani postopki, če so pridobljena vsa ustrezna soglasja, ki se zahtevajo po nacionalnem pravu,¹¹⁹ ter če se *običajna pravila* glede imenovanja, mandata in razrešitve sodnikov *še naprej uporabljajo tudi med premestitvijo oziroma dodelitvijo* sodnikov.

180. Za nacionalne določbe iz postopkov v glavni stvari pa to očitno ne velja. Za dodeljene sodnike se namreč v marsičem ne uporabljajo običajna pravila, temveč precej posebna – in zelo zaskrbljujoča – pravna ureditev.

¹¹⁵ C-17/00, EU:C:2001:366, točka 93, s sklicevanjem na dela pravika P. Calamandreija.

¹¹⁶ Glej nedavno sodbo Land Hessen (točka 52 in navedena sodna praksa) in sodbo z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točka 117).

¹¹⁷ Sodba A. K. in drugi (točka 130 in navedena sodna praksa). Za podrobnosti in z nadaljnjimi sklicevanji glej moje sklepne predloge v zadevi AFJR, točka 230.

¹¹⁸ Podobno ESČP, 25. oktober 2011, Richert proti Poljski (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, točka 44), in 20. marec 2012, Dryzek proti Poljski (CE:ECHR:2012:0320DEC001228509, točka 49).

¹¹⁹ Na primer, soglasje samoupravnega organa na področju sodstva in/ali predsednikov ali sodnih svetov zadevnih sodišč in/ali zadevnega sodnika.

181. Prvič, menim, da bi morala v sistemu, ki spoštuje načelo pravne države, obstajati vsaj določena mera preglednosti in odgovornosti v zvezi z odločitvami o premestitvi oziroma dodelitvi sodnikov. Da ne bo pomote, ne trdim, da bi bilo nujno, da so te odločitve predmet določene oblike (neposrednega) sodnega nadzora. Vendar bi morale obstajati druge oblike nadzora, s katerimi bi se bilo mogoče izogniti samovoljnemu ravnanju in nevarnostim manipulacije.¹²⁰

182. To zlasti pomeni, da bi se morale vse odločitve glede (začetka ali prenehanja) premestitve oziroma dodelitve sodnika sprejemati zlasti na podlagi nekaj vnaprej znanih meril in biti ustrezno utemeljene. Menim, da ni nobene potrebe po tem, da bi bila bodisi abstraktna merila bodisi konkretna utemeljitev posebej podrobna. Kljub temu pa morajo vsebovati minimalno stopnjo jasnosti glede tega, zakaj in kako je bila določena odločitev sprejeta, da bi bilo mogoče zagotoviti neko obliko nadzora.¹²¹

183. Vendar v spornih nacionalnih določbah ni mogoče najti nobenega tovrstnega elementa. Kot je pojasnilo predložitveno sodišče, merila, ki jih minister za pravosodje/generalni državni tožilec uporablja za dodelitev sodnikov in prekinitev njihove dodelitve, tudi če obstajajo, v vsakem primeru niso javno objavljena. Kot razumem, te odločitve ne vsebujejo nobene obrazložitve. Zato je v teh okoliščinah težko govoriti o kakršni koli obliki preglednosti, odgovornosti in nadzora.

184. Drugič, to, da dodelitev traja nedoločen čas in da jo lahko minister za pravosodje/generalni državni tožilec po lastni presoji kadar koli prekine, je izjemno skrb vzbujajoče. Dejansko si je težko predstavljati očitnejši primer neposrednega nasprotja z načelom neodstavljivosti sodnikov. S tega vidika se nagibam k mnenju, da bi morala dodelitev (sodnikov) običajno veljati za določen čas, katerega trajanje bi bilo natančno opredeljeno oziroma ki bi se iztekel z nastopom določenega objektivno opredeljivega dogodka (na primer, ko se ponovno vzpostavi običajno število sodnikov na sodišču ali ko se sodni zaostanki na tem sodišču odpravijo, kar je odvisno od natančnega razloga, zaradi katerega je do dodelitve sploh prišlo).¹²²

185. Vsekakor mora glede tega obstajati določena mera prožnosti tako v zvezi z okoliščinami, zaradi katerih je dodelitev ali prekinitev dodelitve utemeljena, kot tudi v zvezi s trajanjem dodelitve. Vendar se zdi, da uveljavljanje neomejene, nepreverljive in nepregledne diskrecijske pravice, ki jo ima minister za pravosodje/generalni državni tožilec, ko odloča o dodelitvi in o poljubnem *odpoklicu sodnikov*, do katerega lahko pride v katerem koli trenutku, močno presega okvir, za katerega bi bilo mogoče šteti, da je razumen in potreben za zagotavljanje pravičnega delovanja nacionalne strukture sodstva in poteka dela znotraj te strukture. Kot je nekoč ugotovil Evropski parlament, je „[d]iskrecija [...] v sodobni vladi lahko nujno zlo; vseeno pa je absolutna diskrecija, skupaj z absolutnim pomanjkanjem preglednosti, v temeljnem nasprotju s pravno državo“.¹²³

186. Tretjič, v tem primeru ne gre le za to, da je za izvajanje neomejene diskrecijske pravice pristojen minister (ne pa, recimo, samoupravni organ na področju sodstva, kar bi lahko do neke mere ublažilo nastalo težavo), ampak tudi za to, da ta minister „sedi na dveh stolih“. V zdaj

¹²⁰ Glej ESČP, 25. oktober 2011, Richert proti Poljski (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, točki 42 in 44 ter navedena sodna praksa).

¹²¹ Kakršno koli ustrezno obliko nadzora: nadzor, ki ga izvajajo drugi ministri in/ali poslanci; nadzor, ki se izvaja na podlagi medijskega poročanja in javnega mnenja; ali celo nadzor, za katerega se odloči morebitna stranka v sporu, ki v okviru lastne zadeve dvomi o pravilnosti sestave senata, ki odloča o njeni zadevi, in ki želi, da se to vprašanje obravnava v postopku, ki teče v tem sporu.

¹²² Glej ESČP, 25. oktober 2011, Richert proti Poljski (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, točka 45).

¹²³ Poročilo Evropskega parlamenta (2006) o 21. in 22. letnem poročilu Komisije o nadzoru uporabe prava Skupnosti (A6-0089/2006 final), str. 17.

veljavni nacionalni ustavni ureditvi ima namreč minister za pravosodje hkrati tudi položaj generalnega (državnega) tožilca. To je po mojem mnenju ena najbolj zaskrbljujočih – če ne najbolj zaskrbljujoča – lastnosti nacionalnega pravnega okvira.

187. Minister za pravosodje je v tej vlogi tudi glavni državnotožilski organ v državi članici in je pristojen za vsa državna tožilstva. Ima široke pristojnosti nad vsemi podrejenimi tožilci. Nacionalno pravo mu med drugim priznava tudi pristojnost za sprejemanje sklepov „v zvezi z vsebino procesnega dejanja, ki ga na sodišču“ opravi podrejeni tožilec, ki mora ravnati skladno s tovrstnimi sklepi.¹²⁴

188. S tem se med institucionalnima organoma, ki bi običajno morala delovati ločeno, ustvarja „nenačelno“ zavezništvo. To zlasti v zvezi z dodeljevanjem sodnikov pomeni, da lahko hierarhično nadrejena oseba ene izmed strank v kazenskem postopku (tožilca) dejansko sama oblikuje (del) sestave senata, ki bo odločal o zadevah, ki so jih vložili njej podrejeni tožilci.

189. Zato je povsem očitno, da bi bili nekateri sodniki lahko (milo rečeno) motivirani, da odločijo v korist tožilstva oziroma, splošneje, v skladu z željami ministra za pravosodje/generalnega državnega tožilca. Sodnike nižjih sodišč lahko premami priložnost, da bodo za nagrado dodeljeni na višje sodišče, kar bi jim lahko prineslo boljše možnosti napredovanja in višjo plačo. Po drugi strani pa lahko to dodeljene sodnike odvrne od neodvisnega ravnanja, ker se želijo izogniti nevarnosti, da bi minister za pravosodje/generalni državni tožilec preklical njihovo dodelitev.

190. Četrtrič in zadnjič, zgoraj opisani položaj je še bolj problematičen zato, ker imajo lahko dodeljeni sodniki tudi položaj člana disciplinskega organa pri Rzecznik Dyscyplinary Sędziów Sądów Powszechnych (vodja disciplinskega postopka za sodnike splošnih sodišč), kar glede na navedbe predložitvenega sodišča dejansko velja za enega od dodeljenih sodnikov. Zagotovo ni pretirano trditi, da bi sodniki le s težavo izrazili nestrinjanje s kolegi, ki bi lahko ob neki priložnosti zoper njih uvedli disciplinski postopek. Poleg tega bi bilo s strukturnega vidika mogoče razumeti, da take osebe zaradi okvira in parametrov svoje dodelitve izvajajo „razpršen nadzor in spremljanje“ v sodnih senatih in na sodiščih, kamor so bile dodeljene.

191. Ni presenetljivo, da Sodišče trenutno obravnava več postopkov, v katerih se postavljajo vprašanja glede združljivosti disciplinske ureditve za sodnike na Poljskem s pravom Unije.¹²⁵ Sodišče je v sklepu z dne 8. aprila 2020 v zvezi s tem opredelilo več možnih težav.¹²⁶ Prav tako je splošno znano, da je bilo na Poljskem nedavno uvedenih več disciplinskih postopkov zoper sodnike, ki so zgolj uporabili možnost, določeno v členu 267 PDEU, in pri Sodišču vložili predlog za sprejetje predhodne odločbe.

192. Skratka, zaradi spornih nacionalnih določb se na eni strani ustvarja precej skrb vzbujajoča mreža povezav med dodeljenimi sodniki, tožilci in vlado (oziroma enim ministrom); na drugi strani pa je mogoče opaziti škodljivo mešanje vlog med sodniki, običajnimi tožilci in člani disciplinskega organa.

¹²⁴ Za več podrobnosti in presojo glej mnenje Beneške komisije o zakonu o javnem tožilstvu, kakor je bil spremenjen, (2017) mnenje št. 892/2017.

¹²⁵ Glej zlasti zadevo C-791/19, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev za sodnike). Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v navedeni zadevi (C-791/19, EU:C:2021:366).

¹²⁶ Sklep z dne 8. aprila 2020, Komisija/Poljska (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

193. Preden zaključim, moram dodati, da trditve, ki jih je v zvezi s tem vidikom navedlo regionalno tožilstvo v Lublinu, po mojem mnenju niso prepričljive. Ne razumem namreč, kako bi lahko dejstvo, da je bila ureditev dodeljevanja sodnikov uvedena dolgo pred nastopom sedanje vlade, vplivalo na presojo združljivosti te ureditve s pravom Unije. Nobene izmed zgornjih ugotovitev ni mogoče ovreči niti s sklicevanjem na dejstvo, da je dopustna le dodelitev s privolitvijo zadevnega sodnika (ker je poljsko ustavno sodišče razsodilo, da dodelitev brez privolitve ni v skladu z ustavo).¹²⁷

194. Tako mi ne preostane drugega, kot da ponovno poudarim, da dodelitev sodnikov kot taka z vidika prava Unije sploh ni problematična, če so tem sodnikom med trajanjem dodelitve v nacionalni strukturi sodstva zagotovljena enaka jamstva v zvezi z neodstavljenostjo in neodvisnostjo kot ostalim sodnikom zadevnega sodišča. Vendar je iz razlogov, ki sem jih v tem oddelku podrobno obravnaval, očitno, da to v obravnavanih zadevah ne drži.

195. Skratka, menim, da minimalna jamstva, ki so potrebna za zagotavljanje nepogrešljivega načela ločitve med izvršilno in sodno oblastjo, v okoliščinah, kakršne so te v postopkih v glavni stvari, ne obstajajo več. Sporne nacionalne določbe ne zagotavljajo zadostnih jamstev, da bi lahko pri posameznikih, zlasti tistih, zoper katere potekajo kazenski postopki, vzbujale zaupanje, da sodniki, ki zasedajo v senatu, niso podvrženi zunanjim pritiskom in političnim vplivom ter da nimajo nobenih osebnih interesov za rešitev spora.

196. Ta nacionalna pravila torej niso združljiva s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU. Kot je Sodišče nedavno opozorilo v sodbi A. B. in drugi, ta določba državam članicam nalaga jasno in natančno obveznost rezultata, ki ne vsebuje nobenega pogoja glede neodvisnosti sodišč, ki morajo razlagati in uporabljati pravo Unije.¹²⁸ Povedano drugače, ta določba ima neposredni učinek in tako nacionalno sodišče pooblašča, da na podlagi načela primarnosti prava Unije stori vse, kar je v njegovi pristojnosti, za zagotovitev skladnosti nacionalnega prava s pravom Unije.¹²⁹

197. Glede na navedeno menim, da ni treba posebej razpravljati o razlogih, zaradi katerih so sporne nacionalne določbe tudi v nasprotju z določbami Direktive 2016/343. Nadaljnje razprave o tem, ali dokazno breme za ugotavljanje krivde osumljenih in obdolženih oseb še vedno nosi tožilstvo in ali je treba v primeru dvoma v zvezi s tem dejansko odločiti v korist osumljene ali obdolžene osebe, v okviru tako hude kršitve člena 19(1) PEU nimajo skorajda nobene dodane vrednosti. Če lahko ena in ista oseba – minister za pravosodje/generalni državni tožilec – v kazenskem postopku vpliva tako na tožilce kot tudi na nekatere sodnike v sodnih senatih, je namreč ogroženo samo bistvo načela domneve nedolžnosti. Zato menim, da je neizogibno, da so hkrati kršene tudi določbe Direktive 2016/343.

¹²⁷ Sodba z dne 15. januarja 2009, št. K 45/07, OTK ZU št. 1/a/2009, pozicija 3.

¹²⁸ Sodba z dne 2. marca 2021 A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točka 146).

¹²⁹ Glej na primer nedavno sodbo z dne 4. decembra 2018, Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, točka 36 in navedena sodna praksa).

V. Predlog

198. Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi, Poljska), odgovori:

- Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 2 PEU in členom 6 Direktive (EU) 2016/343 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o krepitvi nekaterih vidikov domneve nedolžnosti in krepitvi pravice biti navzoč na sojenju v kazenskem postopku je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero lahko minister za pravosodje, ki je hkrati generalni državni tožilec, na podlagi meril, ki niso objavljena, za nedoločen čas dodeli sodnike na višja sodišča in to dodelitev kadar koli po lastni presoji prekine;
- drugo, tretje in četrto vprašanje niso dopustna.