

PREPORUKE

PREPORUKA KOMISIJE (EU) 2017/146

od 21. prosinca 2016.

u pogledu vladavine prava u Poljskoj kojom se dopunjuje Preporuka (EU) 2016/1374

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 292.,

budući da:

- (1) 27. srpnja 2016. Europska komisija donijela je Preporuku u pogledu vladavine prava u Poljskoj ⁽¹⁾, u kojoj je izrazila svoju zabrinutost zbog situacije s Ustavnim sudom i preporučila kako je riješiti.
- (2) Preporuka Komisije donesena je na temelju Okvira za vladavinu prava ⁽²⁾. Okvirom za vladavinu prava utvrđuje se kako će Komisija reagirati u slučaju pojavljivanja jasnih naznaka prijetnje vladavini prava u državi članici Unije i objašnjava načela koja pretpostavlja vladavina prava. U Okviru za vladavinu prava navode se smjernice za dijalog između Komisije i države članice kako bi se spriječilo nastajanje sustavne prijetnje vladavini prava koja bi se mogla razviti u „očitu opasnost da država članica teško prekrši” vrijednosti, što bi moglo dovesti do primjene postupka iz članka 7. UEU-a. Ako postoje jasne naznake sustavne prijetnje vladavini prava u državi članici, Komisija može pokrenuti dijalog s tom državom članicom na temelju Okvira za vladavinu prava.
- (3) Europska unija temelji se na zajedničkom skupu vrijednosti sadržanih u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji („UEU”), koje uključuju poštovanje vladavine prava. Osim zadatka da osigura poštovanje prava EU-a, Komisija je odgovorna, zajedno s Europskim parlamentom, državama članicama i Vijećem, za jamčenje zajedničkih vrijednosti Unije.
- (4) Sudska praksa Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava, kao i dokumenti koje sastavi Vijeće Europe, ponajprije na osnovi stručnosti Europske komisije za demokraciju putem prava („Venecijanska komisija”), pružaju otvoren popis tih načela i stoga definiraju osnovno značenje vladavine prava kao zajedničke vrijednosti Unije u skladu s člankom 2. UEU-a. Među tim su načelima zakonitost, što podrazumijeva transparentan, pouzdan, demokratski i pluralistički proces donošenja zakona; pravna sigurnost; zabrana proizvoljnosti izvršnih vlasti; neovisni i nepristrani sudovi; učinkovit sudski nadzor uključujući poštovanje temeljnih prava; i jednakost pred zakonom ⁽³⁾. Uz zagovaranje tih načela i vrijednosti državne institucije imaju i obvezu lojalne suradnje.
- (5) U svojoj Preporuci od 27. srpnja 2016. Komisija je objasnila okolnosti u kojima je 13. siječnja 2016. odlučila ispitati situaciju na temelju Okvira za vladavinu prava te 1. lipnja 2016. donijela Mišljenje o vladavini prava u Poljskoj. U Preporuci se objašnjava i da informacije razmijenjene između Komisije i poljske vlade nisu uspjele otkloniti zabrinutost Komisije.
- (6) U svojoj je Preporuci Komisija utvrdila da postoji sustavna prijetnja vladavini prava u Poljskoj i preporučila da poljske vlasti hitno poduzmu odgovarajuće mjere radi uklanjanja te prijetnje.
- (7) Komisija je posebno preporučila da poljske vlasti:(a) u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. prema kojima tri suca koja je u listopadu 2015. zakonito predložio 7. saziv Sejma mogu preuzeti svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu, a tri suca koja je bez valjane pravne osnove predložio 8. saziv

⁽¹⁾ Preporuka Komisije (EU) 2016/1374 od 27. srpnja 2016. u pogledu vladavine prava u Poljskoj (SL L 217, 12.8.2016., str. 53.).

⁽²⁾ Komunikacija „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava”, COM(2014) 158 final.

⁽³⁾ Vidjeti COM(2014) 158 final, odjeljak 2., Prilog I.

Sejma ne preuzimaju svoju sudsku dužnost; (b) objave i u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda od 9. ožujka 2016. i osiguraju automatsko objavljivanje budućih odluka koje ne ovisi ni o kakvoj odluci izvršnih ili zakonodavnih vlasti; (c) osiguraju da svaka reforma Zakona o Ustavnom sudu poštuje odluke Ustavnog suda, uključujući odluke od 3. i 9. prosinca 2015. i odluku od 9. ožujka 2016. te da u potpunosti uzme u obzir Mišljenje Venecijanske komisije; te da osiguraju da učinkovitost Ustavnog suda kao jamca Ustava nije narušena zahtjevima; (d) osiguraju da Ustavni sud može ocijeniti usklađenost novog Zakona o Ustavnom sudu donesenog 22. srpnja 2016. prije njegova stupanja na snagu te objave i u potpunosti provedu odluku Ustavnog suda u tom smislu; (e) suzdrže se od aktivnosti i javnih izjava koje bi mogle narušiti legitimitet i učinkovitost Ustavnog suda.

- (8) Komisija je pozvala poljsku vladu da u roku od tri mjeseca riješi probleme navedene u Preporuci te da obavijesti Komisiju o koracima poduzetima u tu svrhu. Komisija je navela da je spremna nastaviti konstruktivni dijalog s poljskom vladom.
- (9) Predsjednik Republike potpisao je 30. srpnja 2016. Zakon od 22. srpnja 2016., koji je objavljen u Službenom listu 1. kolovoza 2016.
- (10) Ustavni sud donio je 11. kolovoza 2016. odluku o Zakonu od 22. srpnja 2016. ⁽¹⁾. U odluci se navodi da je određeni dio odredaba tog zakona u vezi s kojima je i Komisija u svojoj Preporuci izrazila zabrinutost neustavan. Razlozi neustavnosti bili su ponajprije načela diobe i ravnoteže vlasti ⁽²⁾, neovisnost sudova od ostalih grana vlasti ⁽²⁾, neovisnost sudaca ⁽³⁾ te načelo integriteta i učinkovitosti javnih institucija ⁽⁴⁾. Međutim, poljska vlada nije priznala valjanost te odluke i nije ju objavila u Službenom listu.
- (11) Poljska je vlada 16. kolovoza 2016. objavila 21 odluku koju je Ustavni sud donio u razdoblju od 6. travnja 2016. do 19. srpnja 2016. Objava tih odluka temeljila se na članku 89. Zakona od 22. srpnja 2016., kojim se predviđa da se „odluke Ustavnog suda donesene prije 20. srpnja 2016. u suprotnosti s odredbama Zakona o Ustavnom sudu od 25. lipnja 2015. objave u roku od 30 dana od stupanja na snagu ovog Zakona, izuzev odluka koje se odnose na normativne akte koji su stavljeni izvan snage”. Ta je odredba jedna od onih koje je Ustavni sud u svojoj odluci od 11. kolovoza 2016. proglasio neustavnima. Osim toga, vlada nije objavila odluke od 9. ožujka 2016. i 11. kolovoza 2016. ni 16 odluka donesenih nakon 11. kolovoza 2016.
- (12) Poljsko državno odvjetništvo najavilo je 18. kolovoza 2016. pokretanje kaznene istrage protiv predsjednika Ustavnog suda jer trima sucima koje je nova zakonodavna vlast imenovala u prosincu 2015. nije dopustio preuzimanje dužnosti.
- (13) Europski parlament donio je 14. rujna 2016. Rezoluciju o situaciji u Poljskoj ⁽⁵⁾, kojom među ostalim poljsku vladu poziva na suradnju s Komisijom prema načelu lojalne suradnje iz Ugovora o Europskoj uniji i traži da tri mjeseca koja je odredila Komisija iskoristi za konzultacije sa svim strankama u Sejmu kako bi se pronašao kompromis kojim bi se riješila trenutačna ustavna kriza, a koji bi potpunosti poštovao Mišljenje Venecijanske komisije i Preporuku Komisije.
- (14) Skupina članova Sejma podnijela je 30. rujna 2016. prijedlog novog zakona o statusu sudaca Ustavnog suda. Prijedlog sadrži odredbe o pravima i obvezama sudaca Ustavnog suda, pravilima za njihovo imenovanje, mandatu i prestanku mandata te pitanjima vezanima uz imunitet, osobni integritet i primjenjivost stegovnih mjera.

⁽¹⁾ K 39/16.

⁽²⁾ Članak 38. stavci od 3. do 6., članak 61. stavak 6., članak 83. stavak 2., članci od 84. do 87. i članak 89. Zakona od 22. srpnja 2016.

⁽³⁾ Članak 26. stavak 1. podstavak 1. točka (g) i članak 68. stavci od 5. do 7. Zakona od 22. srpnja 2016.

⁽⁴⁾ Članak 38. stavci od 3. do 6., članak 61. stavak 3., članak 61. stavak 6., članak 68. stavci od 5. do 7., članak 83. stavak 2. Zakona od 22. srpnja 2016.

⁽⁵⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 14. rujna 2016. o nedavnim događajima u Poljskoj i njihovu utjecaju na temeljna prava utvrđena u Povelji Europske unije o temeljnim pravima (2016/2774(RSP)).

- (15) Venecijanska komisija donijela je 14. listopada 2016. Mišljenje o Zakonu od 22. srpnja 2016. ⁽¹⁾. U Mišljenju se navodi da Zakon sadrži određena poboljšanja u usporedbi sa Zakonom od 22. prosinca 2015., koji je bio predmetom Mišljenja Venecijanske komisije iz ožujka 2016. Međutim, Venecijanska komisija smatra da je opseg tih poboljšanja suviše ograničen jer bi druge odredbe tako donesenog Zakona u značajnoj mjeri produljile i ometale rad Ustavnog suda, a možda i učinile njegov rad neučinkovitim te narušile njegovu neovisnost stavljajući ga pod pretjeran nadzor zakonodavnih i izvršnih tijela. Takve druge odredbe uključuju primjerice odredbe o odgodi predmeta u trajanju do šest mjeseci na zahtjev četiriju sudaca, mogućnosti državnog odvjetnika da svojom odsutnošću blokira saslušanje ili o obustavi svih institucijskih predmeta u trajanju od šest mjeseci, nakon čega bi slijedila ponovna registracija. U Mišljenju se kritizira i sustav predlaganja kandidata za mjesto predsjednika Ustavnog suda predsjedniku Republike, što bi moglo dovesti do situacije da imenovani kandidat ne uživa potporu većeg broja sudaca. Nadalje, bez ikakve ustavne ili pravne osnove ured predsjednika vlade namjeravao je kontrolirati valjanost odluka Ustavnog suda odbijanjem njihova objavljivanja. U Mišljenju je istaknuto i da problem imenovanja sudaca nije riješen kako je preporučeno te da bi provedba odredbe Zakona od 22. srpnja 2016. prema kojoj predsjednik Ustavnog suda dodjeljuje predmete sucima imenovanima u prosincu bila suprotna odlukama Suda, koje su univerzalno obvezujuće i stoga obvezujuće za sva državna tijela, uključujući Ustavni sud i njegova predsjednika. U mišljenju se zaključuje da je donošenjem zakona poljski parlament preuzeo ovlasti revizije Ustava, koje kao redovna zakonodavna vlast nema. Smatra se da su poljski parlament i vlada nastavili osporavati položaj Ustavnog suda kao krajnjeg arbitra za ustavna pitanja i navedenu ovlast preuzeli na sebe, čime su stvorili nove prepreke učinkovitom funkcioniranju Ustavnog suda i u još većoj mjeri narušili njegovu neovisnost. U Mišljenju se navodi da su produljivanjem ustavne krize ometali rad Ustavnog suda, koji ne može ispunjavati svoju ustavnu ulogu čuvara demokracije, vladavine prava i ljudskih prava. Poljska vlada donijela je odluku da neće sudjelovati na sjednici Venecijanske komisije 14. listopada 2016. jer smatra da je mišljenje Venecijanske komisije jednostrano i ne uzima u obzir položaj vlade.
- (16) Skupina članova Sejma podnijela je 26. listopada 2016. novi prijedlog zakona o organizaciji Ustavnog suda i postupcima koji se vode pred Ustavnim sudom. Prijedlog sadrži detaljne odredbe o organizaciji Ustavnog suda i postupcima koji se vode pred Ustavnim sudom, uključujući nova pravila o izboru predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda. Tim se prijedlogom dopunjuje prijedlog zakona o statusu sudaca Ustavnog suda koji je Sejmu predan 30. rujna 2016. (vidjeti prethodno navedeno). Oba su zakonodavna prijedloga usko povezana i svrha im je zamijeniti Zakon od 22. srpnja 2016.
- (17) Poljska je vlada 27. listopada 2016., unutar vremenskog roka od tri mjeseca određenog u Preporuci, odgovorila na Preporuku Komisije. U odgovoru se iskazuje neslaganje sa svim točkama stajališta izraženog u Preporuci i ne najavljuju se nikakve nove mjere koje bi uklonile zabrinutost u pogledu vladavine prava koju je izrazila Komisija.
- (18) UN-ov Odbor za ljudska prava donio je 31. listopada 2016. Zaključna opažanja u okviru sedmog periodičnog izvješća za Poljsku. Izrazio je zabrinutost zbog negativnog utjecaja zakonodavnih reformi, uključujući izmjene Zakona o Ustavnom sudu iz studenog i prosinca 2015. te srpnja 2016., nepoštovanja odluka Ustavnog suda, funkcioniranja i neovisnosti Suda te načina provedbe Pakta. Odbor je izrazio zabrinutost i zbog odbijanja predsjednika vlade da objavi odluke Ustavnog suda iz ožujka i kolovoza 2016., pokušaja vlade da izmijeni sastav Ustavnog suda na način koji Sud smatra neustavnim te zbog sudskog postupka pokrenutog protiv predsjednika Ustavnog suda zbog navodne zlouporabe ovlasti. Odbor je zaključio da bi Poljska trebala osigurati poštovanje Ustavnog suda, zaštitu integriteta i neovisnosti Ustavnog suda i njegovih sudaca te osigurati provedbu svih njegovih odluka. Odbor je od Poljske zatražio da odmah službeno objavi sve odluke Ustavnog suda, suzdrži se od uvođenja mjera koje ometaju njegov učinkovit rad i osigura transparentan i nepristran proces imenovanja njegovih članova te sigurnost trajanja mandata, što je u skladu sa zahtjevima zakonitosti prema nacionalnom i međunarodnom pravu.
- (19) Ustavni sud donio je 7. studenoga 2016. odluku o ustavnosti odredaba Zakona od 22. srpnja 2016. o izboru predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda ⁽²⁾. Valja napomenuti da je zbog odbijanja tri suca Ustavnog suda da sudjeluju u radu na predmetu ⁽³⁾ i zbog činjenice da tri suca koja je u listopadu 2015. zakonito predložio

⁽¹⁾ Mišljenje br. 860/2016, CDL-AD(2016)026.

⁽²⁾ K 44/16.

⁽³⁾ Vidjeti pravilnik predsjednika Ustavnog suda od 7. studenoga 2016.

7. saziv Sejma nisu preuzela svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu. Ustavni sud morao promijeniti svoj sastav iz opće sjednice u sjednicu s pet sudaca. Od 11. kolovoza 2016. Ustavni sud nije mogao donositi odluke na općoj sjednici. Saslušanje predmeta na općoj sjednici 10. studenoga 2016. moralo se odgoditi jer nije postignut kvorum potreban za opću sjednicu. Usto, 30. studenoga i 8. prosinca 2016. Glavna skupština nije mogla donijeti rezoluciju o predstavljanju kandidata za mjesto predsjednika Ustavnog suda jer nije bilo moguće postići zakonom utvrđen kvorum.

- (20) Senat je 1. prosinca 2016. donio Zakon od 30. studenoga 2016. o pravnom statusu sudaca Ustavnog suda („Zakon o statusu sudaca”).
- (21) Senat je 2. prosinca 2016. donio Zakon od 30. studenoga 2016. o organizaciji Ustavnog suda i postupcima koji se vode pred Ustavnim sudom („Zakon o organizaciji i postupcima”).
- (22) Europski parlament održao je 14. prosinca 2016. raspravu o situaciji u vezi s vladavinom prava u Poljskoj. Komisija je tijekom te rasprave hitno pozvala poljske vlasti da ne stavljaju na snagu nove zakone prije nego Ustavni sud dobije priliku ocijeniti njihovu ustavnost.
- (23) Senat je 15. prosinca 2016. donio Zakon od 13. prosinca 2016. kojim se provode Zakon o organizaciji i postupcima te Zakon o statusu sudaca („Provedbeni zakon”).
- (24) Predsjednik Republike potpisao je 19. prosinca 2016. tri prethodno navedena zakona, koja su zatim objavljena u Službenom listu. Istog je dana predsjednik Republike imenovao sutkinju Juliju Przyłębsku, sutkinju koju je izabrao novi Sejm, na mjesto vršiteljice dužnosti predsjednika Ustavnog suda.
- (25) Sutkinja Julia Przyłębska primila je 20. prosinca 2016. tri suca koja je na dužnost sudaca Ustavnog suda bez valjane pravne osnove predložio 8. saziv Sejma te je sazvala sjednicu Glavne skupštine za isti datum. Zbog prekratkog roka jedan sudac nije mogao sudjelovati te je zatražio odgodu sjednice za sljedeći dan. Sutkinja Julia Przyłębska to je odbila pa ni sedmero drugih sudaca nije sudjelovalo na sjednici. Samo je šest sudaca, uključujući tri nezakonito predložena, sudjelovalo na sjednici i izabralo dvoje kandidata, Juliju Przyłębsku i Mariusza Muszyńskiego, koji su predstavljeni kao kandidati predsjedniku Republike.
- (26) Predsjednik Republike imenovao je 21. prosinca 2016. sutkinju Juliju Przyłębsku na mjesto predsjednice Ustavnog suda,

DONIJELA JE OVU PREPORUKU:

1. Republika Poljska treba uzeti u obzir analizu Komisije izloženu dalje u tekstu i poduzeti mjere navedene u odjeljku 7. ove Preporuke kako bi se utvrđeni problemi riješili unutar utvrđenog vremenskog roka.

1. PODRUČJE PRIMJENE PREPORUKE

2. Ova Preporuka dopunjuje Preporuku od 27. srpnja 2016. U njoj se razmatra koji su razlozi za zabrinutost iz prethodne Preporuke riješeni, navode se preostali razlozi za zabrinutost te nekoliko novih razloga za zabrinutost Komisije u vezi s vladavinom prava u Poljskoj koji su se pojavili u međuvremenu. Na temelju toga se poljskim vlastima daju preporuke kako ih riješiti. Te su zabrinutosti povezane sa sljedećim pitanjima:
 1. imenovanjem sudaca Ustavnog suda i neprovedbom odluka Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. te 11. kolovoza 2016. koje se odnose na ta pitanja;

2. neobjavlivanjem i neprovedbom nekoliko odluka Ustavnog suda donesenih od ožujka 2016., uključujući odluke od 9. ožujka i 11. kolovoza koje se odnose na zakonodavne akte o Ustavnom sudu;
3. učinkovitim radom Ustavnog suda i učinkovitošću ocjene ustavnosti novih zakonodavnih akata, posebno s obzirom na nedavno donesene zakone koji se tiču Ustavnog suda, točnije Zakon o statusu sudaca, Zakon o organizaciji i postupcima te Provedbeni zakon;
4. pravilima primjenjivima na odabir kandidata za mjesto predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda te imenovanjem vršitelja dužnosti predsjednika Ustavnog suda iz Zakona o organizaciji i postupcima te Provedbenog zakona.

2. IMENOVANJE SUDACA USTAVNOG SUDA

3. U svojoj Preporuci od 27. srpnja 2016. ⁽¹⁾ Komisija je preporučila da poljske vlasti u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. prema kojima tri suca koja je u listopadu 2015. zakonito predložio 7. saziv Sejma mogu preuzeti svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu, a tri suca koja je bez valjane pravne osnove predložio 8. saziv Sejma ne preuzimaju dužnost sudaca.
4. Kad je riječ o Zakonu o Ustavnom sudu od 22. srpnja 2016., Komisija je primijetila da je taj zakon suprotan odlukama Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca. Prema članku 90. ⁽²⁾ predsjednik Ustavnog suda dužan je dodjeljivati predmete svim sucima koji su položili prisegu pred predsjednikom Republike, ali nisu još preuzeli svoje dužnosti sudaca. Čini se da je ta odredba namijenjena za slučaj tri suca koja je novi 8. saziv Sejma na nezakonit način predložio u prosincu 2015. Ona bi tim sucima omogućila preuzimanje dužnosti zauzimanjem ispražnjenih mjesta za koja je prethodna zakonodavna vlast Sejma već bila predložila tri suca na zakonit način, kako je navedeno u odlukama od 3. i 9. prosinca 2015.
5. U svojoj odluci od 11. kolovoza 2016. Ustavni sud utvrdio je da je članak 90. Zakona od 22. srpnja 2016. neustavan, a Venecijanska komisija u svojem je Mišljenju od 14. listopada 2016. potvrdila da ta odredba nije u skladu s načelom vladavine prava ⁽³⁾.
6. Međutim, poljska vlada i dalje odbija priznati valjanost odluke od 11. kolovoza 2016. i objaviti je u Službenom listu (vidjeti odjeljak 3. u nastavku).
7. Štoviše, novim se Zakonom o statusu sudaca ponovno uvodi odredba ⁽⁴⁾ slična članku 90. Zakona od 22. srpnja 2016., koji je odlukom od 11. kolovoza 2016. proglašen neustavnim. Slično tomu, odredbe kojima se želi postići sličan učinak mogu se pronaći u Zakonu o organizaciji i postupcima ⁽⁵⁾ te u Provedbenom zakonu ⁽⁶⁾.
8. U svojem odgovoru od 27. listopada 2016. poljska vlada smatra da se u odlukama Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. ne navodi koji suci stupaju na dužnost i smatra da je nova zakonodavna vlast Sejma na zakonit način predložila pet sudaca u prosincu 2015. To obrazloženje stvara ozbiljnu zabrinutost u pogledu vladavine prava jer negira učinak dviju odluka donesenih u prosincu i u proturječnosti je s obrazloženjem koje je Ustavni sud sustavno ponavljao, uključujući i u odluci od 11. kolovoza 2016. U odgovoru se implicira da bi situacija bila ista neovisno o tome uzmu li se u obzir odluke Ustavnog suda ili ne.

⁽¹⁾ Odjeljak 2.

⁽²⁾ Vidjeti također članak 6. stavak 7.

⁽³⁾ Mišljenje br. 860/2016, CDL-AD(2016)026, stavak 106.

⁽⁴⁾ Vidjeti članak 5.

⁽⁵⁾ Vidjeti članak 6. stavak 1. i članak 11. stavak 5.

⁽⁶⁾ Vidjeti članak 18. stavak 2. i članak 21. stavak 2.

9. U odgovoru se prihvaća da u izreci odluke od 3. prosinca 2015. Ustavni sud spominje dužnost predsjednika Republike da odmah uzme prisegu suca kojeg je Sejm izabrao za člana Ustavnog suda. Međutim, zauzima se stav da ta odluka ne može obvezati druga tijela da primjenjuju odredbe na način utvrđen za pojedini slučaj. Takvo tumačenje ograničava učinak odluka od 3. i 9. prosinca 2015. tek na obvezu vlade da ih objavi, ali osporava njihov daljnji pravni i operativni učinak, posebno u pogledu obveze predsjednika Republike da uzme prisegu dotičnih sudaca. Takvo je tumačenje u suprotnosti s načelom lojalne suradnje državnih organa, koja je, kako je naglašeno u mišljenjima Venecijanske komisije, ustavni preduvjet u demokratskoj državi uređenoj vladavinom prava.
10. Komisija nadalje napominje da i Venecijanska komisija smatra da rješenje postojećeg sukoba u pogledu sastava Ustavnog suda „mora biti temeljeno na obvezi poštovanja i potpune provedbe odluka Ustavnog suda” te „stoga poziva sve državne organe, a ponajprije Sejm, da u potpunosti poštuju i provedu te odluke” ⁽¹⁾.
11. Kao zaključak, Komisija smatra da bi poljske vlasti trebale poštovati i u potpunosti provesti odluke Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. Prema tim su odlukama državne institucije obvezne lojalno surađivati kako bi u skladu s vladavinom prava osigurale da tri suca koja je predložio 7. sastav Sejma mogu preuzeti svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu, a da tri suca koja je predložio 8. sastav Sejma bez valjane pravne osnove ne preuzmu dužnost sudaca. Relevantne odredbe Zakona od 22. srpnja 2016. o Ustavnom sudu stvaraju ozbiljnu zabrinutost u vezi s poštovanjem vladavine prava te ih je Ustavni sud u svojoj odluci od 11. kolovoza 2016. ocijenio neustavnima. To je još jedna odluka koju su poljske vlasti dužne poštovati, objaviti i provesti. Usto, odredbe ⁽²⁾ kojima se želi postići sličan učinak, uvrštene u Zakon o statusu sudaca, Zakon o organizaciji i postupcima te Provedbeni zakon također su nesukladne s navedenim odlukama i ne smiju se primjenjivati.

3. NEOBJAVLJIVANJE I NEPROVEDBA ODLUKE USTAVNOG SUDA OD 9. OŽUJKA 2016. I ODLUKA DONESENIH NAKON 9. OŽUJKA 2016.

12. U svojoj Preporuci od 27. srpnja 2016. Komisija preporučuje da poljske vlasti objave i u potpunosti provedu odluku Ustavnog suda od 9. ožujka 2016. i njegove kasnije odluke te osiguraju da se buduće odluke objavljuju automatski, neovisno o odlukama izvršnih ili zakonodavnih vlasti.
13. 16. kolovoza 2016. poljska je vlada na temelju članka 89. Zakona od 22. srpnja 2016. objavila 21 odluku Ustavnog suda donesenu u razdoblju od 6. travnja 2016. do 19. srpnja 2016. Međutim, dvije odluke od 9. ožujka i 11. kolovoza 2016. poljska vlada još uvijek nije objavila, što je suprotno onome što je Komisija zatražila u svojoj Preporuci. Nadalje, dosad nije objavljena nijedna od 16 odluka Ustavnog suda donesenih nakon 11. kolovoza 2016.
14. Članak 89. Zakona od 22. srpnja 2016. Ustavni je sud odlukom od 11. kolovoza 2016. proglasio neustavnim zbog kršenja načela diobe i ravnoteže vlasti te neovisnosti sudova od drugih grana vlasti.
15. U odgovoru od 27. listopada poljska vlada potvrđuje da još smatra da ima ovlast provjeravanja zakonitosti odluka Ustavnog suda te da ne može osigurati automatsko objavljivanje odluka.
16. U članku 114. stavcima 1. i 2. Zakona o organizaciji i postupcima stoji da se „odluke objavljuju u odgovarajućem službenom listu, u skladu s načelima i na način predviđen Ustavom i Zakonom od 20. srpnja 2000. o objavljivanju normativnih akata i određenih drugih pravnih akata [...]”. Nadalje, predviđeno je da „predsjednik Ustavnog suda nalaže objavljivanje odluka”. U tom je smislu ta odredba korak u pravom smjeru.

⁽¹⁾ Mišljenje br. 833/2015, CDL-AD(2016)001, stavak 136.

⁽²⁾ Vidjeti bilješke uz stavak 7.

17. Međutim, člankom 19. Provedbenog zakona predviđeno je da se „presude Ustavnog suda i odluke Ustavnog suda donesene suprotno Zakonu o Ustavnom sudu od 25. lipnja 2015. [...] ili Zakonu o Ustavnom sudu od 22. srpnja 2016. i objavljene prije stupanja na snagu Zakona iz članka 1. objavljuju u relevantnim službenim listovima nakon što njihovo objavljivanje naloži vršitelj dužnosti predsjednika Ustavnog suda, osim ako se odluke odnose na regulatorne instrumente koji više nisu u primjeni.” Sličnu odredbu Ustavni je sud odlukom od 11. kolovoza 2016. već proglasio neustavnom. U Preporuci Komisija naglašava da je navod da su odluke donesene nezakonito suprotan načelu diobe vlasti, budući da Sejm ne utvrđuje zakonitost odluka ⁽¹⁾. To je stajalište Venecijanska komisija potvrdila u svoja dva mišljenja ⁽²⁾. Osim toga, ako se iz objavljivanja izuzmu odluke koje se odnose na normativne akte koji više nisu primjenjivi, kao što je predviđeno člankom 19. Provedbenog zakona, isključuju se i odluke od 9. ožujka, 11. kolovoza i 7. studenoga 2016. Sve dok se ne imenuje predsjednik Ustavnog suda, tom se odredbom sprječava potpuno objavljivanje svih odluka. Isto tako, nema jamstva da će se člankom 114. stavkom 2. Zakona o organizaciji i postupcima osigurati da budući predsjednik Ustavnog suda objavi sve odluke koje su donesene prije njegova imenovanja.
18. Kao zaključak, činjenica da je poljska vlada dosad odbila u Službenom listu objaviti odluke od 9. ožujka 2016. i 11. kolovoza 2016. koje se odnose na zakonodavne akte o Ustavnom sudu, kao i sve ostale odluke koje je Ustavni sud donio nakon 11. kolovoza 2016., stvara nesigurnost u pogledu pravne osnove za sudbene aktivnosti Ustavnog suda te pravnih učinaka njegovih odluka. Zbog te nesigurnosti narušava se učinkovitost ocjene ustavnosti, što izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu vladavine prava. Poštovanje konačnih odluka neophodan je uvijek neodvojiv od vladavine prava. Odbijanjem objavljivanja obvezujuće i konačne odluke osporava se njezin automatski pravni i operativni učinak te se krše načela zakonitosti i diobe vlasti.

4. OCJENA ZAKONA O USTAVNOM SUDU I UČINKOVITOST OCJENE USTAVNOSTI NOVIH ZAKONA

19. U Preporuci od 27. srpnja 2016. Komisija je detaljno razmotrila Zakon od 22. srpnja 2016. i njegov učinak, uzimajući u obzir kako pojedinačan tako i zajednički učinak odredaba, kao i prethodnu sudsku praksu Ustavnog suda i mišljenje Venecijanske komisije. Komisija je preporučila da poljske vlasti osiguraju da se prilikom reformi Zakona o Ustavnom sudu poštuju odluke Ustavnog suda, uključujući odluke od 3. i 9. prosinca 2015. i odluku od 9. ožujka 2016., te da se u potpunosti uzme u obzir mišljenje Venecijanske komisije od 11. ožujka 2016. Komisija je posebno preporučila da poljske vlasti osiguraju da uvjeti kao što su oni koji se odnose na quorum nazočnosti, obradu predmeta kronološkim redom, mogućnost da državni odvjetnik spriječi razmatranje predmeta, odlaganje rasprava ili prijelaznih mjera koje utječu na neriješene predmete i stavljanje predmeta na čekanje ne narušavaju, bilo odvojeno ili zajednički, učinkovitost Ustavnog suda kao jamca Ustava.
20. U svom odgovoru od 27. listopada 2016. poljska vlada ne prihvaća da većina zabrinutosti koje su izrazile Komisija i Venecijanska komisija nisu uzete u obzir u Zakonu od 22. srpnja 2016. U odgovoru se osporava da je Ustavnom sudu onemogućeno učinkovito ocjenjivanje navođenjem činjenice da je Ustavni sud tijekom takozvane ustavne krize mogao donositi odluke. Međutim, taj argument nije relevantan jer je Ustavni sud mogao donositi odluke upravo zato što nije primjenjivao dotične proceduralne zahtjeve (odluka od 11. kolovoza 2016.), a vlada odbija objaviti odluke Suda iz tog razdoblja u pokušaju da spriječi njihovo stupanje na snagu.
21. Odgovor sadrži i kratko objašnjenje usklađenosti navedenih zakonodavnih propisa s temeljnim pravima. Komisija primjećuje da ta objašnjenja vlade ne uklanjaju potrebu da Ustavni sud provede zaista učinkovito ocjenjivanje ustavnosti.

⁽¹⁾ Vidjeti stavak 23. Preporuke.

⁽²⁾ Mišljenje br. 860/2016, stavak 101.; Mišljenje br. 833/2015, stavci 43., 142. i 143.

22. U odgovoru se također niječe temeljna uloga Ustavnog suda u osiguravanju vladavine prava u Poljskoj. Komisija osporava tu tvrdnju. Ustavni je sud uistinu jedan od glavnih jamaca vladavine prava u Poljskoj, osobito jer mu je povjeren zadatak da odlučuje o ustavnosti poljskih zakona. Iz poljskog Ustava jasno proizlazi da je Ustavni sud nadležan za odlučivanje o usklađenosti zakona i međunarodnih sporazuma s Ustavom, usklađenosti zakona s ratificiranim međunarodnim sporazumima čija ratifikacija zahtijeva prethodnu suglasnost koju dodjeljuje zakon, usklađenosti pravnih odredaba koje izdaju središnji državni organi s Ustavom, ratificiranim međunarodnim sporazumima i zakonima, usklađenosti s Ustavom svrhe ili aktivnosti političkih stranaka te o žalbama koje se tiču ustavnih povreda ⁽¹⁾. Ustavni sud rješava i sporove o nadležnosti između središnjih ustavnih organa države ⁽²⁾. Činjenica da prema Ustavu Ustavni sud sasluša predmete u kojima je neka osoba prekršila Ustav ili zakon ⁽³⁾ te da predsjednik Republike osigurava pridržavanje Ustava ⁽⁴⁾ ne utječe na temeljnu ulogu Ustavnog suda.
23. Komisija napominje da Zakon o organizaciji i postupcima više ne obuhvaća sljedeće odredbe Zakona od 22. srpnja 2016. koje su u Preporuci navedene kao problematične: članak 26. stavak 1. točka (g) o upućivanju predmeta na opću sjednicu ⁽⁵⁾, članak 38. stavak 3. o obradi predmeta kronološkim redom ⁽⁶⁾, članak 68. stavci od 5. do 8. o odlaganju rasprava ⁽⁷⁾, članak 61. stavak 6. o mogućnosti državnog odvjetnika da spriječi razmatranje predmeta ⁽⁸⁾ i članci od 83. do 86. o prijelaznim mjerama za neriješene predmete ⁽⁹⁾. Komisija napominje da bi već samo objavljivanje odluke Ustavnog suda od 11. kolovoza 2016. u kojoj se ove odredbe proglašavaju neustavnima bilo dovoljno za rješavanje tih problema te da u tom slučaju ne bi trebalo donositi novi zakon.
24. Usprkos tim poboljšanjima Komisija napominje da i dalje postoji određena zabrinutost. Posebno se pritom misli na broj od jedanaest sudaca koji je i dalje potreban za opću sjednicu, dok je taj broj u Zakonu o Ustavnom sudu iz 1997. godine kao i u Zakonu od 25. lipnja 2015. iznosio devet. Kao što je naglašeno u Preporuci ⁽¹⁰⁾, time se ograničava proces donošenja odluka Ustavnog suda, osobito u trenutačnim okolnostima u kojima Ustavni sud ima samo 12 sudaca (budući da tri suca koja je zakonito u listopadu 2015. imenovao 7. saziv Sejma još nisu preuzela svoje sudske dužnosti). U Preporuci utvrđen rizik da kvorum nazočnosti potreban za opću sjednicu povremeno neće biti ostvaren već se ostvario ⁽¹¹⁾.
25. Nadalje, Zakon o organizaciji i postupcima, Zakon o statusu sudaca i Provedbeni zakon sadržavaju druge odredbe koje su produbile određene zabrinutosti navedene u Preporuci (vidjeti odjeljak 2. o imenovanju sudaca i odjeljak 3. o objavljivanju odluka) ili su prouzročile nove zabrinutosti povezane sa situacijom sudaca (vidjeti odjeljak 4.1.) i imenovanjem predsjednika, potpredsjednika i vršitelja dužnosti predsjednika Ustavnog suda (vidjeti odjeljak 5.).

4.1. Zabrinutosti povezane sa situacijom sudaca

4.1.1. Stegovni postupak

26. Člankom 26. Zakona o statusu sudaca predviđeno je: „Nedolično ponašanje suca Ustavnog suda iz članka 24. stavka 1. može predsjedniku Ustavnog suda prijaviti [...] predsjednik Republike Poljske na zahtjev državnog

⁽¹⁾ Članak 188. Ustava.

⁽²⁾ Članak 189. Ustava.

⁽³⁾ Članak 198. Ustava odnosi se na predsjednika Republike, predsjednika vlade i članove Vijeća ministara, predsjednika Narodne banke Poljske, predsjednika Državnog ureda za reviziju, članove Nacionalnog vijeća za radijsko emitiranje i televiziju, osobe koje je predsjednik vlade ovlastio za upravljanje ministarstvom i vrhovnog zapovjednika oružanih snaga.

⁽⁴⁾ Članak 126. Ustava.

⁽⁵⁾ Vidjeti odjeljak 4.2.1. Preporuke.

⁽⁶⁾ Vidjeti odjeljak 4.2.3. Preporuke.

⁽⁷⁾ Vidjeti odjeljak 4.2.7. Preporuke.

⁽⁸⁾ Vidjeti odjeljak 4.2.6. Preporuke.

⁽⁹⁾ Vidjeti odjeljak 4.2.8. Preporuke.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti stavak 43. Preporuke.

⁽¹¹⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 19.

odvjetnika, nakon savjetovanja s prvim predsjednikom Vrhovnog suda.”⁽¹⁾. Člankom 27. stavkom 5. predviđeno je: „Ako osoba zadužena za stegovni postupak ne utvrdi temelj za pokretanje stegovnog postupka na zahtjev ovlaštenog tijela, donosi rješenje kojim se odbija pokretanje stegovnog postupka. Tijelo koje je predalo izvješće iz članka 26. može podnijeti žalbu prvostupanjskom stegovnom sudu u roku od sedam dana od donošenja rješenja.”. Prema članku 27. stavku 6. sud je dužan razmotriti žalbu najkasnije u roku od 14 dana od datuma njezina podnošenja. Ako se rješenje o odbijanju pokretanja stegovnog postupka stavi izvan snage, upute stegovnog suda o daljnjem postupanju obvezujuće su za osobu zaduženu za stegovni postupak.

27. U svojoj Preporuci o vladavini prava Komisija u pogledu Zakona od 22. prosinca 2015. naglašava da predsjednik Republike ne bi trebao imati ovlasti za pokretanje stegovnog postupka i napominje da je uklanjanje takve odredbe iz Zakona od 22. srpnja 2016. bilo poboljšanje. Komisija također podsjeća da je Ustavni sud u odluci od 9. ožujka 2016. proglasio neustavnom odredbu iz Zakona od 22. prosinca 2015. koja se odnosi na sudjelovanje drugih državnih institucija u stegovnim postupcima za suce Ustavnog suda te da je istu odredbu kritizirala Venecijanska komisija u svojem mišljenju od 11. ožujka 2016. Komisiju stoga zabrinjava ponovno uvođenje odredbe koja predsjednika Republike ovlašćuje za pokretanje stegovnog postupka. Činjenica da takav postupak mogu pokrenuti institucije koje nisu dio sudbene vlasti kao i činjenica da se te institucije mogu žaliti prvostupanjskom stegovnom sudu ako osoba zadužena za stegovni postupak ne nađe temelj za pokretanje stegovnog postupka može ugroziti neovisnost Ustavnog suda.

4.1.2. Mogućnost ranog umirovljenja

28. Člankom 10. Provedbenog zakona predviđeno je: „1. Suci Ustavnog suda čiji je mandat počeo prije stupanja na snagu [Zakona o statusu sudaca] mogu u roku od mjesec dana od njegova stupanja na snagu predati predsjedniku Ustavnog suda izjavu o umirovljenju zbog novih pravila uvedenih tijekom njihova mandata koja se odnose na izvršavanje dužnosti sudaca Ustavnog suda kako je propisano člankom 11. stavkom 3. te člancima 13. i 14. ovog Zakona⁽²⁾. 2. Umirovljenje suca u skladu sa stavkom 1. stupa na snagu prvog dana u mjesecu nakon mjeseca u kojem je predana izjava. Umirovljenje potvrđuje predsjednik Ustavnog suda u obliku rješenja.”.
29. Ta odredba potiče na rano umirovljenje jer bi sucima Ustavnog suda omogućila da iznimno iskoriste sve prednosti statusa umirovljenog suca, uključujući primanje mirovine, a da ne moraju dovršiti svoj mandat. Sucu koji ne bi želio nastaviti raditi po novim pravilima rano umirovljenje donijelo bi više pogodnosti od davanja ostavke. Takav režim pogodnosti uplitanje je zakonodavne vlasti u neovisnost Ustavnog suda budući da mu je cilj potaknuti aktualne suce Ustavnog suda da prijevremeno dovrše svoj mandat i na taj način utjecati na njihove odluke.

4.1.3. Ostale odredbe

30. Zakon o statusu sudaca uvodi nove zahtjeve za suce Ustavnog suda u pogledu udjela u poduzećima⁽³⁾, izvješća o imovinskom stanju⁽⁴⁾ i izjava o ekonomskim aktivnostima njihovih supružnika⁽⁵⁾. Osim toga, Zakon predviđa dalekosežne posljedice ako se te odredbe prekrše: neispunjavanje navedenih obveza smatra se istovjetnim odstupanju s mjesta suca Ustavnog suda. Te bi odredbe mogle pokrenuti pitanja proporcionalnosti i, prema mišljenju Vrhovnog suda, ustavnosti⁽⁶⁾. Zato je osobito važna učinkovita ocjena ustavnosti tih odredaba.

⁽¹⁾ Člankom 24. stavkom 1. predviđeno je: „Suci Ustavnog suda podliježu stegovnom postupku koji provodi Ustavni sud u slučaju kršenja zakona, kompromitiranja dostojanstva funkcije suca Ustavnog suda, kršenja Etičkog kodeksa sudaca Ustavnog suda ili drugih neetičnih postupaka koji ugrožavaju povjerenje u njihovu nepristranost ili neovisnost.”.

⁽²⁾ Članak 11. stavak 3. Zakona o statusu sudaca odnosi se na pravila o udjelima sudaca Ustavnog suda u poduzećima; članak 13. odnosi se na obvezu sudaca Ustavnog suda da predaju izjavu o aktivnostima svojeg supruga/svoje supruge; članak 14. odnosi se na obvezu sudaca Ustavnog suda da predaju izvješće o imovinskom stanju.

⁽³⁾ Članak 11. stavak 3.

⁽⁴⁾ Članak 14.

⁽⁵⁾ Članak 13.

⁽⁶⁾ Vidjeti mišljenje Vrhovnog suda o nacrtu zakona o statusu sudaca od 12. listopada 2016.

31. Komisija također napominje da se Zakonom o organizaciji i postupcima u velikoj mjeri mijenja unutarnja organizacija Ustavnog suda jer Ured Ustavnog suda zamjenjuje dvama novim tijelima: Tajništvom i Uredom za pravnu službu Ustavnog suda⁽¹⁾. Prema Provedbenom zakonu Ured Ustavnog suda ukida se 31. prosinca 2017.⁽²⁾, a sadašnjim djelatnicima nije zajamčeno radno mjesto na Ustavnom sudu nakon tog datuma⁽³⁾. U aktualnom kontekstu tekućih rasprava o Ustavnom sudu, kao i u kontekstu zabrinutosti navedenih u odjeljku 5. ove Preporuke u pogledu imenovanja novog predsjednika i vršitelja dužnosti predsjednika Ustavnog suda, takva bi reorganizacija mogla dodatno destabilizirati Ustavni sud i utjecati na učinkovitost ocjenjivanja ustavnosti.

4.2. *Vacatio legis*

32. Ključne odredbe Provedbenog zakona stupit će na snagu bez razdoblja *vacatio legis*⁽⁴⁾, dan nakon objave zakona. Ključne odredbe Zakona o organizaciji i postupcima te Zakona o statusu sudaca također će stupiti na snagu bez razdoblja *vacatio legis*, dan nakon datuma objave, uključujući odredbe kojima se omogućava da suci koji su nezakonito imenovani u prosincu stupe na dužnost⁽⁵⁾. Odredbe Zakona od 22. srpnja 2016. o Ustavnom sudu prestat će se primjenjivati dan nakon datuma objave Provedbenog zakona⁽⁶⁾.
33. Ustavni sud stoga neće moći ispitati ustavnost tih ključnih odredaba prije njihova stupanja na snagu. Ocjenjivanje ustavnosti u tim okolnostima ne može se smatrati učinkovitim. U tom smislu podsjeća se da je u svojem mišljenju od 11. ožujka 2016. Venecijanska komisija naglasila da Ustavni sud mora imati mogućnost ocjenjivanja običnog zakona kojim se regulira funkcioniranje Ustavnog suda prije njegova stupanja na snagu.

4.3. Posljedice nedostatka učinkovitosti ocjenjivanja ustavnosti novodonesenih zakona

34. Sejm je donio, često u ubrzanom zakonodavnom postupku, nekoliko posebno osjetljivih novih zakonodavnih akata kao što su, posebno, zakon o medijima⁽⁷⁾, novi Zakon o državnim službenicima⁽⁸⁾, zakon o izmjenama Zakona o policiji i određenih drugih zakona⁽⁹⁾, zakoni o državnom odvjetništvu⁽¹⁰⁾ te novi zakon o pravobranitelju i izmjeni određenih drugih zakona⁽¹¹⁾. U dopisima od 1. veljače 2016. i 3. ožujka 2016. Komisija je upitala poljsku vladu o stanju stvari i sadržaju tih zakonodavnih reformi, ali dosad nisu dostavljene nikakve informacije. Sejm je donio još nekoliko osjetljivih nacрта zakonodavnih akata, kao što su Zakon o Nacionalnom vijeću za medije⁽¹²⁾ i novi zakon o borbi protiv terorizma⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ Članci od 16. do 32. sadržavaju detaljne odredbe o Tajništvu i Uredu za pravnu službu Ustavnog suda.

⁽²⁾ Članak 11.

⁽³⁾ Članak 13.

⁽⁴⁾ U članku 23. navodi se da sljedeći članci stupaju na snagu dan nakon datuma objave: članci od 1. do 3., članak 12. i članci od 16. do 22. Sljedeći članci stupaju na snagu 1. siječnja 2018.: članci od 4. do 5. i članak 8. Ostali članci nacрта zakona stupit će na snagu 14 dana od datuma njegove objave. Članci koji stupaju na snagu dan nakon datuma objave odnose se među ostalim na imenovanje „vršitelja dužnosti predsjednika Ustavnog suda”, uključivanje tri suca nezakonito imenovana u prosincu i novi postupak izbora kandidata za mjesto predsjednika Ustavnog suda.

⁽⁵⁾ Vidjeti članke 1. i 2. Provedbenog zakona. Ostale odredbe spomenutih dvaju zakona stupit će na snagu 14 dana od datuma objave. Samo će članci od 16. do 32. Zakona o organizaciji i postupcima stupiti na snagu 1. siječnja 2018.

⁽⁶⁾ Vidjeti članak 3. i članak 23. Samo će članak 18. stavci 1., 4. i 5. Zakona od 22. srpnja o organizacijskim i administrativnim uvjetima rada na Ustavnom sudu i u Uredu Ustavnog suda ostati na snazi do 1. siječnja 2018.

⁽⁷⁾ Zakon od 30. prosinca 2015. o izmjenama Zakona o javnim medijima, objavljen u Službenom listu 7. siječnja 2016., točka 25.

⁽⁸⁾ Zakon od 30. prosinca 2015. o izmjenama Zakona o državnim službenicima i određenih drugih akata, objavljen u Službenom listu 8. siječnja 2016., točka 34.

⁽⁹⁾ Zakon od 15. siječnja 2016. o izmjenama Zakona o policiji i drugih zakona, objavljen u Službenom listu 4. veljače 2016., točka 147.

⁽¹⁰⁾ Zakon od 28. siječnja 2016. o državnom odvjetništvu, objavljen u Službenom listu 15. veljače 2016., točka 177; Zakon od 28. siječnja 2016. – Propisi o provedbi Zakona – Zakon o državnom odvjetništvu, objavljen u Službenom listu 15. veljače 2016., točka 178.

⁽¹¹⁾ Zakon od 18. ožujka 2016. o pravobranitelju i izmjenama određenih drugih zakona. Zakon je potpisao predsjednik Republike 4. svibnja 2016.

⁽¹²⁾ Zakon od 22. lipnja 2016. o Nacionalnom vijeću za medije. Zakon je potpisao predsjednik Republike 27. lipnja 2016.

⁽¹³⁾ Zakon od 10. lipnja 2016. o borbi protiv terorizma. Zakon je potpisao predsjednik Republike 22. lipnja 2016. Komisija je nadalje svjesna da je 5. svibnja 2016. ministar pravosuđa Centru za nacionalno zakonodavstvo predao novi Zakon o izmjenama Zakona o Nacionalnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona.

35. Komisija smatra da, sve dok je Ustavni sud spriječen u potpunosti osigurati učinkovito ocjenjivanje ustavnosti, ne može postojati učinkovita provjera usklađenosti zakonodavnih akata poput prethodno navedenih s Ustavom, uključujući s temeljnim pravima.
36. Komisija napominje, na primjer, da novodoneseni zakoni (ponajprije zakoni o medijima ⁽¹⁾) izazivaju zabrinutost u pogledu slobode i pluralizma medija. Točnije, novim zakonima o medijima mijenjaju se pravila za imenovanje upravnih i nadzornih odbora javnih medija, stavljajući ih pod nadzor vlade (ministra financija), a ne neovisnoga tijela. Novi zakoni ujedno omogućavaju trenutno raspuštanje postojećih upravnih i nadzornih odbora. U tom smislu Komisija posebno preispituje mogućnosti sudske zaštite za osobe zahvaćene tim zakonom. Ustavni je sud 13. prosinca 2016. na sjednici s pet sudaca donio odluku ⁽²⁾ kojom se određene odredbe tog zakona smatraju neustavnima.
37. Zakoni kao što je novi Zakon o državnim službenicima ⁽³⁾ jednako su važni sa stajališta vladavine prava i temeljnih prava. U tom smislu Komisija je u dopisima od 1. veljače i 3. ožujka 2016. ⁽⁴⁾ upitala poljsku vladu o mogućnostima sudske zaštite za osobe zahvaćene tim zakonom. Poljska vlada dosad nije odgovorila Komisiji po toj točki.
38. Zakon o izmjenama Zakona o policiji i određenih drugih zakona ⁽⁵⁾ može pokrenuti pitanja u pogledu njegove usklađenosti s temeljnim pravima, uključujući privatnost i zaštitu podataka. Dana 28. i 29. travnja 2016. izaslanstvo Venecijanske komisije posjetilo je Varšavu kako bi razgovaralo o izmjenama Zakona o policiji i određenih drugih zakona te je donijelo mišljenje na sjednici održanoj 10. i 11. lipnja 2016. ⁽⁶⁾. U mišljenju se, među ostalim, navodi da su postupovna jamstva i materijalni uvjeti utvrđeni Zakonom još uvijek nedovoljni za sprječavanje njegove prekomjerne upotrebe i neopravdanog uplitanja u privatnost pojedinaca.
39. Nadalje, novi zakon o borbi protiv terorizma može pokrenuti pitanja u pogledu njegove usklađenosti s temeljnim pravima ⁽⁷⁾ te je predmetom ocjenjivanja ustavnosti.
40. Isto tako, Zakon od 13. prosinca o izmjenama Zakona o javnom okupljanju ⁽⁸⁾ može pokrenuti pitanja u pogledu njegove usklađenosti s temeljnim pravima, osobito u pogledu slobode okupljanja kako je predviđeno Europskom konvencijom o ljudskim pravima ⁽⁹⁾.
41. 14. prosinca 2016. Tiskovni ured Ureda Sejma objavio je izjavu o izmjeni uvjeta pod kojima mediji mogu raditi u Sejmu i Senatu zbog kojih je izražena zabrinutost u pogledu slobode izražavanja i informiranja. Sejm je 16. prosinca 2016. izglasao proračun za 2017. godinu u kontroverznim okolnostima jer navodno nije postojao kvorum, jedan je zastupnik Sejma isključen iz glasovanja i mediji su bili spriječeni u snimanju glasovanja. Potreban je učinkovit sudski nadzor, uključujući po potrebi ocjenjivanje ustavnosti tih mjera i okolnosti u kojima su donesene.
42. Kao zaključak, Komisija smatra da, sve dok je Ustavni sud spriječen da u potpunosti osigura učinkovito ocjenjivanje ustavnosti, ne može postojati učinkovita provjera usklađenosti zakonodavnih akata s temeljnim pravima. To izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu vladavine prava, ponajprije stoga što je Sejm nedavno donio nekoliko posebno osjetljivih novih zakonodavnih akata za koje treba biti omogućeno ocjenjivanje ustavnosti.

⁽¹⁾ Zakon od 30. prosinca 2015. o izmjenama Zakona o javnim medijima, objavljen u Službenom listu 7. siječnja 2016., točka 25. te Zakon od 22. lipnja 2016. o Nacionalnom vijeću za medije. Zakon je potpisao predsjednik Republike 27. lipnja 2016.

⁽²⁾ K13/16.

⁽³⁾ Zakon od 30. prosinca 2015. o izmjenama Zakona o državnim službenicima i određenih drugih akata, objavljen u Službenom listu 8. siječnja 2016., točka 34.

⁽⁴⁾ Dopis od 1. veljače 2016. prvog potpredsjednika g. Timmermansa ministru pravosuđa g. Ziobrou; dopis od 3. ožujka 2016. prvog potpredsjednika g. Timmermansa ministru vanjskih poslova g. Waszczykowskiom.

⁽⁵⁾ Zakon od 15. siječnja 2016. o izmjenama Zakona o policiji i drugih zakona, objavljen u Službenom listu 4. veljače 2016., točka 147.

⁽⁶⁾ Mišljenje br. 839/2016. CDL-AD(2016)012.

⁽⁷⁾ Zakon od 10. lipnja 2016. o borbi protiv terorizma. Zakon je potpisao predsjednik Republike 22. lipnja 2016.

⁽⁸⁾ Zakon od 13. prosinca 2016. o izmjenama Zakona o javnom okupljanju predsjednik Republike još nije potpisao.

⁽⁹⁾ Članak 11.

5. IMENOVANJE PREDSEDNIKA, POTPREDSJEDNIKA I VRŠITELJA DUŽNOSTI PREDSEDNIKA USTAVNOG SUDA

43. Novi Zakon o organizaciji i postupcima sadržava nove odredbe koje se odnose na odabir kandidata za mjesta predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda koje Glavna skupština predstavlja predsjedniku Republike. Novi Provedbeni zakon također sadržava odredbe o odabiru kandidata za mjesto predsjednika Ustavnog suda i odredbe koje predsjedniku Republike omogućavaju da odredi suca koji će privremeno izvršavati dužnosti predsjednika Suda („vršitelj dužnosti predsjednika Ustavnog suda”).
44. Komisija podsjeća da je člankom 194. stavkom 2. Ustava predviđeno da predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda imenuje predsjednik Republike „iz redova kandidata koje predlaže Glavna skupština sudaca Ustavnog suda”. Mandat predsjednika Ustavnog suda završio je 19. prosinca 2016. Mandat sadašnjeg potpredsjednika Ustavnog suda završit će 26. lipnja 2017. Dva zakona navedena u prethodnom stavku već su donesena i potpisao ih je predsjednik Republike. Štoviše, doneseni su izuzetno brzo (nacrt Provedbenog zakona predan je Sejmu 24. studenog 2016.) bez razdoblja *vacatio legis* koje bi omogućilo učinkovito ocjenjivanje ustavnosti. U trenutku donošenja zakona Ustavni sud već je bio pokrenuo proces odabira kandidata za mjesto predsjednika Suda koji se predstavljaju predsjedniku Republike kako je propisano Zakonom od 22. srpnja 2016. ⁽¹⁾. Međutim, Glavna skupština nije mogla donijeti rezoluciju o predavljanju kandidata za mjesto predsjednika Ustavnog suda jer nije postignut zakonom propisan kvorum ⁽²⁾.

5.1. Postupak odabira predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda

45. Provedbeni zakon i Zakon o organizaciji i postupcima sadržavaju nova pravila o postupku predlaganja kandidata za mjesto predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda. Postupak iz Provedbenog zakona ⁽³⁾ posebno je osmišljen radi sadašnjeg postupka izbora predsjednika Ustavnog suda i primjenjuje se u situacijama opisanima u članku 16. stavku 1. tog zakona (vidjeti odjeljak 5.3. u nastavku). Zakonom o organizaciji i postupcima ⁽⁴⁾ predviđen je postupak koji će se općenito primjenjivati na buduće postupke izbora za mjesta predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda i koji je uglavnom sličan postupku utvrđenom u Provedbenom zakonu.
46. Novi postupak za odabir kandidata za predsjednika Ustavnog suda zahtijeva da u procesu sudjeluju tri suca imenovana u prosincu, koja je nova zakonodavna vlast Sejma predložila na nezakonit način ⁽⁵⁾. Komisija smatra da takav zahtjev čitav proces izbora čini neustavnim (vidjeti odjeljak 2. u nastavku). Slično tomu, činjenica da suci zakonito imenovani u listopadu ne mogu sudjelovati u procesu jednako tako može utjecati na ishod i zbog toga proces čini nevaljanim.
47. K tomu, novim se postupkom ne osigurava da se predsjedniku Republike predlože samo oni kandidati koji imaju potporu većine u Glavnoj skupštini Ustavnog suda ⁽⁶⁾. Prema odluci Suda od 7. studenoga 2016. članak 194. stavak 2. Ustava mora se tumačiti tako da predsjednika Ustavnog suda imenuje predsjednik Republike iz redova kandidata koji su dobili većinu glasova Glavne skupštine Ustavnog suda. Prema tome novi postupak nije u skladu s odlukom Ustavnog suda od 7. studenoga 2016. U svojem mišljenju od 14. listopada 2016. Venecijanska komisija naglasila je kako je važno da se procesom odabira osigura da samo oni kandidati koji imaju većinsku potporu Ustavnog suda mogu biti izabrani kao kandidati koji će biti predstavljeni predsjedniku Republike ⁽⁷⁾.
48. Ista se zabrinutost odnosi na postupak predlaganja kandidata za mjesto potpredsjednika Ustavnog suda ⁽⁸⁾, koji je identičan postupku predlaganja kandidata za mjesto predsjednika predviđenom Zakonom o organizaciji i postupcima.

⁽¹⁾ U odluci od 7. studenoga 2016. Ustavni sud ispitao je ustavnost odredaba Zakona od 22. srpnja 2016. koje se odnose na odabir kandidata za mjesto predsjednika Suda. Vidjeti stavak 46.

⁽²⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 19.

⁽³⁾ Članak 21.

⁽⁴⁾ Članak 11.

⁽⁵⁾ Članak 21. stavak 2. Provedbenog zakona; Članak 11. stavak 5. Zakona o organizaciji i postupcima.

⁽⁶⁾ Članak 21. stavci od 7. do 12. i članak 22. Provedbenog zakona; članak 11. stavci od 7. do 15. Zakona o organizaciji i postupcima.

⁽⁷⁾ Mišljenje br. CDL-AD(2016)026, stavci 30. i 124.

⁽⁸⁾ Članak 11. stavak 15. Zakona o organizaciji i postupcima.

5.2. Uloga potpredsjednika Ustavnog suda

49. Komisija također napominje da Provedbeni zakon i Zakon o organizaciji i postupcima sadržavaju niz odredaba kojima se niječe funkcija potpredsjednika Ustavnog suda. Članak 12. stavak 3. Zakona o organizaciji i postupcima predsjedniku Ustavnog suda omogućava da ovlasti drugog suca, osim potpredsjednika, za izvršavanje nekih nadležnosti u upravljanju radom Ustavnog suda. Člankom 37. predviđeno je da predsjednik Ustavnog suda može odrediti drugog suca da ga mijenja na saslušanjima na općoj sjednici (potpredsjednik se ne spominje). Nadalje, ako mandat predsjednika Ustavnog suda istekne, neke ključne funkcije preuzima sudac s „najdužim ukupnim stažem” (članak 11. stavak 2.) ili sudac „najmlađi po stažu” (članak 11. stavak 4.), a ne potpredsjednik. K tomu, člankom 8. stavkom 2. predviđeno je da predsjednik Ustavnog suda mora biti prisutan na Glavnoj skupštini kako bi odluka koju ona donese bila legitimna (osim u slučaju izbora novog predsjednika Suda kako je prethodno navedeno), dok prema Zakonu od 22. srpnja 2016. na Glavnoj skupštini mora biti prisutan predsjednik ili potpredsjednik Suda. Zakonom se više ne predviđa ni da potpredsjednik može predsjedati Glavnom skupštinom, što je suprotno Zakonu od 22. srpnja 2016. K tomu, člankom 17. stavkom 1. Provedbenog zakona predviđeno je da u razdoblju između objavljivanja zakona i formalnog imenovanja novog predsjednika Ustavnog Suda Sud vodi sudac kojeg je predsjednik Republike odredio za izvršavanje dužnosti predsjednika Suda (vidjeti odjeljak 5.3. u nastavku).
50. Zajednički učinak tih odredaba jest da se niječe poseban položaj potpredsjednika kao zamjenika predsjednika Ustavnog suda. Položaj potpredsjednika Ustavnog suda priznat je Ustavom. Iako se u Ustavu konkretno ne navodi uloga potpredsjednika, odredbama navedenima u prethodnom odlomku narušava se položaj potpredsjednika i potencijalno postavlja pitanje ustavnosti, što zahtijeva učinkovito ocjenjivanje ustavnosti.

5.3. Imenovanje „vršitelja dužnosti predsjednika Ustavnog suda”

51. Člankom 17. stavkom 1. Provedbenog zakona predviđa se: „Ako treba provesti postupak predlaganja kandidata za mjesto predsjednika Ustavnog suda iz članka 21. za razdoblje od dana nakon datuma kad je ovaj Zakon objavljen do imenovanja predsjednika Ustavnog suda, Sud će voditi sudac Ustavnog suda kojeg predsjednik Republike odlukom odredi kao vršitelja dužnosti predsjednika Suda.”. Člankom 21. uspostavlja se poseban postupak za odabir kandidata za mjesto predsjednika Ustavnog suda koje će Glavna skupština predstaviti predsjedniku Republike (vidjeti gore).
52. Člankom 17. stavkom 2. predviđeno je: „Predsjednik Republike odabire suca Ustavnog suda za izvršavanje dužnosti predsjednika Ustavnog suda iz redova sudaca Ustavnog suda s najdužim razdobljem službe na redovnim sudovima ili radnim mjestima u središnjoj vlasti koja uključuju primjenu prava.”. Člankom 17. stavkom 3. predviđeno je da se novi postupak za odabir kandidata za mjesto predsjednika Ustavnog suda uspostavljen Zakonom o organizaciji i postupcima u tom slučaju ne primjenjuje.
53. Člankom 16. stavkom 1. Provedbenog zakona predviđa se: „Ako do dana objave ovog Zakona: 1. predsjednik Ustavnog suda nije sazvao Glavnu skupštinu ili 2. predsjednik Ustavnog suda sazvao je Glavnu skupštinu na način koji nije u skladu sa zahtjevima Zakona iz članka 3. ili 3. Glavna skupština predsjedniku Republike nije predložila kandidate za mjesto predsjednika Ustavnog suda ili 4. Glavna skupština je predsjedniku Republike predložila kandidate za mjesto predsjednika Ustavnog suda, ali predsjednik Republike nije imenovao predsjednika Ustavnog suda ili 5. Glavna skupština odabrala je kandidate za mjesto predsjednika Ustavnog suda kršenjem Zakona iz članka 3. – postupak za predlaganje kandidata za mjesto predsjednika Ustavnog suda provodi se u skladu s pravilima propisanim u članku 21. ovog Zakona.”.
54. Člankom 16. stavkom 2. predviđeno je: „U slučajevima iz stavka 1. točaka od 1. do 5. sve radnje i instrumenti provedeni u okviru postupka predlaganja kandidata za mjesto predsjednika Ustavnog suda predsjedniku Republike stavljaju se izvan snage.”.

55. Vršitelj dužnosti predsjednika Ustavnog suda ima širok opseg ovlasti sve dok nema novog predsjednika Suda. To posebno znači da u skladu s člankom 18. Provedbenog zakona vršitelj dužnosti predsjednika omogućava sucima imenovanima u prosincu koji su izabrani na nezakonit način da izvršavaju svoje dužnosti sudaca (vidjeti prethodno navedeni odjeljak 2.), vodi novi proces izbora i u cijelosti izvršava ovlasti predsjednika Ustavnog suda dok se formalno ne imenuje novi predsjednik ⁽¹⁾.
56. Te odredbe, koje predsjedniku Republike omogućavaju da izravno imenuje vršitelja dužnosti predsjednika, izazivaju zabrinutost zbog načela diobe vlasti i neovisnosti sudstva koje štiti poljski Ustav. Posebno, Ustav ne predviđa funkciju vršitelja dužnosti predsjednika Ustavnog suda. Štoviše, čini se da ovlast predsjednika Republike da imenuje vršitelja dužnosti predsjednika Ustavnog suda nije u skladu s člankom 194. stavkom 2. Ustava, kojim je predviđeno da predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda imenuje predsjednik Republike „iz redova kandidata koje predlaže Glavna skupština sudaca Ustavnog suda“, dok postupak iz Provedbenog zakona negira takvu ulogu Glavne skupštine. Odlukom Ustavnog suda od 7. studenoga 2016. potvrđuje se da kandidate za mjesto predsjednika Ustavnog suda treba predlagati Glavna skupština.
57. Nadalje, čini se da su kriteriji kojima se predsjednik Republike mora služiti pri odabiru vršitelja dužnosti predsjednika proizvoljni. Izbor treba biti iz redova sudaca Ustavnog suda s najduljim razdobljem rada na redovnim sudovima ili radnim mjestima u središnjoj vlasti. Ti su kriteriji proizvoljni jer bi mogla biti izabrana osoba bez značajnijeg iskustva u pravosuđu, već samo s iskustvom u središnjoj vlasti, dok osoba s duljim iskustvom na samom Ustavnom sudu, ali ne i na redovnim sudovima, ne bi mogla biti izabrana.

Te odredbe također zanemaruju sve prethodne korake u procesu odabira koje je Ustavni sud poduzeo prije stupanja na snagu novog zakona. Člankom 16. stavkom 3. Zakona od 22. srpnja 2016. propisuje se da Sud mora pokrenuti proces odabira kandidata između 30. i 15. dana prije završetka mandata trenutnog nositelja te dužnosti. Člankom 16. stavkom 2. Provedbenog zakona stavljaju se izvan snage svi koraci koje je Ustavni sud poduzeo kako bi ispunio tu obvezu. Takvo miješanje zakonodavne vlasti u odluke koje je Ustavni sud mogao prethodno donijeti izaziva zabrinutost u pogledu neovisnosti sudstva i načela lojalne suradnje državnih organa.

5.4. Imenovanje predsjednika Ustavnog suda 21. prosinca 2016.

58. Predsjednik Republike imenovao je 19. prosinca 2016. sutkinju Juliju Przyłębsku na mjesto vršiteljice dužnosti predsjednika Ustavnog suda. Sutkinja Julia Przyłębska primila je 20. prosinca 2016. tri suca koja je 8. saziv Sejma predložio bez valjane pravne osnove da preuzmu funkcije na Ustavnom sudu i sazvala sjednicu Glavne skupštine za isti datum. Zbog prekratkog roka jedan sudac nije mogao sudjelovati i zahtijevao je odgodu sjednice za sljedeći dan. Sutkinja Julia Przyłębska to je odbila pa sedam drugih sudaca također nije sudjelovalo na sjednici. Samo je šest sudaca, uključujući tri predložena na nezakonit način, sudjelovalo na sjednici i izabralo dvoje kandidata, Juliju Przyłębsku i Mariusza Muszyńskiego, koji su predstavljeni kao kandidati predsjedniku Republike. 21. prosinca 2016. predsjednik Republike imenovao je sutkinju Juliju Przyłębsku na mjesto predsjednice Ustavnog suda.
59. Komisija smatra da je postupak koji je doveo do imenovanja nove predsjednice Ustavnog suda u osnovi manjkav u pogledu vladavine prava. Kako je prethodno objašnjeno, postupak je vodila vršiteljica dužnosti predsjednika, čije imenovanje izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu načela diobe vlasti i neovisnosti sudstva, koje štiti poljski ustav. Nadalje, činjenica da je postupak omogućio da u procesu sudjeluju tri suca imenovana u prosincu, koja je nova zakonodavna vlast Sejma nezakonito predložila, čini cjelokupni proces odabira neustavnim (vidjeti odjeljak 2. u nastavku). Slično tomu, činjenica da suci zakonito izabrani u listopadu nisu mogli sudjelovati u procesu jednako je tako utjecala na ishod i zbog toga proces učinila nevaljanim. Štoviše, vrlo kratak rok saziva Glavne skupštine

⁽¹⁾ Člankom 18. Provedbenog zakona predviđeno je da vršitelj dužnosti predsjednika Ustavnog suda upravlja radom Ustavnog suda, predstavlja Ustavni sud izvan Suda, dodjeljuje predmete sucima Suda koji su dali prisegu, provodi radnje u predmetima radnog prava koji uključuju zaposlenike Ureda Ustavnog suda te izvršava druge ovlasti i dužnosti predsjednika ili vršitelja dužnosti predsjednika Ustavnog suda prema Provedbenom zakonu.

i odbijanje da se sjednica odgodi također izazivaju zabrinutost. Konačno, činjenica da je kandidate izabralo samo šest sudaca nije u skladu s odlukom Ustavnog suda od 7. studenoga 2016. prema kojoj se članak 194. stavak 2. Ustava mora tumačiti tako da predsjednika Ustavnog suda imenuje predsjednik Republike iz redova kandidata koji su dobili većinu glasova Glavne skupštine Ustavnog suda.

60. Zbog tih razloga Komisija smatra da odredbe o imenovanju vršitelja dužnosti predsjednika Ustavnog suda i predsjednika Ustavnog suda, kao i njihova provedba 19., 20. i 21. prosinca 2016., ozbiljno ugrožavaju legitimitet Ustavnog suda i, kao posljedicu toga, učinkovitost ocjene ustavnosti.

6. PRONALAZENJE SUSTAVNE PRIJETNJE VLADAVINI PRAVA

61. Iako su neki od problema iz njezine preporuke od 27. srpnja 2016. riješeni, Komisija zbog prethodno navedenih razloga smatra da su važna pitanja i dalje neriješena, a u međuvremenu su nastali i novi razlozi za zabrinutost. Komisija stoga smatra da situacija sustavne prijetnje vladavini prava u Poljskoj predstavljena u njezinoj preporuci od 27. srpnja 2016. i dalje postoji. Posebno:

1. Kad je riječ o sastavu Ustavnog suda, njegove odluke od 3. i 9. prosinca 2015. još uvijek nisu provedene. Zbog toga tri suca koja je u listopadu 2015. zakonito predložio 7. saziv Sejma ne mogu preuzeti svoje sudske funkcije na Ustavnom sudu. Rješenje se ne nazire jer tri nova zakona donesena u studenom i prosincu 2016. ⁽¹⁾ propisuju da tri suca koja je bez valjane pravne osnove predložio 8. saziv Sejma preuzmu svoje sudske funkcije. Stoviše, nenazočnost tri suca koja je u listopadu 2015. zakonito predložio 7. saziv Sejma, zajedno sa zahtjevima u pogledu nazočnosti koji su i dalje visoki, već je u nekoliko navrata ugrozila učinkovitost Ustavnog suda zbog nedostatka kvoruma za donošenje rezolucija na Glavnoj skupštini ili odluka na općoj sjednici.
2. Kad je riječ o objavljivanju odluka, odluka Ustavnog suda od 9. ožujka 2016. još uvijek nije objavljena u Službenom listu. K tomu, poljska vlada odbija objaviti odluku od 11. kolovoza 2016. o Zakonu od 22. srpnja 2016. o Ustavnom sudu i sve druge odluke donesene nakon tog datuma, uključujući odluku od 7. studenoga 2016. o odredbama Zakona od 22. srpnja 2016. o odabiru kandidata za mjesto predsjednika Suda. Stoga se nastavlja nesigurnost u pogledu pravne osnove na kojoj Ustavni sud mora djelovati i o pravnim učincima njegovih odluka. Komisija napominje da Zakon o organizaciji i postupcima sadržava odredbu koja predsjednika Suda ovlašćuje da naloži objavljivanje odluka ⁽²⁾. Međutim, Provedbeni zakon i dalje onemogućuje objavu nekih odluka Ustavnog suda, uključujući prethodno navedene odluke ⁽³⁾.
3. Kad je riječ o učinkovitosti ocjene ustavnosti, Komisija smatra da se može uočiti određen napredak u odnosu na Zakon od 22. srpnja 2016., ali tri nova zakona donesena u prosincu 2016. sadržavaju niz odredaba kojima se ne poštuju prethodne odluke Ustavnog suda i koje uzrokuju nove razloge za zabrinutost uz one iz Preporuke od 27. srpnja 2016.
4. Te se nove zabrinutosti posebno odnose na disciplinski postupak, mogućnost ranog umirovljenja, nove uvjete za suce Ustavnog suda, važne promjene unutarnje organizacije Ustavnog suda, postupak odabira kandidata za mjesto predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda, ulogu potpredsjednika Ustavnog suda i imenovanje vršitelja dužnosti predsjednika Ustavnog suda.
5. Komisija posebno smatra da zajednički učinak odredaba o imenovanju vršitelja dužnosti predsjednika Ustavnog suda, postupak odabira kandidata za mjesto predsjednika Ustavnog suda i odbijanje prisege sucima koje je

⁽¹⁾ Članak 5. Zakona o statusu sudaca, članak 6. stavak 1. i članak 11. stavak 5. Zakona o organizaciji i postupcima te članak 18. stavak 2. i članak 21. stavak 2. Provedbenog zakona.

⁽²⁾ Članak 114. stavak 2.

⁽³⁾ Članak 19.

izabrao 7. saziv Sejma uz istodobno omogućavanje da dužnost preuzmu tri suca koja je bez valjane pravne osnove predložio 8. saziv Sejma ozbiljno ugrožavaju legitimitet Ustavnog suda, a stoga i učinkovitost ocjene ustavnosti. K tomu, sve dok tri suca koja je u listopadu 2015. zakonito predložio 7. saziv Sejma ne budu mogla preuzeti svoje sudske funkcije na Ustavnom sudu, Komisija smatra da proces odabira novog predsjednika Ustavnog suda ima ozbiljne nedostatke.

6. Komisija također napominje da vrijeme donošenja tih triju zakona i nepostojanje odgovarajućeg razdoblja *vacatio legis* za niz ključnih odredaba uskraćuju Ustavnom sudu mogućnost ocjenjivanja njihove ustavnosti prije njihova stupanja na snagu.
7. K tomu, i dalje su prisutne aktivnosti i javne izjave poljskih vlasti koje narušavaju legitimitet i učinkovitost Ustavnog suda, uključujući pokretanje kaznene istrage protiv predsjednika Ustavnog suda. Komisija podsjeća na načelo lojalne suradnje između državnih organa koja je, kako se naglašava u mišljenjima Venecijanske komisije, ustavni preduvjet u demokratskoj državi uređenoj vladavinom prava.

62. Komisija je posebno zabrinuta zbog posljedica takve sustavne prijetnje vladavini prava:

1. Činjenica da je Ustavni sud spriječen u potpunosti osigurati učinkovito ocjenjivanje ustavnosti negativno utječe na njegov integritet, stabilnost i pravilno funkcioniranje, što je jedno od osnovnih jamstava vladavine prava u Poljskoj. Ondje gdje je uspostavljen sustav ustavnog pravosuđa, njegova učinkovitost predstavlja ključnu sastavnicu vladavine prava. U sadašnjim okolnostima ustavnost poljskih zakona ⁽¹⁾ ne može se više učinkovito jamčiti.
2. Povjerenje u poljski pravni sustav, njegov integritet i dosljednost ozbiljno su narušeni odbijanjem poljske vlade da objavi odluke Ustavnog suda. To potvrđuje i činjenica da je Vrhovni sud smatrao potrebnim izdati rezoluciju ⁽²⁾ u kojoj se navodi da su odluke Ustavnog suda obvezujuće čak i ako se ne objave. Slične izjave dali su i Glavno vijeće Vrhovnog upravnog suda ⁽³⁾ i druga tijela, posebno Državno sudbeno vijeće Poljske ⁽⁴⁾, Državna odvjetnička komora ⁽⁵⁾ i Državna komora pravnih zastupnika ⁽⁶⁾.
3. Poštovanje vladavine prava nije samo preduvjet za zaštitu svih temeljnih vrijednosti navedenih u članku 2. UEU-a. Ujedno je i preduvjet za poštovanje svih prava i obveza koje proizlaze iz Ugovora i međunarodnog prava te za uspostavljanje međusobnog povjerenja građana, poduzeća i državnih vlasti u pravne sustave svih ostalih država članica.

63. Komisija primjećuje da je u razdoblju od jedne godine doneseno šest uzastopnih zakonodavnih akata o Ustavnom sudu. Takva zakonodavna aktivnost bez primjerenog savjetovanja sa svim uključenim dionicima i bez duha lojalne suradnje koji je potreban među državnim vlastima šteti stabilnosti, integritetu i ispravnom funkcioniranju Ustavnog suda.

7. PREPORUČENO DJELOVANJE

64. Komisija preporučuje da poljske vlasti hitno poduzmu odgovarajuće mjere radi uklanjanja te sustavne prijetnje vladavini prava.

⁽¹⁾ U skladu s člankom 188. Ustava Ustavni sud odlučuje o usklađenosti zakona i međunarodnih sporazuma s Ustavom, usklađenosti zakona s ratificiranim međunarodnim sporazumima čija ratifikacija zahtijeva prethodnu suglasnost koju dodjeljuje zakon, usklađenosti pravnih odredaba koje izdaju središnji državni organi s Ustavom, ratificiranim međunarodnim sporazumima i zakonima, usklađenosti s Ustavom svrhe ili aktivnosti političkih stranaka te o žalbama koje se tiču ustavnih povreda. U skladu s člankom 189. Ustava Ustavni sud rješava i sporove o ovlastima između središnjih ustavnih organa države.

⁽²⁾ Rezolucija od 26. travnja 2016. Glavne skupštine Vrhovnog suda Poljske.

⁽³⁾ Rezolucija od 27. travnja 2016. Glavnog vijeća Vrhovnog upravnog suda.

⁽⁴⁾ Izjava od 7. travnja 2016. Državnog sudbenog vijeća Poljske.

⁽⁵⁾ Rezolucija od 12. ožujka 2016. Državne odvjetničke komore.

⁽⁶⁾ Rezolucija od 12. ožujka 2016. Državne komore pravnih zastupnika.

65. Komisija posebno preporučuje da poljske vlasti poduzmu sljedeće mjere koje su već tražene u Preporuci od 27. srpnja 2016.:
- (a) u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. kojima se zahtijeva da tri suca koja je u listopadu 2015. zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast preuzmu svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu, a da tri suca koja je nova zakonodavna vlast predložila bez valjane pravne osnove ne preuzmu mjesto sudaca bez pravovaljanog izbora; zbog toga se od predsjednika Republike zahtijeva da žurno uzme prisegu tri suca koja je izabrala prethodna zakonodavna vlast;
 - (b) objave i u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda od 9. ožujka 2016. i odluku od 11. kolovoza 2016. o Zakonu od 22. srpnja 2016. o Ustavnom sudu te ostale odluke donesene nakon toga datuma, kao i buduće odluke;
 - (c) osiguraju da se svakom reformom Zakona o Ustavnom sudu poštuju odluke Ustavnog suda, u potpunosti uzimaju u obzir mišljenja Venecijanske komisije i osigura da se učinkovitost Ustavnog suda kao jamca Ustava ne narušava;
 - (d) suzdrže se od aktivnosti i javnih izjava koje bi mogle narušiti legitimitet i učinkovitost Ustavnog suda.
66. Uz te mjere, Komisija preporučuje da poljske vlasti:
- (e) osiguraju da Ustavni sud može hitno i učinkovito ocijeniti ustavnost Zakona o statusu sudaca, Zakona o organizaciji i postupcima te Provedbenog zakona te da se dotične odluke bez odlaganja objave i u potpunosti provedu;
 - (f) osiguraju da se ne imenuje novi predsjednik Ustavnog suda dok se ne objave i u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda o ustavnosti novih zakona te dok tri suca koja je u listopadu 2015. zakonito predložio 7. saziv Sejma ne preuzmu svoje sudske dužnosti na Sudu;
 - (g) osiguraju da, dok se na zakonit način ne izabere novi predsjednik Ustavnog suda, predsjednika mijenja potpredsjednik Suda, a ne vršitelj dužnosti predsjednika ili osoba koja je imenovana predsjednikom Ustavnog suda 21. prosinca 2016.
67. Komisija naglašava da je lojalna suradnja, potrebna među različitim državnim institucijama u predmetima koji se odnose na vladavinu prava, neophodna radi pronalaženja rješenja u postojećoj situaciji.
68. Komisija poziva poljsku vladu da riješi probleme navedene u ovoj Preporuci u roku od dva mjeseca od primitka ove Preporuke te da obavijesti Komisiju o koracima poduzetima u tu svrhu.
69. Komisija također podsjeća da preporuke donesene na temelju Okvira za vladavinu prava ne sprečavaju izravnu aktivaciju mehanizama utvrđenih u članku 7. UEU-a ako bi naglo pogoršanje stanja u državi članici zahtijevalo snažniju reakciju EU-a ⁽¹⁾.
70. Na temelju ove Preporuke Komisija je spremna nastaviti konstruktivan dijalog s poljskom vladom.

Sastavljeno u Bruxellesu 21. prosinca 2016.

Za Komisiju
Frans TIMMERMANS
Prvi potpredsjednik

⁽¹⁾ Odjeljak 4.1. Komunikacije „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava”, COM(2014) 158 final.