

Bruxelles, 20.12.2017.
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**OBRAZLOŽENI PRIJEDLOG U SKLADU S ČLANKOM 7. STAVKOM 1.
UGOVORA O EUROPSKOJ UNIJI U POGLEDU VLADAVINE PRAVA U
POLJSKOJ**

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o utvrđivanju da postoji očita opasnost da Republika Poljska teško prekrši
vladavinu prava**

OBRAZLOŽENJE

1. UVOD

- (1) Europska unija temelji se na zajedničkom skupu vrijednosti zaštićenih člankom 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.
- (2) 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. Među tim su načelima zakonitost, što podrazumijeva transparentan, pouzdan, demokratski i pluralističan proces donošenja zakona; pravna sigurnost; dioba vlasti; zabrana proizvoljnosti izvršnih ovlasti; neovisni i nepristrani sudovi; učinkovit sudski nadzor uključujući poštovanje temeljnih prava i jednakost pred zakonom¹. Uz zagovaranje tih načela i vrijednosti državne institucije imaju i obvezu lojalne suradnje.
- (3) U skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, na temelju obrazloženog prijedloga jedne trećine država članica, Europskog parlamenta ili Europske komisije, Vijeće može, odlučujući većinom od četiri petine svojih članova uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, utvrditi postojanje očite opasnosti da država članica teško prekrši vrijednosti iz članka 2. Prije nego što to utvrdi, Vijeće saslušava dotičnu državu članicu i može joj uputiti preporuke odlučujući u skladu s istim postupkom.
- (4) U skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a u ovom se obrazloženom prijedlogu iznose razlozi za zabrinutost Komisije u pogledu vladavine prava u Poljskoj. Poziva se Vijeće da na temelju iste odredbe utvrdi postojanje očite opasnosti da Republika Poljska teško prekrši vladavinu prava, koja je jedna od vrijednosti navedenih u članku 2. UEU-a.
- (5) Zabrinutost Komisije odnosi se na sljedeća pitanja:
 - (1) nepostojanje neovisne i zakonite ocjene ustavnosti;
 - (2) novo zakonodavstvo o poljskom pravosudnom sustavu koje je donio poljski parlament i koje izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu neovisnosti sudstva te se zbog njega znatno povećava sustavna prijetnja vladavini prava u Poljskoj, a uključuje:
 - (a) Zakon o Vrhovnom sudu, koji je Senat odobrio 15. prosinca 2017.;
 - (b) Zakon o izmjeni Zakona o organizaciji redovnih sudova („Zakon o organizaciji redovnih sudova”), koji je objavljen 28. srpnja 2017. u poljskom Službenom listu, a stupio je na snagu 12. kolovoza 2017.;
 - (c) Zakon o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona („Zakon o Državnom sudbenom vijeću”), koji je Senat odobrio 15. prosinca 2017.;
 - (d) Zakon o izmjeni Zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike i državne odvjetnike, Zakona o organizaciji redovnih sudova i određenih

¹ Vidjeti odjeljak 2., Prilog I. Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 11. ožujka 2014., „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava”, COM(2014) 158 final.

drugih zakona („Zakon o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike”), koji je objavljen 13. lipnja 2017. u poljskom Službenom listu, a stupio je na snagu 20. lipnja 2017.

2. ČINJENIČNI I POSTUPOVNI KONTEKST

- (6) Komisija od studenoga 2015. prati razvoj događaja koji se odnose na vladavinu prava u Poljskoj i poduzima mjere. Potpuna objašnjenja ovih događaja u pogledu vladavine prava u Poljskoj i dijaloga Komisije s poljskom vladom prema Okviru za vladavinu prava² mogu se naći u preporukama Komisije (EU) 2016/1374³, (EU) 2017/146⁴ i (EU) 2017/1520⁵. U nastavku je prikazan pregled glavnih događaja.
- (7) Okvir za vladavinu prava pruža smjernice za dijalog Komisije i dotične države članice radi sprječavanja eskalacije sustavnih prijetnji vladavini prava. Svrha je dijaloga omogućiti Komisiji da pronađe rješenje zajedno s dotičnom državom članicom kako bi se spriječilo nastajanje sustavne prijetnje vladavini prava koja bi se mogla razviti u „očitu opasnost da država članica teško prekrši” vrijednosti, a što bi moglo dovesti do primjene postupka iz članka 7. Okvir će se aktivirati u situacijama kada nadležna tijela države članice poduzimaju mjere ili toleriraju situacije koje bi mogle sustavno i negativno utjecati na integritet, stabilnost ili pravilno funkcioniranje institucija i sigurnosnih mehanizama uspostavljenih na nacionalnoj razini kako bi se osigurala vladavina prava („nacionalne mjere zaštite vladavine prava”)⁶. Okvir za vladavinu prava ima tri faze. U prvoj fazi („Procjena Komisije”) Komisija prikuplja i preispituje sve relevantne informacije te procjenjuje postoje li jasne naznake sustavne prijetnje vladavini prava. Ako nakon te preliminarne procjene Komisija smatra da postoji sustavna prijetnja vladavini prava, pokrenut će dijalog s dotičnom državom članicom upućivanjem „mišljenja o vladavini prava”, navođenjem razloga svoje zabrinutosti te pružanjem mogućnosti dotičnoj državi članici da se očituje. Ako predmet već nije riješen na zadovoljavajući način, u drugoj fazi („Preporuka o vladavini prava”), Komisija može izdati „preporuku o vladavini prava” upućenu dotičnoj državi članici. U tom slučaju, Komisija navodi razloge svoje zabrinutosti i preporučuje da država članica riješi navedene probleme u propisanom roku i obavijesti Komisiju o koracima koje je poduzela u tu svrhu. U trećoj fazi („Praćenje mjera poduzetih prema preporuci o vladavini prava”) Komisija prati mjere koje je dotična država članica poduzela prema preporuci koja joj je upućena. Cjelokupni proces temelji se na kontinuiranom dijalogu između Komisije i dotične države članice.
- (8) Tijekom protekle dvije godine Komisija je znatno iskoristila mogućnosti koje pruža Okvir za vladavinu prava za konstruktivan dijalog s poljskim vlastima. Komisija je tijekom tog cijelog postupka uvijek potkrijepila svoju zabrinutost na objektivan i temeljit način. Komisija je donijela Mišljenje o vladavini prava i tri preporuke o vladavini prava. Razmijenila je više od 25 dopisa s poljskim vlastima o tom pitanju. Održano je i nekoliko sastanaka i kontakata između Komisije i poljskih vlasti, kako u

² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 11. ožujka 2014., „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava”, COM(2014) 158 final.

³ Preporuka Komisije (EU) 2016/1374 od 27. srpnja 2016. u pogledu vladavine prava u Poljskoj (SL L 217, 12.8.2016., str. 53.).

⁴ Preporuka Komisije (EU) 2017/146 od 21. prosinca 2016. u pogledu vladavine prava u Poljskoj kojom se dopunjuje Preporuka (EU) 2016/1374 (SL L 22, 27.1.2017., str. 65.).

⁵ Preporuka Komisije (EU) 2017/1520 od 26. srpnja 2017. u pogledu vladavine prava u Poljskoj kojom se dopunjuje Preporuka (EU) 2016/1374 i Preporuka (EU) 2017/146 (SL L 228, 2.9.2017., str. 19.).

⁶ Točka 4.1. Komunikacije COM(2014) 158 final.

Varšavi tako i u Bruxellesu, uglavnom prije donošenja prve Preporuke o vladavini prava. Komisija je uvijek jasno navodila da je spremna nastaviti konstruktivan dijalog i u tu svrhu više puta pozivala poljske vlasti na dodatne sastanke.

2.1. POKRETANJE OKVIRA ZA VLADAVINU PRAVA

- (9) Prije općih izbora za *Sejm* 25. listopada 2015., zakonodavna vlast na odlasku predložila je 8. listopada 2015. pet osoba koje će predsjednik Republike „imenovati” kao suce Ustavnog suda. Troje sudaca trebalo je preuzeti mjesta ispražnjena tijekom mandata zakonodavne vlasti na odlasku, dok je dvoje sudaca trebalo preuzeti mjesta ispražnjena tijekom mandata zakonodavne vlasti na dolasku, koja je s radom započela 12. studenoga 2015. Nakon općih izbora održanih 19. studenoga 2015. *Sejm* je u ubrzanom postupku izmijenio Zakon o Ustavnom sudu, uvodeći mogućnost poništenja prijedloga sudaca koje je predložila prethodna zakonodavna vlast te predlaganja pet novih sudaca. *Sejm* je 25. studenoga 2015. izglasao prijedlog o poništavanju pet prijedloga prethodne zakonodavne vlasti i 2. prosinca predložio pet novih sudaca.
- (10) Pred Ustavnim sudom pokrenut je postupak koji se odnosi na odluke prethodne zakonodavne vlasti i novoizabrane zakonodavne vlasti. Sud je slijedom toga donio dvije odluke, 3. i 9. prosinca 2015. Odlukom od 3. prosinca 2015.⁷ Ustavni je sud, među ostalim, presudio da je prethodna zakonodavna vlast *Sejma* bila ovlaštena predložiti troje sudaca da zamijene suce čiji mandati istječu 6. studenoga 2015. Istodobno, Sud je razjasnio da *Sejm* nije bio ovlašten izabrati dvoje sudaca da zamijene one kojima mandati istječu u prosincu. Odluka se posebno odnosila na obvezu predsjednika republike da odmah uzme prisegu od suca kojega je *Sejm* izabrao. Dana 9. prosinca 2015.⁸ Ustavni sud poništio je, među ostalim, pravnu osnovu po kojoj nova zakonodavna vlast *Sejma* može predložiti troje sudaca za mjesta ispražnjena 6. studenoga 2015., a za koje je prethodna zakonodavna vlast već predložila suce na zakonit način.
- (11) *Sejm* je 22. prosinca 2015. donio Zakon o izmjeni Zakona o Ustavnom sudu, koji se odnosi na funkcioniranje Ustavnog suda, kao i neovisnost njegovih sudaca⁹.
- (12) Komisija je 23. prosinca 2015. uputila dopis poljskoj vladi i zatražila informacije o predviđenim postupcima u pogledu dviju prethodno navedenih odluka Ustavnog suda. Komisija je navela da očekuje da zakon koji je donesen 22. prosinca 2015. ne stupi na snagu dok se potpuno i primjereno ne ocijene sva pitanja koja se odnose na učinak tog zakona na neovisnost i funkcioniranje Ustavnog suda. Komisija je poljskim vlastima preporučila da blisko surađuju s Venecijanskom komisijom. Komisija je 11. siječnja zaprimila odgovor od poljske vlade kojim se nije otklonila postojeća zabrinutost.
- (13) Poljska je vlada 23. prosinca 2015. zatražila mišljenje Venecijanske komisije o zakonu donesenom 22. prosinca 2015. Međutim, poljski parlament nije čekao to mišljenje prije poduzimanja daljnjih koraka te je zakon objavljen u Službenom listu i stupio je na snagu 28. prosinca 2015.

⁷ K 34/15.

⁸ K 35/15.

⁹ Zakon od 22. prosinca 2015. o izmjeni Zakona o Ustavnom sudu od 25. lipnja 2015., objavljen u Službenom listu 28. prosinca, točka 2217.

- (14) U prosincu 2015. i siječnju 2016. *Sejm* je donio nekoliko posebno osjetljivih novih zakona, među kojima nekoliko njih u ubrzanom zakonodavnom postupku, kao što su, posebice, Zakon o medijima¹⁰, novi Zakon o državnim službenicima¹¹, Zakon o izmjeni Zakona o policiji i određenih drugih zakona¹² te Zakon o državnom odvjetništvu¹³.
- (15) Komisija je 13. siječnja 2016. održala prvu orijentacijsku raspravu radi procjene situacije u Poljskoj. Komisija je odlučila razmotriti situaciju na temelju Okvira za vladavinu prava i ovlastiti prvog potpredsjednika Timmermansa da stupi u dijalog s institucijama Republike Poljske radi razjašnjenja pitanja o kojima se raspravlja i radi pronalaženja mogućih rješenja. Istoga dana Komisija je o tome obavijestila poljsku vladu.
- (16) Komisija je 19. siječnja 2016. uputila dopis poljskoj vladi nudeći stručnu pomoć i sudjelovanje u raspravi o predmetima koji se odnose na novi zakon o medijima. Poljska vlada je 19. siječnja 2016. uputila dopis Komisiji navodeći svoja stajališta o sporu koji se odnosi na imenovanje sudaca, pozivajući se, među ostalim, na ustavni običaj povezan s imenovanjem sudaca.
- (17) Ustavni sud odlučio je 9. ožujka 2016. da je zakon donesen 22. prosinca 2015. protuustavan. Tu odluku vlada dosad nije objavila u Službenom listu, zbog čega ona nema pravni učinak. Vlada službeno opravdava svoju odluku tvrdeći da je Ustavni sud trebao donijeti odluku u zakonom propisanom kvorumu, kako je predviđeno zakonom koji je proglašen neustavnim. Međutim, u Ustavnom sudu bilo je samo 12 sudaca koji su zakonito imenovani, a tri preostala suca koje je *Sejm* imenovao u listopadu 2015. godine čekali su polaganje prisege pred predsjednikom Republike.
- (18) Venecijanska komisija je 11. ožujka 2016. donijela mišljenje „o izmjenama Zakona o Ustavnom sudu od 25. lipnja 2015.”¹⁴. U pogledu imenovanja sudaca, u mišljenju se poljski parlament poziva da pronađe rješenje na temelju vladavine prava, poštujući odluke Ustavnog suda. Među ostalim je smatrala da bi kvorum s visokom nazočnošću, potrebna dvotrećinska većina za donošenje odluka te strogo pravilo koje onemogućuje rješavanje žurnih predmeta, naročito svojim zajedničkim učinkom, učinilo Sud neučinkovitim. Naposljetku, smatra se da bi odbijanje objavljivanja odluke od 9. ožujka 2016. dodatno produbilo ustavnu krizu u Poljskoj.
- (19) Slijedom odluke od 9. ožujka 2016. Ustavni sud nastavio je donositi odluke o predmetima. Poljska vlada nije sudjelovala u tim postupcima. Uz to, poljska vlada odbila je objaviti naknadno donesene odluke Ustavnog suda.
- (20) Europski parlament donio je 13. travnja 2016. Rezoluciju o situaciji u Poljskoj, kojom se od poljske vlade zahtijeva da poštuje, objavi i u potpunosti provede bez daljnje odgode odluku Ustavnog suda od 9. ožujka 2016. i da provede odluke od 3. i

¹⁰ Zakon o izmjenama Zakona o javnim medijima od 30. prosinca 2015., objavljen u Službenom listu 7. siječnja 2016., točka 25.

¹¹ Zakon o izmjeni Zakona o državnim službenicima i određenih drugih akata od 30. prosinca 2015., objavljen u Službenom listu 8. siječnja 2016., točka 34.

¹² Zakon o izmjeni Zakona o policiji i drugih zakona od 15. siječnja 2016., objavljen u Službenom listu 4. veljače 2016., točka 147.

¹³ Zakon o državnom odvjetništvu od 28. siječnja 2016., 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.

¹⁴ Mišljenje br. 833/2015, CDL-AD(2016)001 („CDL-AD(2016)001”).

9. prosinca 2015. te poziva poljski parlament da u potpunosti provede preporuke Venecijanske komisije¹⁵.

- (21) Glavna skupština Vrhovnog suda Poljske donijela je 26. travnja 2016. rezoluciju potvrđujući da su odluke Ustavnog suda valjane, čak i ako ih poljska vlada odbija objaviti u Službenom listu.

2.2. Mišljenje o VLADAVINI PRAVA

- (22) Od veljače 2016. do srpnja 2016. Komisija i poljska vlada razmijenile su nekoliko dopisa i sastale se u nekoliko navrata¹⁶.
- (23) Unatoč detaljnoj i konstruktivnoj prirodi razmijenjenih informacija između Komisije i poljske vlade, njima se nije uspjela otkloniti zabrinutost Komisije. Komisija je 1. lipnja 2016. donijela Mišljenje o vladavini prava u Poljskoj. Slijedom dijaloga koji je bio u tijeku s poljskim vlastima od 13. siječnja 2016. Komisija je smatrala potrebnim formalizirati svoju procjenu trenutačne situacije u ovome mišljenju. U mišljenju se utvrđuje zabrinutost Komisije te ono služi za usmjeravanje dijaloga koji je u tijeku s poljskim vlastima prema pronalaženju rješenja.
- (24) Poljska vlada je 24. lipnja 2016. uputila dopis Komisiji potvrđujući primitak Mišljenja Komisije o vladavini prava od 1. lipnja 2016. U dopisu je Komisija obaviještena o stanju stvari u parlamentarnom radu u Poljskoj, uključujući o novom Zakonu o Ustavnom sudu te je izraženo uvjerenje da je djelovanje poduzeto u parlamentu o novom Zakonu o Ustavnom sudu pravi put prema postizanju konstruktivnog rješenja.
- (25) *Sejm* je 22. srpnja 2016. donio novi Zakon o Ustavnom sudu koji je objavljen u Službenom listu 1. kolovoza 2016. Komisija je dala napomene i raspravljala o sadržaju nacrtu zakona s poljskim vlastima u različitim fazama zakonodavnog procesa.

2.3 Preporuka o vladavini prava (EU) 2016/1374 (prva preporuka)

- (26) Komisija je 27. srpnja 2016. donijela Preporuku u pogledu vladavine prava u Poljskoj. U svojoj je preporuci Komisija 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. 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. 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 *Sejma* ne preuzimaju dužnost sudaca; (b) objave i u potpunosti provedu odluku Ustavnog suda od 9. ožujka 2016. te osiguraju automatsko objavljivanje budućih odluka, neovisno o odluci izvršnih ili zakonodavnih vlasti; (c) osiguraju da se prilikom reformi Zakona o Ustavnom sudu

¹⁵ Rezolucija Europskog parlamenta od 13. travnja 2016. o situaciji u Poljskoj (2015/3031(RSP)).

¹⁶ dopisi Komisije od 1. veljače 2016. i 3. ožujka 2016.; dopisi poljske vlade od 29. veljače 2016., 21. ožujka 2016., 31. ožujka 2016. i 24. lipnja 2016.; sastanci Komisije s poljskom vladom od 5. travnja 2016., 24. svibnja 2016. i 26. svibnja 2016.

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 i osiguraju da učinkovitost Ustavnog suda kao jamca Ustava nije narušena zahtjevima u suprotnosti s vladavinom prava; (d) osiguraju da Ustavni sud može ocjenjivati usklađenost novog zakona donesenog 22. srpnja 2016. na Ustavnom sudu 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.

- (27) 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. Poljska vlada u svojem je odgovoru 27. listopada 2016. iskazala neslaganje sa svim točkama stajališta izraženog u Preporuci i nije najavila nikakve nove mjere koje bi uklonile zabrinutost u pogledu vladavine prava koju je izrazila Komisija.
- (28) Predsjednik Republike potpisao je 30. srpnja 2016. zakon od 22. srpnja 2016., koji je objavljen u Službenom listu 1. kolovoza 2016.
- (29) Ustavni sud donio je 11. kolovoza 2016. odluku o zakonu od 22. srpnja 2016.¹⁷ U odluci se navodi da je određeni dio odredaba tog zakona u vezi s kojima je i Komisija u svojoj Preporuci od 27. srpnja 2016. izrazila zabrinutost neustavan.¹⁸ Poljska vlada nije priznala valjanost te odluke i nije ju objavila u Službenom listu.
- (30) Poljska vlada objavila je 16. kolovoza 2016. 21 odluku koju je Ustavni sud donio u razdoblju od 6. travnja 2016. do 19. srpnja 2016. Međutim, vlada nije objavila odluke od 9. ožujka 2016. i 11. kolovoza 2016.
- (31) Europski parlament donio je 14. rujna 2016. Rezoluciju o situaciji u Poljskoj¹⁹, kojom među ostalim poljsku vladu poziva na suradnju s Komisijom prema načelu lojalne suradnje iz Ugovora o Europskoj uniji.
- (32) Venecijanska komisija donijela je 14. listopada 2016. mišljenje o Zakonu o Ustavnom sudu od 22. srpnja 2016.²⁰ Unatoč poboljšanjima u usporedbi sa zakonom o izmjeni zakona od 22. prosinca 2015., u mišljenju se navodi da bi odredbe tako donesenog novog 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. 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. 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 trima sucima imenovanima u prosincu bila suprotna odlukama Suda. U mišljenju se zaključuje da je donošenjem zakona poljski parlament preuzeo ovlasti revizije Ustava, koje kao redovna zakonodavna vlast nema. Smatrala je 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

¹⁷ K 39/16.

¹⁸ Razlozi neustavnosti bili su ponajprije načela diobe i ravnoteže vlasti, neovisnost sudova od ostalih grana vlasti, neovisnost sudaca te načelo integriteta i učinkovitosti javnih institucija.

¹⁹ 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)).

²⁰ Mišljenje br. 860/2016, CDL-AD(2016)026 („CDL-AD(2016)026”).

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 stajalište vlade.

- (33) UN-ov odbor za ljudska prava²¹ izrazio je 31. listopada 2016. zabrinutost zbog negativnog utjecaja zakonodavnih reformi, uključujući izmjene Zakona o Ustavnom sudu iz studenoga i prosinca 2015. te srpnja 2016., nepoštovanja odluka Ustavnog suda, funkcioniranja i neovisnosti Suda te načina provedbe Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. 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.
- (34) Ustavni sud donio je 7. studenoga 2016. odluku o ustavnosti odredaba Zakona od 22. srpnja 2016. o izboru predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda²², navodeći da se Ustav mora tumačiti tako da predsjednika Ustavnog suda imenuje predsjednik Republike iz redova kandidata koji su dobili većinu glasova Glavne skupštine Ustavnog suda.
- (35) Senat je 1. i 2. prosinca 2016. donio Zakon o pravnom statusu sudaca Ustavnog suda od 30. studenoga 2016. („Zakon o statusu sudaca”) i Zakon o organizaciji Ustavnog suda i postupcima koji se vode pred Ustavnim sudom od 30. studenoga 2016. („Zakon o organizaciji i postupcima”).
- (36) 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 što Ustavni sud dobije priliku ocijeniti njihovu ustavnost.
- (37) 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”).
- (38) Predsjednik Republike potpisao je 19. prosinca 2016. tri nova zakona kojima se uređuje rad Ustavnog suda, 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.
- (39) 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, ali je sutkinja Julia Przyłębska to odbila. Od 14 sudaca prisutnih na sastanku, glasovala su samo tri nezakonito imenovana suca i tri suca koja je imenovala aktualna vladajuća većina²³. Izabrali su dvoje kandidata: Juliu Przyłębsku i Mariusza Muszyńskiego, koji su predstavljeni kao kandidati predsjedniku Republike. Predsjednik Republike

²¹ Zaključna opažanja u okviru sedmog periodičnog izvješća za Poljsku.

²² K 44/16; Ustavni sud morao je promijeniti svoj sastav iz opće sjednice u sjednicu s pet sudaca zbog odbijanja triju sudaca Ustavnog suda da sudjeluju u radu na predmetu i zbog činjenice da tri suca koja je u listopadu 2015. zakonito predložio 7. saziv *Sejma* nisu preuzela svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu (vidjeti pravilnik predsjednika Ustavnog suda od 7. studenoga 2016.).

²³ Zapisnik o vijećanjima Glavne skupštine sudaca Ustavnog suda od 20. prosinca 2016.

imenovao je 21. prosinca 2016. sutkinju Juliju Przyłębsku na dužnost predsjednice Ustavnog suda.

2.4. PREPORUKA O VLADAVINI PRAVA (EU) 2016/146 (DRUGA PREPORUKA)

- (40) Komisija je 21. prosinca 2016. donijela drugu Preporuku u pogledu vladavine prava u Poljskoj. Iako su neki od problema iz njezine prve Preporuke riješeni, Komisija smatra da su važna pitanja i dalje neriješena, a u međuvremenu su nastali i novi razlozi za zabrinutost. Komisija smatra da je postupak koji je doveo do imenovanja nove predsjednice Ustavnog suda u osnovi manjkav u pogledu vladavine prava. Komisija je zaključila da i dalje postoji sustavna prijetnja vladavini prava u Poljskoj te pozvala poljsku vladu da žurno riješi utvrđene probleme u roku od dva mjeseca. Komisija je navela da je spremna nastaviti konstruktivni dijalog s poljskom vladom na temelju preporuke.
- (41) Poljska vlada je 20. veljače 2017. odgovorila na navedenu preporuku. U odgovoru je iskazano neslaganje s ocjenama iz preporuke i nisu najavljene nikakve nove mjere za uklanjanje razloga za zabrinutost koje je utvrdila Komisija. U odgovoru je naglašeno da su imenovanjem nove predsjednice Ustavnog suda 21. prosinca 2016. te stupanjem na snagu triju novih zakona kojima se uređuje rad Ustavnog suda stvoreni potrebni uvjeti za funkcioniranje Suda nakon razdoblja zastoja u radu zbog političkih sukoba oporbenih političara, u kojima je sudjelovao i bivši predsjednik Ustavnog suda.
- (42) Novoimenovana predsjednica Ustavnog suda naložila je 10. siječnja 2017. potpredsjedniku Ustavnog suda da ode na svoj preostali godišnji odmor. Predsjednica Ustavnog suda produljila je 24. ožujka 2017. trajanje obveznog dopusta potpredsjedniku tog suda do kraja lipnja 2017. unatoč njegovu zahtjevu da od 1. travnja 2017. nastavi obnašati svoju dužnost suca na Ustavnom sudu. Ministar pravosuđa pokrenuo je pred Ustavnim sudom 12. siječnja 2017. postupak ocjene ustavnosti izbora triju sudaca tog suda iz 2010. Nakon pokretanja tog postupka ta tri suca više nisu dobivala predmete. Predsjednik Venecijanske komisije dao je 16. siječnja 2017. izjavu u kojoj je izrazio zabrinutost zbog sve gore situacije na Ustavnom sudu.
- (43) Poljska vlada je 20. siječnja 2017. najavila sveobuhvatnu reformu pravosuđa koja se sastojala od paketa zakona, uključujući nacрте zakona o Državnom sudbenom vijeću i o organizaciji redovnih sudova koji će biti podneseni tijekom 2017.
- (44) Skupina od 50 zastupnika *Sejma* zatražila je 1. ožujka 2017. od Ustavnog suda da utvrdi neustavnost odredbi Zakona o Vrhovnom sudu na temelju kojeg je izabran prvi predsjednik Vrhovnog suda.
- (45) *Sejm* je 11. svibnja 2017. donio Zakon o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike, koji je objavljen 13. lipnja 2017.
- (46) Komisija je 16. svibnja 2017. obavijestila Vijeće o situaciji u pogledu vladavine prava u Poljskoj. Svi su se članovi Vijeća složili da je vladavina prava u zajedničkom interesu i zajednička odgovornost institucija EU-a i država članica. Velika većina država članica podržala je ulogu Komisije i napore koje ulaže u rješavanje tog pitanja. Države članice pozvale su poljsku vladu da nastavi dijalog s Komisijom radi rješavanja otvorenih pitanja očekujući da ih se o novostima, prema potrebi, informira na sastanku Vijeća za opće poslove.

- (47) Europsko vijeće je 23. lipnja 2017. u načelu podržalo preporuke za pojedine zemlje koje su upućene državama članicama u kontekstu Europskog semestra 2017. U preporukama koje su upućene Poljskoj nalazi se uvodna izjava u kojoj se ističe da su „pravna sigurnost i povjerenje u kvalitetu te predvidljivost regulatornih, poreznih i drugih politika i institucija važni čimbenici kojima bi se mogle povećati stope ulaganja. U tom su kontekstu ključni i vladavina prava te neovisno sudstvo. Rješavanjem pitanja koja su razlog za ozbiljnu zabrinutost u vezi s vladavinom prava pomoći će se poboljšati pravna sigurnost”. Vijeće je 11. srpnja 2017. donijelo preporuke za pojedine zemlje²⁴.
- (48) Nakon završetka mandata prethodnog potpredsjednika Ustavnog suda predsjednik Republike imenovao je 5. srpnja 2017. novog potpredsjednika tog suda, g. Mariusza Muszyńskiego, unatoč činjenici da je on bio jedan od triju sudaca Ustavnog suda koji su nezakonito imenovani.
- (49) Skupina zastupnika *Sejma* podnijela je 12. srpnja 2017. nacrt zakona o Vrhovnom sudu kojim se, među ostalim, propisuje razrješenje i prisilno umirovljenje svih sudaca Vrhovnog suda, osim onih koje je odredio ministar pravosuđa.
- (50) Komisija je 13. srpnja 2017. uputila dopis poljskoj vladi, u kojem je izrazila zabrinutost u pogledu najnovijih zakonodavnih prijedloga povezanih s pravosudnim sustavom i Vrhovnim sudom naglasivši važnost suzdržavanja od donošenja tih prijedloga kako bi se omogućio smisleni dijalog pozivajući poljskog ministra vanjskih poslova i ministra pravosuđa da održe što hitniji sastanak. Poljska vlada je 14. srpnja 2017. Komisiji uputila dopis u kojem je ponovila svoja prethodna objašnjenja situacije u pogledu Ustavnog suda.
- (51) Senat je 15. srpnja 2017. odobrio Zakon o Državnom sudbenom vijeću i Zakon o organizaciji redovnih sudova.
- (52) Poljska vlada odgovorila je 19. srpnja 2017. na dopis Komisije od 13. srpnja 2017. osvrnuvši se na trenutačne zakonodavne reforme poljskog pravosudnog sustava te je zatražila od Komisije da iznese konkretne razloge za zabrinutost u pogledu novih zakona kako bi se povela daljnja rasprava. Komisija je dopisom od 28. srpnja 2017. odgovorila na dopise poljske vlade od 14. i 19. srpnja 2017.
- (53) Senat je 22. srpnja 2017. odobrio Zakon o Vrhovnom sudu koji je zajedno sa Zakonom o Državnom sudbenom vijeću i Zakonom o organizaciji redovnih sudova upućen predsjedniku Republike radi potpisivanja.
- (54) Predsjednik Republike dao je 24. srpnja 2017. izjavu o svojoj odluci da ponovno uputi u *Sejm* Zakon o Vrhovnom sudu i Zakon o Državnom sudbenom vijeću.
- (55) Predsjednik Republike potpisao je 25. srpnja 2017. Zakon o organizaciji redovnih sudova.

2.5. Preporuka o vladavini prava (EU) 2017/1520 (treća preporuka)

- (56) Komisija je 26. srpnja 2017. donijela treću Preporuku u pogledu vladavine prava u Poljskoj kojom se dopunjuju preporuke od 27. srpnja i 21. prosinca 2016. U toj je preporuci Komisija uzela u obzir najnovija događanja u Poljskoj nakon preporuke Komisije od 21. prosinca 2016. Zabrinutosti Komisije odnosile su se na sljedeća pitanja:

²⁴ Preporuka Vijeća od 13. srpnja 2017. o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergenije Poljske za 2017.

- (1) nepostojanje neovisne i zakonite ocjene ustavnosti;
 - (2) novo zakonodavstvo o poljskom pravosudnom sustavu koje je donio poljski parlament i koje izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu neovisnosti sudstva te se zbog njega znatno povećava sustavna prijetnja vladavini prava u Poljskoj, a uključuje:
 - (a) Zakon o izmjeni Zakona o organizaciji redovnih sudova („Zakon o organizaciji redovnih sudova”), koji je objavljen 28. srpnja 2017. u poljskom Službenom listu, a stupio je na snagu 12. kolovoza 2017.;
 - (b) Zakon o izmjeni Zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike i državne odvjetnike, Zakona o organizaciji redovnih sudova i određenih drugih zakona („Zakon o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike”), koji je objavljen 13. lipnja 2017. u poljskom Službenom listu, a stupio je na snagu 20. lipnja 2017.;
 - (c) Zakon o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona („Zakon o Državnom sudbenom vijeću”), koji je Senat odobrio 15. srpnja 2017.; taj je zakon vraćen *Sejmu* 24. srpnja 2017. i nije stupio na snagu;
 - (d) Zakon o Vrhovnom sudu, koji je Senat odobrio 22. srpnja 2017.; taj je zakon vraćen *Sejmu* 24. srpnja 2017. i nije stupio na snagu.
- (57) U svojoj je trećoj preporuci Komisija smatrala da se situacija sustavne prijetnje vladavini prava u Poljskoj kako je opisana u njezinim preporukama od 27. srpnja 2016. i 21. prosinca 2016. znatno pogoršala. Konkretno:
- (1) Zbog nezakonitog imenovanja predsjednice Ustavnog suda, imenovanja triju sudaca koje je bez valjane pravne osnove predložio 8. saziv *Sejma*, činjenice da je jedan od tih sudaca imenovan potpredsjednikom Ustavnog suda, činjenice da tri suca koje je u listopadu 2015. zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast nisu bila u mogućnosti preuzeti svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu te naknadnih događaja na Ustavnom sudu koji su prethodno opisani, *de facto* je uslijedilo potpuno preoblikovanje sastava Ustavnog suda izvan okvira uobičajenog ustavnog postupka predviđenog za imenovanja sudaca. Stoga je Komisija smatrala da su neovisnost i legitimitet Ustavnog suda ozbiljno ugroženi te da se ustavnost poljskih zakona ne može više učinkovito jamčiti. U tim okolnostima nije moguće više smatrati da se odlukama Ustavnog suda osigurava učinkovita ocjena ustavnosti.
 - (2) Zakonom o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike, koji je već na snazi, te Zakonom o Državnom sudbenom vijeću, Zakonom o organizaciji redovnih sudova i Zakonom o Vrhovnom sudu, koji trebaju stupiti na snagu, u strukturnom se smislu narušava neovisnost sudstva u Poljskoj, a njihova bi primjena imala trenutačan i konkretan učinak na neovisnost funkcioniranja sudstva u cjelini. S obzirom na to da je neovisnost sudstva ključna sastavnica vladavine prava, tim se novim zakonima znatno povećava sustavna prijetnja vladavini prava, kako je utvrđeno u prethodnim preporukama.
 - (3) Naime, odredbama o razrješenju sudaca Vrhovnog suda, mogućnosti njihova ponovnog imenovanja i ostalim mjerama sadržanima u Zakonu o Vrhovnom sudu znatno bi se pogoršala sustavna prijetnja vladavini prava.

- (4) Kako je istaknuto u nizu izjava, a posebice u onima Vrhovnog suda, Državnog sudbenog vijeća, poljskog pravobranitelja, Odvjetničke komore, udruženja sudaca i odvjetnika te ostalih relevantnih dionika, novi zakoni razlog su za ozbiljnu zabrinutost u pogledu njihove usklađenosti s poljskim Ustavom. Međutim, kako je prethodno objašnjeno, više nije moguće provesti učinkovitu ocjenu ustavnosti tih zakona.
- (5) Naposljetku, postupci i javne izjave poljskih vlasti i zastupnika koji čine vladajuću većinu u parlamentu protiv sudaca i sudova u Poljskoj narušili su povjerenje u cjelokupni pravosudni sustav. Komisija je istaknula načelo lojalne suradnje između državnih tijela koja je, kako je naglašeno u mišljenjima Venecijanske komisije, ustavni preduvjet u demokratskoj državi uređenoj vladavinom prava.
- (58) Komisija je pozvala poljsku vladu da probleme navedene u toj preporuci riješi u roku od mjesec dana od primitka preporuke te da obavijesti Komisiju o koracima poduzetima u tu svrhu. Komisija je posebno preporučila da poljske vlasti:
- (1) ponovno uspostave neovisnost i legitimitet Ustavnog suda kao jamca poljskog Ustava;
 - (2) objave i u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda od 9. ožujka 2016., 11. kolovoza 2016. i 7. studenoga 2016.;
 - (3) osiguraju da Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o organizaciji redovnih sudova i Zakon o Vrhovnom sudu ne stupe na snagu i da se Zakon o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike povuče ili izmijeni kako bi se osigurala njegova usklađenost s Ustavom i europskim standardima o neovisnosti sudstva;
 - (4) suzdrže se od donošenja bilo koje mjere kojom se ometa trajanje mandata sudaca Vrhovnog suda i obnašanje njihovih dužnosti;
 - (5) osiguraju da se pri svakoj reformi pravosuđa poštuju vladavina prava te pravo EU-a i europski standardi o neovisnosti sudstva te da se ta reforma priprema u bliskoj suradnji sa sudbenim vlastima i svim zainteresiranim stranama;
 - (6) suzdrže se od postupaka i javnih izjava kojima bi se mogao dodatno narušiti legitimitet Ustavnog suda, vrhovnih sudova, redovnih sudova, sudaca, bilo pojedinačno ili skupno, ili cjelokupne sudbene vlasti.
- (59) Uz to, Komisija je zatražila da poljske vlasti ne poduzimaju nikakve mjere za razrješenje ili prisilno umirovljenje sudaca Vrhovnog suda jer će se tim mjerama znatno pogoršati sustavna prijetnja vladavini prava. Komisija je navela da, poduzmu li poljske vlasti takve mjere, Komisija je spremna bez odlaganja aktivirati članak 7. stavak 1. UEU-a.
- (60) *Sejm* je 31. srpnja 2017. službeno obaviješten o odluci predsjednika Republike o izricanju veta na Zakon o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću i Zakon o Vrhovnom sudu.
- (61) Poljska vlada je 4. kolovoza i 16. kolovoza 2017. uputila Komisiji dopis sa zahtjevom za pojašnjenje njezine Preporuke od 26. srpnja 2017., na koji je Komisija odgovorila dopisima od 8. kolovoza i 21. kolovoza 2017.

- (62) Poljska vlada je 28. kolovoza 2017. odgovorila na preporuku od 26. srpnja 2017. U odgovoru je iskazano neslaganje sa svim ocjenama iz te preporuke i nisu najavljene nikakve nove mjere za uklanjanje razloga za zabrinutost koje je utvrdila Komisija.
- (63) U mišljenju Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS) od 30. kolovoza 2017. zaključuje se da obustavljeni Zakon o Vrhovnom sudu nije u skladu s međunarodnim standardima o neovisnosti sudstva²⁵.
- (64) Poljska vlada je 11. rujna 2017. pokrenula kampanju pod nazivom „Pošteni sudovi” radi dobivanja društvene potpore pravosudnoj reformi koja je u tijeku. Državno sudbeno vijeće i redovni sudovi objavili su nekoliko izjava kojima se ispravljaju navodi usmjereni protiv sudova, sudaca i Vijeća tijekom kampanje.
- (65) Ustavni sud je 11. rujna 2017. u vijeću od pet sudaca proglasio neustavnost pojedinih odredaba Zakona o parničnom postupku te time omogućio redovnim sudovima i Vrhovnom sudu procjenu zakonitosti imenovanja predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda²⁶.
- (66) Ministar pravosuđa je 13. rujna 2017. počeo s izvršavanjem ovlasti za razrješenje predsjednika i potpredsjednika sudova u skladu sa Zakonom o organizaciji redovnih sudova.
- (67) Državno sudbeno vijeće je 15. rujna i 18. listopada 2017. kritiziralo odluke ministra pravosuđa o razrješenju predsjednika sudova. Vijeće je navelo da takva proizvoljna ovlast ministra pravosuđa krši ustavno načelo neovisnosti sudova te može negativno utjecati na nepristranost sudaca.
- (68) *Sejm* je 15. rujna 2017. imenovao osobu na već preuzetu dužnost suca Ustavnog suda, a predsjednik Republike prihvatio je prisegu 18. rujna 2017.
- (69) *Sejm* je 15. rujna 2017. donio Zakon o Nacionalnom institutu za slobodu – centru za razvoj civilnog društva, koji centralizira raspodjelu sredstava, uključujući ona za organizacije civilnog društva.
- (70) Vijeće za ljudska prava Ujedinjenih naroda raspravljalo je 22. rujna 2017. o izvješćima o Poljskoj podnesenima u okviru trećeg periodičnog pregleda koja sadržavaju preporuke o neovisnosti sudstva i vladavini prava.
- (71) Komisija je 25. rujna 2017. obavijestila Vijeće o situaciji u pogledu vladavine prava u Poljskoj. Svi su se sudionici složili da je vladavina prava u zajedničkom interesu i zajednička odgovornost te da postoji potreba da Poljska i Komisija uspostave dijalog radi pronalaženja rješenja.
- (72) Predsjednik Republike je 26. rujna 2017. dostavio *Sejmu* dva nova nacrt zakona o Vrhovnom sudu i Državnom sudbenom vijeću.
- (73) *Sejm* je 3. listopada 2017. uputio dva predsjednička nacrt zakona o Vrhovnom sudu i Državnom sudbenom vijeću u postupak savjetovanja s relevantnim dionicima, uključujući pravobranitelja, Vrhovni sud i Državno sudbeno vijeće.
- (74) Vrhovni sud je 6. i 25. listopada 2017. objavio svoja mišljenja o dva nova nacrt zakona o Vrhovnom sudu i Državnom sudbenom vijeću. U mišljenjima se smatra da bi nacrt zakona o Vrhovnom sudu znatno ograničio njegovu neovisnost te da se nacrt

²⁵ OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), 30. kolovoza 2017., Mišljenje o pojedinim odredbama nacrt zakona o Vrhovnom sudu u Poljskoj.

²⁶ K 10/17.

zakona o sudbenom vijeću ne može uskladiti s konceptom demokratske države uređene vladavinom prava.

- (75) Parlamentarna skupština Vijeća Europe donijela je 11. listopada 2017. rezoluciju o novim prijetnjama vladavini prava u državama članicama Vijeća Europe, izražavajući zabrinutost i zbog razvoja događaja u Poljskoj koji ugrožavaju poštovanje vladavine prava, a osobito neovisnost sudstva i načelo diobe vlasti²⁷.
- (76) Europska mreža sudbenih vijeća (ENCJ) izdala je 13. listopada 2017. mišljenje²⁸ o novom nacrtu zakona o Državnom sudbenom vijeću, naglašavajući njegovu nedosljednost s europskim standardima o sudbenim vijećima.
- (77) Nakon trećeg ciklusa univerzalnoga periodičnog pregleda za Poljsku, visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za ljudska prava je 23. listopada 2017. zatražio da poljske vlasti prihvate preporuke Ujedinjenih naroda o održavanju neovisnosti sudstva.
- (78) Ustavni sud je 24. listopada 2017. u vijeću koje uključuje dva nezakonito imenovana suca proglasio neustavnost odredaba Zakona o Vrhovnom sudu, na temelju kojeg je, među ostalim, imenovan trenutačni prvi predsjednik Vrhovnog suda.
- (79) Ustavni sud je 24. listopada 2017. u vijeću koje uključuje dva nezakonito imenovana suca proglasio ustavnost odredaba triju zakona o Ustavnom sudu iz prosinca 2016., uključujući odredbe na temelju kojih su dva nezakonito imenovana suca koji su donosili odluku u predmetu mogli donijeti odluke o predmetima na Ustavnom sudu. Ustavni sud odbio je prijedlog poljskog pravobranitelja o izuzeću dvaju nezakonito imenovanih sudaca iz ovog predmeta.
- (80) Posebni izvjestitelj Ujedinjenih naroda za neovisnost sudaca i odvjetnika g. Diego García-Sayán je 27. listopada 2017. iznio preliminarne napomene²⁹, prema kojima dva nacrt zakona o Vrhovnom sudu i Državnom sudbenom vijeću izazivaju niz zabrinutosti u pogledu neovisnosti sudstva.
- (81) Državno sudbeno vijeće donijelo je 31. listopada 2017. mišljenje o nacrtu zakona o Državnom sudbenom vijeću koji je podnio predsjednik Republike. Vijeće primjećuje da nacrt zakona u osnovi nije usklađen s poljskim Ustavom zbog davanja ovlasti *Sejmu* za imenovanje sudaca članova Vijeća i zbog prijevremenog okončanja Ustavom zaštićenih mandata aktualnih sudaca članova Vijeća.
- (82) Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE) donijelo je 10. studenoga 2017. izjavu u kojoj se izražava zabrinutost u pogledu neovisnosti sudstva u Poljskoj³⁰.
- (83) Pravobranitelj je 11. studenoga 2017. uputio dopis predsjedniku Republike koji sadržava ocjenu dvaju novih nacrt zakona o Vrhovnom sudu i o Državnom sudbenom vijeću te preporučuje da se ne donesu jer ne bi jamčili da će sudstvo ostati neovisno od izvršne vlasti niti da će građani moći ostvariti svoje ustavno pravo pristupa neovisnom sudu.

²⁷ PACE, 11. listopada 2017., Rezolucija 2188 (2017), „Nove prijetnje vladavini prava u državama članicama Vijeća Europe: odabrani primjeri”.

²⁸ ENCJ, 13. listopada 2017., Mišljenje Izvršnog odbora ENCJ-a na zahtjev Krajowa Rada Sądownictwa (Državnog sudbenog vijeća) Poljske.

²⁹ Posebni izvjestitelj Ujedinjenih naroda o neovisnosti sudaca i odvjetnika, 27. listopada 2017., Preliminarne napomene o službenom posjetu Poljskoj (23.–27. listopada 2017.).

³⁰ CCJE(2017) 9., 10. studeni 2017., Izjava u pogledu situacije o nezavisnosti sudstva u Poljskoj.

- (84) OESS-ODIHR je 13. studenoga 2017. donio mišljenje o novom nacrtu zakona o Vrhovnom sudu, u kojem potvrđuje da revidirane odredbe nisu u skladu s međunarodnim standardima o neovisnosti sudstva³¹.
- (85) Europski parlament je 15. studenoga 2017. donio rezoluciju o stanju vladavine prava i demokracije u Poljskoj u kojoj izražava potporu preporukama koje je izdala Komisija i postupcima zbog povrede te smatra da trenutačna situacija u Poljskoj predstavlja očitu opasnost teškog kršenja vrijednosti iz članka 2. UEU-a³².
- (86) Vijeće odvjetničkih komora Europe (CCBE) je 24. studenoga 2017. pozvalo poljske vlasti da ne usvoje dva nacrt zakona o Vrhovnom sudu i Državnom sudbenom vijeću jer bi se njima mogla narušiti dioba vlasti zajamčena poljskim ustavom³³. Organizacija sudaca „Iustitia”, Helsinška zaklada za ljudska prava i Amnesty International izdale su 29. studenoga 2017. zajedničku izjavu u kojoj se kritizira zakonodavni postupak za dva predsjednička nacrt zakona.
- (87) Europska mreža sudbenih vijeća (ENCJ) je 5. prosinca 2017. donijela novo mišljenje u kojem se kritizira nacrt zakona o Državnom sudbenom vijeću zbog nepoštovanje standarda ENCJ-a³⁴.
- (88) Venecijanska komisija je 8. prosinca 2017., na zahtjev Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, donijela mišljenje o nacrtu zakona o Državnom sudbenom vijeću, nacrtu zakona o Vrhovnom sudu i zakona o organizaciji redovnih sudova te mišljenje o zakonu o državnom odvjetništvu³⁵. Venecijanska komisija preispitala je Zakon o organizaciji redovnih sudova, nacrt zakona o Državnom sudbenom vijeću i nacrt zakona o Vrhovnom sudu koje je predložio predsjednik Republike. Zaključeno je da zakon i nacrti zakona, posebice promatrani kao cjelina i u kontekstu zakona o državnom odvjetništvu iz 2016., omogućuju da se zakonodavne i izvršne vlasti grubo i opsežno miješaju u sudovanje te time ozbiljno prijetе neovisnosti sudstva kao ključnog elementa vladavine prava. Pozvala je predsjednika Republike da povuče svoje prijedloge i započne dijalog prije nastavka zakonodavnog postupka. Također je pozvala poljski parlament da razmotri najnovije izmjene Zakona o organizaciji redovnih sudova.
- (89) Povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe je 8. prosinca 2017. dao izjavu u kojoj je iskazao žaljenje zato što je *Sejm* donio zakone o Vrhovnom sudu i o Državnom sudbenom vijeću, koji će dodatno ugroziti neovisnost sudstva.
- (90) *Sejm* je 8. prosinca 2017. donio dva nacrt zakona. Senat je 15. prosinca 2017. odobrio dva zakona.

3. NEPOSTOJANJE NEOVISNE I ZAKONITE OCJENE USTAVNOSTI

- (91) U razdoblju od jedne godine doneseno je šest uzastopnih zakona o poljskom Ustavnom sudu. Ti novi zakoni izazvali su brojne zabrinutosti u pogledu vladavine

³¹ OESS-ODIHR, 13. studenoga 2017., Mišljenje o pojedinim odredbama nacrt zakona o Vrhovnom sudu Poljske (od 26. rujna 2017.).

³² Rezolucija Europskog parlamenta od 15. studenoga 2017. o stanju vladavine prava i demokracije u Poljskoj (2017/2931(RSP)).

³³ CCBE, 24. studenoga 2017., Rezolucija s plenarne sjednice Vijeća odvjetničkih komora Europe (CCBE).

³⁴ ENCJ, 5. prosinca 2017., Mišljenje Izvršnog odbora ENCJ-a o donošenju izmjena Zakona o Državnom sudbenom vijeću.

³⁵ Mišljenje 904/2017 CDL (2017) 035 Venecijanske komisije o nacrtu zakona o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću, o nacrtu zakona o izmjeni Zakona o Vrhovnom sudu koje je predložio predsjednik Poljske, te Zakona o organizaciji redovnih sudova („CDL(2017)035”) i Mišljenje 892/2017 CDL(2017)037 Venecijanske komisije o Zakonu o državnom odvjetništvu s izmjenama („CDL(2017)037”).

prava koje su prikazane u nastavku i detaljno navedene u tri preporuke Komisije u pogledu vladavine prava u Poljskoj. U tom smislu Komisija ističe da ondje gdje je uspostavljen sustav ustavnog pravosuđa, njegova učinkovitost predstavlja ključnu sastavnicu vladavine prava.

3.1. Sastav Ustavnog suda

- (92) Usprkos odlukama iz prethodnog stavka 10., troje sudaca koje je predložila prethodna zakonodavna vlast nije preuzelo svoju dužnost suca u Ustavnom sudu niti je položilo prisegu pred predsjednikom Republike. Naprotiv, prisegu pred predsjednikom Republike položilo je troje sudaca koje je bez pravne osnove predložila nova zakonodavna vlast te im je vršiteljica dužnosti predsjednika Ustavnog suda 20. prosinca 2016. odobrila da preuzmu dužnost sudaca nakon završetka mandata bivšeg predsjednika Ustavnog suda (vidjeti u nastavku).
- (93) U svojim trima preporukama Komisija je preporučila da poljske vlasti u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. kojima se zahtijeva da troje sudaca koje je zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast u listopadu 2015. mogu preuzeti dužnost sudaca u Ustavnom sudu, a da troje sudaca koje je nova zakonodavna vlast predložila bez valjane pravne osnove ne preuzmu dužnost sudaca bez pravovaljanog izbora.
- (94) U svojem odgovoru od 27. listopada 2016. poljska vlada smatra da u odlukama Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. nije bilo navedeno koji suci trebaju stupiti 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 suprotnosti je s obrazloženjem koje je Ustavni sud sustavno ponavljao, uključujući i u odluci od 11. kolovoza 2016. U svojoj je odluci Ustavni sud utvrdio neustavnost odredbe zakona od 22. srpnja 2016. o Ustavnom sudu kojom bi se omogućilo da tri suca koje je nova zakonodavna vlast predložila bez valjane pravne osnove preuzmu ispraznjena mjesta za koje je prethodna zakonodavna vlast *Sejma* već predložila tri suca na zakonit način³⁶. U odgovoru se prihvaća da u izreci odluke od 3. prosinca 2015. Ustavni sud spominje dužnost predsjednika Republike da odmah primi 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 predmetnih sudaca. Takvo je tumačenje u suprotnosti s načelom lojalne suradnje državnih tijela, koja je, kako je naglašeno u mišljenjima Venecijanske komisije, ustavni preduvjet u demokratskoj državi uređenoj vladavinom prava.
- (95) 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 sva državna tijela, a ponajprije *Sejm*, da u potpunosti poštuju i provedu te odluke”³⁷.
- (96) Kao zaključak, tri suca koje je u listopadu 2015. zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast još uvijek nisu u mogućnosti preuzeti svoju dužnost suca na Ustavnom sudu. S druge je strane vršiteljica dužnosti predsjednika Ustavnog suda

³⁶ Venecijanska komisija u svojem je Mišljenju od 14. listopada 2016. isto tako potvrdila da ta odredba nije u skladu s načelom vladavine prava (CDL-AD(2016)026, točka 106.).

³⁷ Mišljenje CDL-AD(2016)001, točka 136.

trima sucima koje je 8. saziv *Sejma* predložio bez valjane pravne osnove odobrila preuzimanje dužnosti. Zbog toga poljske vlasti još uvijek nisu u potpunosti provele odluke Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015.

3.2. Objavljivanje odluka Ustavnog suda

- (97) Poljska vlada odbija objaviti neke odluke Ustavnog suda, posebice odluku od 9. ožujka 2016. kojom je Zakon o izmjeni Zakona o Ustavnom sudu donesen 22. prosinca 2015. proglašen neustavnim³⁸.
- (98) Poljska vlada je osporavala zakonitost te odluke jer Ustavni sud nije primijenio postupak predviđen zakonom donesenim 22. prosinca 2015. Međutim, sam zakon od 22. prosinca 2015. bio je predmetom ocjenjivanja ustavnosti na Ustavnom sudu. Stoga je Komisija u svojoj Preporuci od 27. srpnja 2016. utvrdila da je Ustavni sud bio u pravu kad nije primijenio postupak predviđen zakonom donesenim 22. prosinca 2015.³⁹ To je potvrdila i Venecijanska komisija⁴⁰. Komisija smatra da je odluka od 9. ožujka 2016. obvezujuća i potrebno ju je poštovati.
- (99) Uz to, poljska vlada odbila je objaviti ostale odluke, posebice odluku od 11. kolovoza 2016. o zakonu od 22. srpnja 2016. o Ustavnom sudu te odluku od 7. studenoga 2016. o odredbama Zakona od 22. srpnja 2016. o odabiru kandidata za mjesto predsjednika Suda. Te su dvije odluke od posebne važnosti za legitimitet i funkcioniranje Suda: u prvoj se odluci potvrđuje obrazloženje da troje sudaca koje je bez pravne osnove predložila nova zakonodavna vlast ne mogu preuzeti dužnost suca, dok se druga odluka odnosi na postupovni uvjet za imenovanje predsjednika Suda koji nije ispunjen za imenovanje sadašnjeg predsjednika.
- (100) Odbijanje vlade da objavi odluke Ustavnog suda izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu vladavine prava jer je usklađenost s konačnim odlukama neophodan uvjet neodvojiv od vladavine prava. Točnije, kad je objavljivanje odluke preduvjet za njezino stupanje na snagu i kad je takvo objavljivanje obveza državnog tijela, a ne suda koji je donio odluku, *ex post* kontrola koju obavlja to državno tijelo u pogledu zakonitosti odluke nije u skladu s vladavinom prava. Odbijanjem objavljivanja odluke osporavaju se automatski pravni i operativni učinak obvezujuće i konačne odluke te se krše načela vladavine zakona u pogledu zakonitosti i diobe vlasti.
- (101) U svojim trima preporukama Komisija je preporučila da poljske vlasti objave i u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda te osiguraju da se buduće odluke objavljuju automatski, neovisno o odlukama izvršnih ili zakonodavnih vlasti. Međutim, tri prethodno navedene najvažnije odluke još uvijek nisu objavljene.

3.3. Nezakonito imenovanje predsjednice Ustavnog suda i naknadni događaji

- (102) Godine 2016. donesena su tri zakona koja su značajno izmijenila postupak imenovanja predsjednika Ustavnog suda. Ti su zakoni doneseni u vezi s okončanjem mandata bivšeg predsjednika Ustavnog suda u prosincu 2016. Zakoni su uspostavili

³⁸ Zakon o Ustavnom sudu od 25. lipnja 2015., objavljen u Službenom listu 30. srpnja 2015., točka 1064., kako je izmijenjen. Zakon donesen 22. prosinca 2015. objavljen je u Službenom listu 28. prosinca; točka 2217. Izmjenama se, među ostalim, povećava kvorum nazočnosti sudaca za raspravu o predmetima, povećava se većina potrebna u Ustavnom sudu za donošenje odluka na općoj sjednici, zahtijeva se obrada predmeta kronološkim redom te se predviđa minimalna odgoda za saslušanja.

³⁹ Vidjeti odjeljak 3. Preporuke.

⁴⁰ Venecijanska komisija u ovoj točki navodi da „jednostavan zakonodavni akt, koji ugrožava provjeru ustavnosti, mora sam po sebi biti ocijenjen u pogledu ustavnosti prije nego što ga Sud može primjenjivati. [...] Sama zamisao nadređenosti Ustava podrazumijeva da onaj zakon, kojim se navodno ugrožava ustavno pravosuđe, Ustavni sud treba provjeravati – a po potrebi i poništiti – prije njegova stupanja na snagu”; mišljenje CDL-AD(2016)001, točka 41.

poseban prijelazni režim uvođenjem nove funkcije vršitelja dužnosti predsjednika Suda koji bi vršio svoju dužnost sve dok novi predsjednik ne bude imenovan. Vršitelj dužnosti predsjednika bio bi zadužen za vođenje novog procesa izbora za imenovanje novog predsjednika. Uloga potpredsjednika (čiji je mandat bio aktivan) ograničena je nizom zakonodavnih promjena⁴¹.

- (103) Nakon svojega imenovanja, nova vršiteljica dužnosti predsjednika odmah je donijela niz važnih odluka, posebice onih koje su omogućile da u procesu sudjeluju tri suca imenovana u prosincu 2015., koje je nova zakonodavna vlast *Sejma* nezakonito predložila, što cjelokupni proces odabira čini neustavnim.
- (104) Kako je objasnila u svojoj Preporuci od 21. prosinca 2016.⁴², Komisija smatra da je postupak koji je doveo do imenovanja nove predsjednice Ustavnog suda u osnovi manjkav u pogledu vladavine prava. Postupak je pokrenula vršiteljica dužnosti predsjednika, čije je imenovanje izazvalo 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 2015., koje je nova zakonodavna vlast *Sejma* nezakonito predložila, čini cjelokupni proces odabira neustavnim. Slično tomu, činjenica da suci zakonito izabrani u listopadu 2015. nisu mogli sudjelovati u procesu jednako je tako utjecala na ishod i zbog toga proces učinila nevažećim. Štoviše, vrlo kratak rok saziva Glavne skupštine i odbijanje da se sjednica odgodi također su izazvali zabrinutost. Na koncu, činjenica da je kandidate izabralo samo šest sudaca nije u skladu s odlukom Ustavnog suda od 7. studenoga 2016. na temelju koje 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.
- (105) Komisija isto tako napominje da je nakon imenovanja predsjednice Ustavnog suda niz događaja dodatno narušio legitimitet Ustavnog suda. Konkretno: potpredsjednik Ustavnog suda, čiji je položaj priznat Ustavom, morao je prema nalogu novoimenovane predsjednice Ustavnog suda iskoristiti svoj preostali godišnji odmor sve do isteka svojeg mandata; zbog postupka koji je pokrenuo državni odvjetnik kako bi pobio valjanost izbora triju sudaca Ustavnog suda koji je održan 2010., ti su suci naknadno isključeni iz sudbenih aktivnosti Ustavnog suda; nova predsjednica Ustavnog suda promijenila je sastav sjednica koje saslušavaju predmete, a predmeti su preraspoređeni vijećima koja se djelomično sastoje od nezakonito imenovanih sudaca; odbijeni su zahtjevi, posebno oni koje je uputio pravobranitelj, za uklanjanje nezakonito imenovanih sudaca iz vijeća koja donose odluke; znatan broj odluka donesen je na sjednicama u kojima su sudjelovali nezakonito imenovani suci; naposljetku, nakon isteka mandata potpredsjednika, za novog potpredsjednika Ustavnog suda izabran je nezakonito imenovani sudac.
- (106) Zbog tih je događaja *de facto* uslijedilo potpuno preoblikovanje sastava Ustavnog suda izvan okvira uobičajenog ustavnog postupka predviđenog za imenovanje sudaca.
- (107) U odgovoru poljskih vlasti na dopunsku Preporuku Komisije od 21. prosinca 2016. nisu otklonjeni razlozi za zabrinutost Komisije i nisu najavljene nikakve konkretne mjere za rješavanje postavljenih pitanja. U odgovoru se prešućuje odluka od 7. studenoga 2016. na temelju koje se predsjednik Ustavnog suda, u skladu s Ustavom, imenuje iz redova kandidata koji su dobili većinu glasova Glavne

⁴¹ Vidjeti odjeljak 5.2. Preporuke (EU) 2017/146.

⁴² Vidjeti odjeljke 5.3. i 5.4. Preporuke (EU) 2017/146.

skupštine Ustavnog suda. U odgovoru se isto tako zanemaruje činjenica da se Ustavom izričito priznaje položaj potpredsjednika Ustavnog suda koji se imenuje u skladu s istim postupkom kao i predsjednik Ustavnog suda. Kad je riječ o imenovanju vršiteljice dužnosti predsjednika Ustavnog suda, u odgovoru nije navedena pravna osnova iz Ustava za takvo imenovanje te se smatra da se radilo o iznimnom mehanizmu prilagodbe uvjetovanom izvanrednim okolnostima. Uz to, u odgovoru poljskih vlasti na dopunsku Preporuku Komisije od 26. srpnja 2017. nisu otklonjeni razlozi za zabrinutost Komisije.

- (108) U svojim je preporukama Komisija iznijela i druge razloge za zabrinutost u pogledu tri nova zakona donesena u prosincu 2016. Zakoni sadržavaju niz odredaba kojima se ne poštuju prethodne odluke Ustavnog suda i koje uzrokuju nove razloge za zabrinutost koji se posebno odnose na stegovni postupak, mogućnost ranog umirovljenja, nove uvjete za suce Ustavnog suda te važne promjene unutarnje organizacije Ustavnog suda.

3.4. Zajednički učinak na neovisnost i legitimitet Ustavnog suda

- (109) Komisija smatra da su zbog zakona donesenih 2016. te razvoja događaja nakon imenovanja vršiteljice dužnosti predsjednika, neovisnost i legitimitet Ustavnog suda ozbiljno ugroženi te se stoga ustavnost poljskih zakona ne može više učinkovito jamčiti⁴³.
- (110) U svojoj Preporuci od 26. srpnja 2017. Komisija je posebno preporučila da poljske vlasti poduzmu sljedeće mjere:
- ponovno uspostave neovisnost i legitimitet Ustavnog suda kao jamca poljskog Ustava osiguravanjem zakonitog izbora i imenovanja njegovih sudaca, njegova predsjednika i potpredsjednika te cjelovitom provedbom odluka Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. kojima se zahtijeva da tri suca koje je u listopadu 2015. zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast preuzmu dužnost sudaca na Ustavnom sudu, a da tri suca koje je nova zakonodavna vlast predložila bez valjane pravne osnove više ne donose odluke u sporovima bez pravovaljanog izbora⁴⁴;
 - objave i u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda.
- (111) Nije provedena ni jedna od preporučenih mjera koje je Komisija utvrdila:
- (1) tri suca koje je u listopadu 2015. zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast još uvijek nisu u mogućnosti preuzeti dužnost suca na Ustavnom sudu. S druge je strane vršiteljica dužnosti predsjednika Ustavnog suda trima sucima koje je 8. saziv *Sejma* predložio bez valjane pravne osnove odobrila preuzimanje dužnosti.
 - (2) tri najvažnije odluke Ustavnog suda od 9. ožujka 2016., 11. kolovoza 2016. i 7. studenoga 2016. još uvijek nisu objavljene;
 - (3) nakon isteka mandata bivšeg predsjednika Ustavnog suda još uvijek nije na zakonit način imenovan novi predsjednik. Bivšeg predsjednika nije zamijenio

⁴³ 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 odredbi koje izdaju središnja državna tijela 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 tijela države.

⁴⁴ Vidjeti Preporuku (EU) 2017/146 i Preporuku (EU) 2016/1374.

potpredsjednik Ustavnog suda, već vršiteljica dužnosti predsjednika te naknadno osoba koja je imenovana predsjednicom Ustavnog suda 21. prosinca 2016. Nova predsjednica Ustavnog suda imenovana je prije no što je provedena učinkovita ocjena zakona o statusu sudaca, zakona o organizaciji i postupcima te provedbenog zakona.

- (112) Kako je objašnjeno u preporukama od 27. srpnja i 21. prosinca 2016., činjenica da se ustavnost poljskih zakona ne može više učinkovito jamčiti posebno je zabrinjavajuća u slučaju poštovanja vladavine prava jer je poljski parlament donio nekoliko posebno osjetljivih novih zakonodavnih akata kao što su novi Zakon o državnim službenicima⁴⁵, Zakon o izmjeni Zakona o policiji i određenih drugih zakona⁴⁶ te Zakoni o državnom odvjetništvu⁴⁷, Zakon o pravobranitelju i izmjenama određenih drugih zakona⁴⁸, Zakon o Nacionalnom vijeću za medije⁴⁹ i Zakon o borbi protiv terorizma⁵⁰.
- (113) Štoviše, negativan učinak na vladavinu prava zbog nepostojanja neovisne i zakonite ocjene ustavnosti u Poljskoj sada je ozbiljno pogoršala činjenica da ustavnost novih zakona o poljskom pravosudnom sustavu koji su navedeni u točki 5. podtočki 2. i koji se analiziraju u nastavku u odjeljku 4. više ne može provjeriti i jamčiti neovisni Ustavni sud.

4. PRIJETNJE NEOVISNOSTI REDOVNOG SUDSTVA

- (114) Zakon o Vrhovnom sudu, Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o organizaciji redovnih sudova i Zakon o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike sadržavaju niz odredbi koje su razlog za ozbiljnu zabrinutost kad je riječ o načelima neovisnosti sudstva i diobe vlasti.

4.1. Zakon o Vrhovnom sudu

4.1.1. Razrješenje i prisilno umirovljenje sadašnjih sudaca Vrhovnog suda

- (115) Zakonom o Vrhovnom sudu snizuje se osnovna dob za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda sa 70 na 65 godina⁵¹. Ta se mjera odnosi na sve suce koji su trenutačno na dužnosti. Suci koji su navršili 65 godina, ili će navršiti u roku od 3 mjeseca od stupanja na snagu tog zakona bit će umirovljeni⁵².
- (116) Snižavanjem dobi za umirovljenje i primjenom te mjere na sadašnje suce Vrhovnog suda, zakonom se okončava mandat i potencijalno umirovljuje znatan broj sudaca Vrhovnog suda; 31 od 83 (37 %) prema Vrhovnom sudu. Primjena tako snižene dobi

⁴⁵ Zakon o izmjeni Zakona o državnim službenicima i određenih drugih zakona od 30. prosinca 2015., objavljen u Službenom listu 8. siječnja 2016., točka 34.

⁴⁶ Zakon o izmjeni Zakona o policiji i određenih drugih zakona od 15. siječnja 2016., objavljen u Službenom listu 4. veljače 2016., točka 147.

⁴⁷ Zakon o državnom odvjetništvu od 28. siječnja 2016., 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.

⁴⁸ Zakon o izmjeni Zakona o pravobranitelju i određenih drugih zakona od 18. ožujka 2016., objavljen u Službenom listu 17. svibnja 2016., točka 677.

⁴⁹ Zakon o Nacionalnom vijeću za medije od 22. lipnja 2016., objavljen u Službenom listu 29. lipnja 2016., točka 929.

⁵⁰ Zakon o borbi protiv terorizma od 10. lipnja 2016., objavljen u Službenom listu 24. lipnja 2016., točka 904.

⁵¹ Članak 37. stavak 1. Zakona o Vrhovnom sudu. Ova se odredba primjenjuje i na suce Vrhovnog upravnog suda jer članak 49. Zakona o organizaciji upravnih sudova od 25. srpnja 2002. propisuje da se pitanja koja se odnose na Vrhovni upravni sud, a koja nisu regulirana tim aktom (sustav umirovljenja nije), uređuju *mutatis mutandis* Zakonom o Vrhovnom sudu.

⁵² Članak 111. stavak 1. Zakona o Vrhovnom sudu. Uz to, u skladu s člankom 111. stavkom 3. Zakona o Vrhovnom sudu, svi suci vojnog vijeća (bez obzira na njihovu dob) bit će razriješeni dužnosti i umirovljeni bez mogućnosti da od predsjednika Republike zatraže produljenje aktivnog mandata.

za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda izrazito negativno utječe na taj konkretni sud, koji se sastoji od sudaca koji su po prirodi na zalasku karijere. Takvim prisilnim umirovljenjem velikog broja sadašnjih sudaca Vrhovnog suda omogućuje se dalekosežno i trenutačno preoblikovanje Vrhovnog suda. Ta mogućnost izaziva posebnu zabrinutost u pogledu diobe vlasti, osobito kada se razmatra zajedno s istodobnim reformama Državnog sudbenog vijeća. Naime: zbog snižavanja dobi za umirovljenje predsjednik Republike imenovat će sve nove suce na preporuku novoosnovanog Državnog sudbenog vijeća, u kojem će u velikoj mjeri prevladavati članovi imenovani na političkoj osnovi. Isto tako, prisilno umirovljenje sadašnjih sudaca Vrhovnog suda izaziva zabrinutost u pogledu načela nesmjernjivosti sudaca, koje je ključni element neovisnosti sudaca zaštićene u sudskoj praksi Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava⁵³ te u europskim standardima⁵⁴. U svojem mišljenju o nacrtu zakona o Vrhovnom sudu Venecijanska komisija naglašava da se ranim umirovljenjem sudaca koji su trenutačno na dužnosti narušava sigurnost trajanja njihova mandata i neovisnost Suda općenito⁵⁵.

- (117) Suce bi trebalo zaštititi od razrješenja učinkovitim mehanizmima zaštite od neprimjerenog uplitanja ili pritiska ostalih tijela državnih vlasti⁵⁶. Za osiguranje neovisnosti sudstva potrebna su jamstva koja su dovoljna da bi se osobu zaštitilo od onih čija je zadaća donijeti presudu u sporu⁵⁷. Nesmjernjivost sudaca tijekom njihova mandata posljedica je njihove neovisnosti te je stoga uključena u jamstva iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima⁵⁸. Zbog toga se suce smije razrješavati samo pojedinačno ako je to opravdano stegovnim postupkom povezanim s njihovim pojedinačnim djelovanjem te uz davanje svih jamstava za mogućnost obrane u demokratskom društvu. Suce se ne smije razrješiti kao skupinu te ih se ne smije razrješiti zbog općenitih razloga koji nisu povezani s ponašanjem pojedinca. Navedena jamstva i mehanizmi zaštite u ovom slučaju ne postoje i predmetne odredbe znače očiglednu povredu neovisnosti sudaca Vrhovnog suda i načela diobe vlasti⁵⁹ te, prema tome, vladavine prava.
- (118) K tomu, šestogodišnji mandat trenutačnog prvog predsjednika, utvrđen Ustavom, bit će prijevremeno okončan (prema Ustavu trebao bi se okončati 2020.). U slučaju okončanja mandata prvog predsjednika, imenovanje vršitelja dužnosti prvog predsjednika od strane predsjednika Republike izvršit će se izvan okvira uobičajenog

⁵³ Predmet Europskog suda za ljudska prava *Campbell i Fell protiv Ujedinjene Kraljevine*, 28. lipnja 1984., točka 80.; predmet *Henryk Urban i Ryszard Urban protiv Poljske*, 30. studenoga 2011., točka 45.; predmet *Fruni protiv Slovačke*, 21. lipnja 2011. točka 145.; i predmet *Brudnicka i ostali protiv Poljske*, 3. ožujka 2005., točka 41.

⁵⁴ Točke 49. i 50. Preporuke CM/Rec(2010)12 Odbora ministara državama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti („Preporuka Vijeća Europe iz 2010.”).

⁵⁵ CDL(2017)035 točka 48.

⁵⁶ Predmet C-53/03, *Syfait i ostali*, 31. svibnja 2005., točka 31.; predmet C-103/97, *Köllensperger i Atzwanger*, 4. veljače 1999., točka 20.

⁵⁷ Predmet C-222/13 *TDC*, 9. listopada 2014., točke od 29. do 32.; predmet C-506/04, *Wilson*, 19. rujna 2006., točka 53.; predmet C-103/97, *Köllensperger i Atzwanger*, 4. veljače 1999., točke od 20. do 23.; predmet C-54/96, *Dorsch Consult*, 12. rujna 1997., točka 36.; predmet C-17/00, *De Coster*, 29. studenoga 2001., točke od 18. do 21.; predmet C-403/16, *Hassani*, 13. prosinca 2017., točka 40.; predmet Europskog suda za ljudska prava *Baka protiv Mađarske*, 20261/12, 23. lipnja 2016., točka 121.

⁵⁸ Predmet Europskog suda za ljudska prava *Campbell i Fell protiv Ujedinjene Kraljevine*, A80 (1984.), 28. lipnja 1984., točka 80.

⁵⁹ Nova su pravila u suprotnosti s načelom nesmjernjivosti sudaca koje je ključni element njihove neovisnosti kako je utvrđeno u Preporuci Vijeća Europe iz 2010. (točka 49.). U skladu s time sucima Vrhovnog suda trebala bi biti zajamčena sigurnost mandata te on ne bi smio biti prijevremeno okončan. Isto tako, odluke o odabiru sudaca i njihovoj karijeri trebale bi se temeljiti na objektivnim kriterijima koji su prethodno utvrđeni u zakonu ili su ih utvrdila nadležna tijela, a ako odluke o odabiru sudaca i njihovoj karijeri donosi vlada ili zakonodavna vlast, ovlast treba dati neovisnom i nadležnom tijelu čiji su članovi znatnim dijelom iz redova sudstva kako bi ono dalo preporuke ili izrazilo mišljenja koja odgovarajuće tijelo za imenovanje primjenjuje u praksi (točke 44.–48.).

postupka⁶⁰: prema Ustavu prvog predsjednika treba imenovati predsjednik Republike iz redova kandidata koje predlaže Glavna skupština Vrhovnog suda⁶¹. Takvo prijevremeno okončanje ustavno zajamčenog mandata teško je kršenje načela nesmjernjivosti i sigurnosti trajanja mandata. Imenovanje vršitelja dužnosti prvog predsjednika u skladu s *ad hoc* postupkom bez sudjelovanja sudstva izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu načela diobe vlasti.

- (119) Prema obrazloženju zakona, preoblikovanje Vrhovnog suda neophodno je zbog načina na koji je Vrhovni sud nakon 1989. rješavao slučajeve „dekomunizacije” i zbog činjenice da u Sudu još uvijek ima sudaca koji su radili za prethodni režim ili pod njim odlučivali o predmetima⁶². Europski sud za ljudska prava jasno je naglasio da se proces lustracije mora individualizirati (npr. moraju se napraviti razlike među različitim stupnjevima uključenosti u bivši režim) te smatra da mjere lustracije koje se provode dugo nakon okončanja komunističkog režima mogu biti manje opravdane s obzirom na smanjenje rizika koji postoje za novonastale demokracije⁶³. Postoje i druge usklađene mjere koje bi država mogla donijeti za rješavanje pitanja pojedinih sudaca s komunističkom prošlošću (koje bi uključivale transparentne postupke koji se primjenjuju u pojedinačnim slučajevima pred nepristranim tijelima koji djeluju na temelju kriterija predviđenih zakonom)⁶⁴.
- (120) U svojem mišljenju o nacrtu zakona o Vrhovnom sudu Venecijanska komisija navodi da je teško shvatiti razloge zbog kojih bi se osoba za koju se smatralo da je sposobna obavljati službene dužnosti još nekoliko narednih godina odjednom smatrala neprikladnom. Prema obrazloženju zakona moglo bi se zaključiti da bi, kao rezultat reforme, većina starijih sudaca, od kojih su mnogi služili pod prethodnim režimom, bila umirovljena. Ako je taj zaključak točan, takav je pristup neprihvatljiv: ako vlasti sumnjaju u lojalnost pojedinih sudaca, trebale bi primijeniti postojeće stegovne ili lustracijske postupke, a ne mijenjati dob za umirovljenje.
- (121) Venecijanska komisija zaključuje da se ranim udaljavanjem velikog broja sudaca Vrhovnog suda (uključujući prvog predsjednika), s trenutačnim učinkom, zbog snižene dobi za umirovljenje krše njihova individualna prava i ugrožava neovisnost pravosuđa u cjelini; trebalo bi im omogućiti da obavljaju svoju dužnost dok ne dosegnu trenutačnu važeću dob za umirovljenje⁶⁵. Venecijanska komisija posebno naglašava da se ranim umirovljenjem sudaca koji su na dužnosti narušava sigurnost trajanja njihova mandata i neovisnost Suda općenito⁶⁶.
- (122) Naposljetku, te su odredbe razlog za zabrinutost u pogledu ustavnosti. Kao što su Vrhovni sud i pravobranitelj naveli, razrješenjem i prisilnim umirovljenjem sadašnjih sudaca Vrhovnog suda krši se načelo neovisnosti sudova te se izravno utječe na pravo na neovisan sud. Pravobranitelj napominje da institucija vršitelja dužnosti prvog predsjednika Vrhovnog suda znači povredu vladavine prava jer krši načelo

⁶⁰ U skladu s člankom 111. stavkom 4. Zakona o Vrhovnom sudu predsjednik Republike povjerava upravljanje Vrhovnim sudom sudu Vrhovnog suda prema vlastitom izboru. Takav „vršitelj dužnosti prvog predsjednika” obnašat će svoju dužnost sve dok Glavna skupština sudaca ne predstavi pet kandidata za mjesto prvog predsjednika Vrhovnog suda (članak 12.). Glavna skupština sudaca Vrhovnog suda moći će predstaviti te kandidate tek kad se imenuje najmanje 110 sudaca Vrhovnog suda.

⁶¹ Člankom 183. stavkom 3. poljskog Ustava propisano je da „prvog predsjednika Vrhovnog suda imenuje predsjednik Republike na šestogodišnji mandat među kandidatima koje predlaže Glavna skupština sudaca Vrhovnog suda”.

⁶² 2. stranica obrazloženja.

⁶³ Predmet Europskog suda za ljudska prava *Sõro protiv Estonije*, 3. rujna 2015, točke od 60. do 62.

⁶⁴ Točke od 44. do 47. i točka 50. Preporuke Vijeća Europe iz 2010.

⁶⁵ Mišljenje CDL(2017)035, točka 130.

⁶⁶ Mišljenje CDL(2017)035, točka 48.

nepreuzimanja nadležnosti državnih ovlasti, načela diobe i ravnoteže vlasti te načela neovisnosti sudstva.

4.1.2. Ovlast za produljenje mandata sudaca Vrhovnog suda

- (123) U skladu sa zakonom, suci Vrhovnog suda obuhvaćeni sniženom dobi za umirovljenje koji žele produljiti svoj aktivni mandat mogu uputiti zahtjev predsjedniku Republike⁶⁷.
- (124) Nema kriterija, nema utvrđenoga roka za donošenje odluke i nema sudskog preispitivanja predviđenog zakonom u pogledu ovlasti predsjednika Republike za donošenje odluke o produljenju aktivnog mandata sudaca Vrhovnog suda. Sudac koji zatraži produljenje prepušten je „na milost i nemilost” odluci predsjednika Republike. Uz to, predsjednik Republike moći će *dvaput* odlučivati o produljenju (svaki put na tri godine). Ti elementi utječu na sigurnost mandata i omogućit će predsjedniku Republike da utječe na aktivne suce Vrhovnog suda. Sustav je u suprotnosti s Preporukom Vijeća Europe iz 2010. godine, kojom se zahtijeva utemeljenje odluka o odabiru sudaca i njihovoj karijeri na objektivnim kriterijima prethodno utvrđenima zakonom i postojanje neovisnog i nadležnog tijela čiji su članovi znatnim dijelom iz redova sudstva, kako bi ono dalo preporuke ili izrazilo mišljenja koja odgovarajuće tijelo za imenovanje primjenjuje u praksi⁶⁸. U njoj se isto tako zahtijeva da dotični suci imaju pravo osporiti odluku o svojoj karijeri⁶⁹.
- (125) Nov sustav umirovljenja negativno utječe na neovisnost sudstva⁷⁰. Nova su pravila dodatno sredstvo kojim predsjednik Republike može utjecati na pojedine suce. Naime, zbog nepostojanja bilo kakvih kriterija za produljenje mandata moguća je nepravedna primjena diskrecijskog prava, čime se narušava načelo nesmjernjivosti sudaca. Uz snižavanje dobi za umirovljenje u zakonu je predviđena mogućnost da predsjednik Republike produlji trajanje mandata sudaca za najviše šest godina. Isto tako, nije naveden rok u kojemu predsjednik Republike mora donijeti odluku o produljenju mandata, što mu omogućuje zadržavanje utjecaja nad predmetnim sucima tijekom preostalog trajanja njihova mandata. Čak i prije no što dosegnu dob za umirovljenje, predmetni suci bi, zbog same vjerojatnosti da će od predsjednika Republike morati zatražiti produljenje mandata, mogli osjećati pritisak.
- (126) U svojem mišljenju o nacrtu zakona o Vrhovnom sudu Venecijanska komisija naglašava da ta ovlast predsjedniku Republike pruža prekomjeran utjecaj na suce Vrhovnog suda koji se *približavaju* dobi za umirovljenje. Stoga Venecijanska komisija zaključuje da predsjednik Republike kao izabrani političar ne bi trebao imati diskrecijske ovlasti za produljenje trajanja mandata sudaca Vrhovnog suda nakon što dosegnu dob za umirovljenje⁷¹.

⁶⁷ Zahtjev se podnosi preko prvog predsjednika Vrhovnog suda koji daje mišljenje o zahtjevu suca. Radi produljenja mandata prvog predsjednika, prvi predsjednik mora dostaviti predsjedniku Republike mišljenje kolegija Vrhovnog suda. Pri donošenju odluke, predsjednik Republike može zatražiti neobvezujuće mišljenje Državnog sudbenog vijeća (usporediti članak 37. stavci od 2. do 4. u vezi s člankom 111. stavkom 1. Zakona o Vrhovnom sudu). Napominje se da bi u skladu s mišljenjem Vrhovnog suda, prema Ustavu, takva odluka predsjednika Republike zahtijevala supotpis premijera, u skladu s člankom 144. stavcima 1. i 2. poljskog Ustava.

⁶⁸ Točke 46. i 47. Taj bi sustav izazvao zabrinutost u vezi s Akcijskim planom Vijeća Europe o jačanju sudske neovisnosti i nepristranosti CM(2016)36 final (pod C. točka ii.; „Akcijski plan Vijeća Europe iz 2016.” i mjerila CCJE-a (Mišljenje br. 1. o mjerilima koja se odnose na neovisnost pravosuđa i nesmjernjivost sudaca (točka 25.)).

⁶⁹ Točka 48. Preporuke Vijeća Europe iz 2010.

⁷⁰ Točka 49. Preporuke Vijeća Europe iz 2010.

⁷¹ Mišljenje CDL(2017)035, točke 51. i 130.

- (127) Uvođenjem novih pravila ujedno se pojavljuju razlozi za zabrinutost u pogledu ustavnosti. Prema mišljenju Vrhovnog suda i pravobranitelja novi mehanizam produljenja mandata sudaca ne poštuje načelo zakonitosti i diobe vlasti.

4.1.3. Izvanredna žalba

- (128) Zakon uvodi izvanrednu žalbu⁷² kao novi oblik sudskog preispitivanja konačnih i obvezujućih presuda i odluka. U roku od tri godine⁷³ od stupanja na snagu tog zakona Vrhovni sud će moći⁷⁴ potpuno ili djelomično⁷⁵ poništiti bilo koju konačnu presudu koju je donio poljski sud u posljednjih 20 godina, uključujući odluke Vrhovnog suda, uz određene iznimke⁷⁶. Ovlasti podnošenja žalbe stječu, među ostalim, državni odvjetnik i pravobranitelj⁷⁷. Obrazloženja žalbe su brojna: izvanredna žalba može se podnijeti u slučaju potrebe osiguranja vladavine prava i društvene pravde, a odluka se ne može ukinuti ili izmijeniti drugim izvanrednim pravnim sredstvima, te u slučaju 1. kršenja načela ili prava i slobode osoba i građana zajamčenih Ustavom; ili 2. očitog kršenja zakona zbog pogrešnog tumačenja ili pogrešne primjene; ili 3. postojanja očite suprotnosti između stajališta suda i prikupljenih dokaza⁷⁸.
- (129) Taj novi postupak izvanredne žalbe izaziva zabrinutost u pogledu načela pravne sigurnosti koja predstavlja ključnu sastavnicu vladavine prava⁷⁹. Sud navodi da bi trebalo obratiti pažnju na važnost načela *res judicata* za pravni poredak EU-a i nacionalne pravosudne sustave: „radi osiguranja stabilnosti prava i pravnih odnosa te dobrog sudovanja, važno je da sudske odluke koje su postale pravomoćne nakon što su iscrpljena sva pravna sredstva ili nakon isteka rokova predviđenih za njihovo podnošenje, više ne mogu biti dovedene u pitanje”⁸⁰. Europski sud za ljudska prava navodi da izvanredna revizija ne bi trebala biti „prikrivena žalba”, a „sama mogućnost postojanja dva stajališta o toj temi nije osnova za preispitivanje”⁸¹.
- (130) U svojem je mišljenju o nacrtu zakona o Vrhovnom sudu Venecijanska komisija naglasila da je postupak izvanredne žalbe opasan za stabilnost poljskog pravnog poretka. U mišljenju se navodi da će se zapravo bilo koji predmet o kojem je donesena odluka u zemlji u proteklih 20 godina ponovno moći otvoriti na bilo kojoj

⁷² Članak 89. stavak 1. Zakona o Vrhovnom sudu.

⁷³ Članak 115. Zakona o Vrhovnom sudu. Nakon isteka razdoblja od tri godine, žalba bi se trebala podnijeti u roku od pet godina od trenutka kad je donesena odluka postala pravomoćna i zakonita, te u roku od jedne godine ako je podnesena kasacijska žalba, osim ako se izvanredna žalba podnese na štetu tuženika, u takvom se slučaju žalba može podnijeti najkasnije u roku od jedne godine od pravomoćnosti odluke (ili, ako je kasacija podnesena, najkasnije u roku od šest mjeseci nakon razmatranja kasacije); usporediti članak 89. stavak 4. Zakona o Vrhovnom sudu.

⁷⁴ Ako je proteklo pet godina nakon što je sporna odluka postala pravomoćna i ima nepovratne pravne učinke ili ako je opravdana prema načelima ili pravima i slobodama osoba i građana zajamčenih Ustavom, Vrhovni se sud može ograničiti samo na potvrđivanje da je sporna odluka u suprotnosti sa zakonom te na ukazivanje na okolnosti kojima se rukovodio pri donošenju takve odluke (usporediti članak 89. stavak 4. i članak 115. stavak 2. Zakona o Vrhovnom sudu).

⁷⁵ Članak 91. stavak 1. Zakona o Vrhovnom sudu.

⁷⁶ Izvanredna žalba ne može se uputiti u kaznenim predmetima na štetu tuženika više od godinu dana nakon što je presuda postala pravomoćna (ili, ako je kasacija podnesena, najkasnije u roku od šest mjeseci nakon razmatranja kasacije); također ne postoji mogućnost žalbe protiv odluka kojima se utvrđuje ništavost braka, poništenje braka ili proglašenje razvoda (samo ako jedna ili obje strane ponovno stupe u brak nakon što je odluka postala pravomoćna) te odluke o usvajanju. Izvanredna žalba ne može se odnositi na blage prekršaje ili manje porezne prekršaje; usporediti članak 90. stavke 3. i 4. Zakona o Vrhovnom sudu.

⁷⁷ Članak 89. stavak 2. Zakona o Vrhovnom sudu.

⁷⁸ Članak 89. stavak 1. točke od 1. do 3. Zakona o Vrhovnom sudu.

⁷⁹ Predmet Europskog suda za ljudska prava *Brumărescu protiv Rumunjske*, 28. listopada 1999., točka 61.; predmet *Ryabykh protiv Rusije*, 3. ožujka 2003., točke 54. i 57.; predmet *Miragall Escolano i ostali protiv Španjolske*, 25. siječnja 2000., točka 33.; također *Phinikaridou protiv Cipra*, 20. prosinca 2007., točka 52.

⁸⁰ Predmet C-224/01, *Köbler*, 30. rujna 2003., točka 38.

⁸¹ *Moreira Ferreira protiv Portugala (br. 2.)*, 11. srpnja 2017. (konačna), točka 62.

osnovi, a taj sustav bi mogao dovesti do situacije u kojoj nijedna odluka više neće biti konačna⁸².

- (131) Uvođenjem nove izvanredne žalbe ujedno se pojavljuju razlozi za zabrinutost u pogledu ustavnosti. Prema mišljenju Vrhovnog suda i pravobranitelja zakon utječe na načelo stabilnosti sudske prakse i pravomoćnost odluka⁸³, načelo zaštite povjerenja u državu i zakonodavstvo te pravo na suđenje u razumnom roku⁸⁴.

4.1.4. Ostale odredbe

- (132) Kako je naglašeno u mišljenjima Venecijanske komisije i drugih tijela⁸⁵, niz drugih odredbi Zakona o Vrhovnom sudu razlog su za zabrinutost kad je riječ o načelima neovisnosti sudstva i diobe vlasti.
- (133) Novi zakon uspostavlja novi stegovni sustav za suce Vrhovnog suda. Predviđene su dvije vrste dužnosnika zaduženih za stegovni postupak: *dužnosnik na Vrhovnom sudu zadužen za stegovni postupak* kojeg imenuje kolegij Vrhovnog suda na razdoblje od četiri godine⁸⁶, i *izvanredni dužnosnik zadužen za stegovni postupak kojeg za svaki pojedini slučaj imenuje predsjednik Republike* iz redova sudaca Vrhovnog suda, redovnih sudova, vojnih sudova i državnih odvjetnika⁸⁷. Prema poljskom pravu samo dužnosnici zaduženi za stegovni postupak mogu odlučiti o pokretanju stegovnog postupka protiv sudaca. Imenovanje izvanrednog dužnosnika zaduženog za postupak od strane predsjednika Republike odvija se bez sudjelovanja sudstva i jednako je zahtjevu za pokretanje prethodne istrage. Imenovanje izvanrednog dužnosnika zaduženog za stegovni postupak koji je u tijeku isključuje dužnosnika Vrhovnog suda zaduženog za stegovni postupak iz tog postupka⁸⁸. Činjenica da predsjednik Republike (a u nekim slučajevima i ministar pravosuđa⁸⁹) ima ovlasti utjecati na stegovni postupak protiv sudaca Vrhovnog suda imenovanjem dužnosnika zaduženog za stegovni postupak koji će istražiti slučaj („dužnosnik zadužen za stegovni postupak”), što isključuje dužnosnika Vrhovnog suda zaduženog za stegovni postupak iz postupka koji je u tijeku, razlog je za zabrinutost kada je riječ o načelima neovisnosti sudstva i diobe vlasti. Takva zabrinutost izražena je i u mišljenjima OEES-ODHIR-a i Vrhovnog suda⁹⁰.
- (134) Zakonom se također ukida niz postupovnih jamstava u stegovnom postupku koji se vodi protiv redovnih sudaca⁹¹ i sudaca Vrhovnog suda⁹²: dokazi prikupljeni u

⁸² Mišljenje CDL(2017)035, točke 58., 63. i 130.

⁸³ Ustavni sud oba načela smatra elementom vladavine prava; usporediti odluke Ustavnog suda SK 7/06 od 24. listopada 2007. i SK 77/06 od 1. travnja 2008.

⁸⁴ Odluka SK 19/05 od 28. studenoga 2006.; SK 16/05 od 14. studenoga 2007.

⁸⁵ Posebno mišljenja Vrhovnog suda od 6. i 23. listopada i 30. studenoga 2017., mišljenje pravobranitelja od 11. studenoga 2017. te mišljenje OEES-ODHIR-a od 13. studenoga 2017.

⁸⁶ Članak 74. Zakona o Vrhovnom sudu.

⁸⁷ Članak 76. stavak 8. Zakona o Vrhovnom sudu; predsjednik Republike može imenovati izvanrednog dužnosnika zaduženog za stegovni postupak iz redova državnih odvjetnika koje predloži glavni državni odvjetnik ako se stegovni postupak odnosi na stegovni prekršaj koji ispunjava kriterije kaznenog djela počinjenog s namjerom za koje se pokreće javna optužnica ili namjernog poreznog kaznenog djela.

⁸⁸ Članak 76. stavak 8. Zakona o Vrhovnom sudu.

⁸⁹ Prema članku 76. stavku 9. Zakona o Vrhovnom sudu, ministar pravosuđa može obavijestiti predsjednika Republike o potrebi imenovanja izvanrednog dužnosnika zaduženog za stegovni postupak u slučaju stegovnog prekršaja koji ispunjava kriterije kaznenog djela počinjenog s namjerom za koje se pokreće javna optužnica ili namjernog poreznog kaznenog djela. Čini se da ministar pravosuđa i predsjednik Republike samostalno utvrđuju ispunjava li predmet te kriterije jer se ne može uputiti žalba protiv njihove odluke o imenovanju izvanrednog dužnosnika zaduženog za stegovni postupak.

⁹⁰ Mišljenje OEES-ODHIR-a od 13. studenoga 2017.; točke od 119. do 121. Mišljenje Vrhovnog suda od 6. listopada, str. 34.

⁹¹ U skladu s člankom 108. stavcima od 17. do 19. Zakona o Vrhovnom sudu, ministar pravosuđa dobiva ovlasti za određivanje broja i imenovanje stegovnih sudaca za suce redovnih sudova bez konzultacija sa sudovima. Nadalje, ministar

suprotnosti sa zakonom mogu se koristiti protiv suca⁹³; pod određenim uvjetima dokazi koje je podnio predmetni sudac mogli bi se zanemariti⁹⁴; zastarijevanje stegovnih predmeta bilo bi obustavljeno tijekom stegovnih postupaka, što znači da bi sudac mogao biti podvrgnut postupku na neodređeno vrijeme⁹⁵; na koncu, stegovni postupak mogao bi se nastaviti čak i u slučaju odsutnosti predmetnog suca (uključujući opravdanu odsutnost)⁹⁶. Novi stegovni sustav također izaziva zabrinutost u pogledu usklađenosti s propisanim zahtjevima iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima koji se primjenjuju na stegovni postupak protiv sudaca⁹⁷.

- (135) Zakonom se mijenja unutarnja struktura Vrhovnog suda dodavanjem dva nova vijeća. Novo vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove ocjenjivat će predmete obuhvaćene novim postupkom izvanredne žalbe⁹⁸. Proizlazi da će to novo vijeće biti sastavljeno većinom od novih sudaca⁹⁹ i ocjenjivat će valjanost općih i lokalnih izbora te preispitivati izborne sporove, uključujući izborne sporove na izborima za Europski parlament¹⁰⁰. Uz to, novo samostalno¹⁰¹ stegovno vijeće u čijem su sastavu samo novi suci¹⁰² bit će zaduženo za razmatranje prvostupanjskih i drugostupanjskih stegovnih postupaka protiv sudaca Vrhovnog suda¹⁰³. Ova dva nova i u velikoj mjeri samostalna vijeća sastavljena od novih sudaca izazivaju zabrinutost u pogledu diobe vlasti. Kako navodi Venecijanska komisija, iako su oba vijeća dio Vrhovnog suda, u praksi su iznad svih ostalih vijeća, čime se stvara rizik da će ta vijeća koja se sastoje od novih sudaca izabranih uz odlučujući utjecaj vladajuće većine dominirati cijelim pravosudnim sustavom¹⁰⁴. Isto tako, Venecijanska komisija naglašava da će tim zakonom sudsko preispitivanje izbornih sporova biti posebno podložno političkim utjecajima, što je ozbiljan rizik za funkcioniranje poljske demokracije¹⁰⁵.

pravosuđa mogao bi osobno nadzirati stegovne postupke protiv sudaca redovnih sudova preko dužnosnika zaduženih za stegovni postupak i izvanrednog dužnosnika zaduženog za stegovni postupak kojeg je sam imenovao (uključujući pod određenim okolnostima i iz redova državnih odvjetnika). Dužnosnici zaduženi za stegovni postupak koje imenuje ministar pravosuđa mogli bi ponovno otvoriti zatvorene istrage na zahtjev ministra pravosuđa.

⁹² U skladu sa zakonom, odredbe propisane Zakonom o organizaciji redovnih sudova, uključujući one koje se odnose na postupovne aspekte stegovnog postupka, primjenjuju se *mutatis mutandis* na suce Vrhovnog suda; usporediti članak 72. stavak 1. i članak 108. u vezi s člankom 10. stavkom 1. Zakona o Vrhovnom sudu. Zakon o Vrhovnom sudu svojim člankom 108. mijenja Zakon o organizaciji redovnih sudova.

⁹³ Članak 108. stavak 23. Zakona o Vrhovnom sudu u smislu članka 115.c koji se dodaje u Zakon o organizaciji redovnih sudova.

⁹⁴ U slučaju podnošenja dokaza nakon propisanog vremena, usporediti članak 108. stavak 22. Zakona o Vrhovnom sudu.

⁹⁵ Članak 108. stavak 13. točka (b) Zakona o Vrhovnom sudu.

⁹⁶ Članak 108. stavak 23. Zakona o Vrhovnom sudu.

⁹⁷ Predmet Europskog suda za ljudska prava *Vilho Eskelinen i ostali protiv Finske*, 19. travnja 2007. točka 62.; predmet *Olujić protiv Hrvatske*, 5. veljače 2009., točke od 34. do 43.; Predmet *Harabin protiv Slovačke*, 20. studenoga 2012. točke od 118. do 124.; i predmet *Baka protiv Mađarske*, 23. lipnja 2016., točke od 100. do 119.

⁹⁸ Članak 26. i članak 94. Zakona o Vrhovnom sudu.

⁹⁹ Članak 134. Zakona o Vrhovnom sudu; bivše vijeće za rad, socijalnu sigurnost i javne poslove podijeljeno je na dva vijeća, vijeće za rad i socijalnu sigurnost te novo vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove; to će novo vijeće biti sastavljeno od novih sudaca jer se svi sadašnji suci premještaju u vijeće za rad i socijalnu sigurnost; sadašnji suci Vrhovnog suda mogu zatražiti premještanje u to novo vijeće.

¹⁰⁰ Cjelokupni popis zadaća kojima se to vijeće bavi nalazi se u članku 26.

¹⁰¹ Predsjednik stegovnog vijeća samostalan je u odnosu na prvog predsjednika Vrhovnog suda, a proračun tog vijeća može se značajno povećati u odnosu na ukupni proračun Vrhovnog suda (usporediti članak 7. stavke 2. i 4. te članak 20. Zakona o Vrhovnom sudu).

¹⁰² Prema članku 131. Zakona o Vrhovnom sudu, sve dok se ne imenuju svi suci Vrhovnog suda u stegovnom vijeću, ostali suci Vrhovnog suda ne mogu se premjestiti na dužnost u tom vijeću.

¹⁰³ Cjelokupni popis zadaća kojima se stegovno vijeće bavi nalazi se u članku 27. Zakona o Vrhovnom sudu.

¹⁰⁴ Mišljenje CDL(2017)035, točka 92.

¹⁰⁵ Mišljenje CDL(2017)035, točka 43.

- (136) Zakonom se uvode suci porotnici, koje imenuje Senat Republike¹⁰⁶, u postupcima pred Vrhovnim sudom koji se odnose na izvanredne žalbe i stegovnim postupcima koje Vrhovni sud razmatra. Kao što primjećuje Venecijanska komisija, uvođenje sudaca porotnika u dva nova vijeća Vrhovnog suda dovodi u opasnost učinkovitost i kvalitetu pravosuđa¹⁰⁷.

4.2. Zakon o Državnom sudbenom vijeću

- (137) U skladu s poljskim Ustavom neovisnost sudaca osigurava Državno sudbeno vijeće¹⁰⁸. Uloga Državnog sudbenog vijeća ima izravan učinak na neovisnost sudaca, posebice kada je riječ o njihovu promaknuću, premještanju, stegovnim postupcima, razrješenju i prijevremenom umirovljenju. Na primjer, pri promaknuću suca (npr. premještanjem s okružnog suda na regionalni) predsjednik Republike dužan je ponovno ga imenovati te je stoga potrebno ponovno provesti postupak sudske ocjene i imenovanja uz sudjelovanje Državnog sudbenog vijeća. Isto tako, pomoćnike sudaca koji već obnašaju svoju dužnost suca mora ocijeniti Državno sudbeno vijeće prije nego što ih predsjednik Republike imenuje za suce.
- (138) U državama članicama u kojima je državno sudbeno vijeće osnovano njegova je neovisnost stoga posebno važna kako bi se izbjegao prekomjerni utjecaj vlade ili parlamenta na neovisnost sudaca¹⁰⁹.
- (139) Zakon o Državnom sudbenom vijeću povećava zabrinutost u pogledu sveukupne neovisnosti pravosuđa jer predviđa prijevremeni prestanak mandata svih sudaca članova Državnog sudbenog vijeća i uvodi posve novi sustav za imenovanje svojih članova sudaca koji omogućava visok stupanj političkog utjecaja.
- (140) U skladu s člankom 6. Zakona o Državnom sudbenom vijeću, mandati svih sadašnjih sudaca članova Državnog sudbenog vijeća bit će prijevremeno okončani. Taj prestanak o kojem odlučuju zakonodavne vlasti izaziva zabrinutost za neovisnost vijeća i diobu vlasti. Parlament će steći odlučujući utjecaj na sastav Vijeća na štetu utjecaja samih sudaca. To preoblikovanje Državnog sudbenog vijeća moglo bi se dogoditi već u roku od jednog i pol mjeseca od objavljivanja zakona¹¹⁰. Kako je istaknuto u mišljenju Državnog sudbenog vijeća, Vrhovnog suda i pravobranitelja, prijevremeni prekid izaziva zabrinutost i u pogledu ustavnosti.
- (141) Novi sustav za imenovanje sudaca članova Državnog sudbenog vijeća također izaziva ozbiljnu zabrinutost. U uvriježenim europskim standardima, a posebice u Preporuci Odbora ministara Vijeća Europe iz 2010., navodi se da bi „najmanje pola članova [sudbenih vijeća] trebali biti suci koje su odabrali kolege sa svih razina

¹⁰⁶ Članak 61. stavak 2. Zakona o Vrhovnom sudu.

¹⁰⁷ Mišljenje CDL(2017)035, točka 67.

¹⁰⁸ Članak 186. stavak 1. poljskog Ustava: „Državno sudbeno vijeće osigurava neovisnost sudova i sudaca.”

¹⁰⁹ Na primjer, u kontekstu stegovnih postupaka protiv sudaca koje je vodilo vijeće, Europski sud za ljudska prava doveo je u pitanje razinu utjecaja tijela zakonodavne ili izvršne vlasti s obzirom na to da se vijeće sastojalo većinom od članova koje su izravno imenovala ta tijela; predmet Europskog suda za ljudska prava *Ramos Nunes de Carvalho E Sá protiv Portugala*, 55391/13, 57728/13 i 74041/13, 21. lipnja 2016., točka 77.

¹¹⁰ Mandati sadašnjih sudaca članova istekli bi dan prije početka zajedničkog mandata novih sudaca članova vijeća, ali najkasnije 90 dana od dana stupanja na snagu zakona. Rokovi su sljedeći: u roku od tri dana od objavljivanja zakona maršal *Sejma* objavljuje početak postupka kandidiranja. U roku od 21 dana od te objave, ovlaštena tijela (skupine od najmanje 25 sudaca ili 2000 građana) predstavljaju maršalu *Sejma* kandidate za dužnost sudaca članova vijeća. Nakon isteka roka od 21 dana maršal dostavlja popis kandidata klubovima zastupnika koji će imati sedam dana za predlaganje najviše devet kandidata s tog popisa. Slijedi postupak imenovanja prema redovnim odredbama (vidjeti u nastavku); usporediti članke 6. i 7. Zakona o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću i članak 1. stavke 1. i 3. u smislu dodanih članaka 11.a i 11.d Zakona o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću.

sudstva vodeći računa o pluralizmu u pravosuđu”¹¹¹. Države članice same odlučuju o organizaciji svojih pravosudnih sustava, među ostalim i o osnivanju državnog sudbenog vijeća. Međutim, u slučaju osnivanja takvog vijeća, kao što je slučaj u Poljskoj, njegova neovisnost mora se zajamčiti u skladu s europskim standardima.

- (142) Sve do donošenja Zakona o Državnom sudbenom vijeću poljski je sustav bio u potpunosti u skladu s tim standardima jer su većinu sudaca u sastavu Državnog sudbenog vijeća odabrali drugi suci. Člankom 1. stavkom 1. i člankom 7. zakona o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću taj bi se sustav radikalno preoblikovao jer bi se njima omogućilo *Sejmu* imenovanje 15 sudaca članova Državnog sudbenog vijeća te njihovo ponovno imenovanje¹¹². Uz to, nema jamstva da će prema novom zakonu *Sejm* imenovati suce članove vijeća koje su podržali sudovi jer kandidate za te dužnosti mogu predložiti ne samo skupine od 25 sudaca, već i skupine od najmanje 2000 građana¹¹³. Nadalje, odbor *Sejma* prethodno utvrđuje konačni popis kandidata za koje je *Sejm* dužan dati svoje odobrenje „u paketu”¹¹⁴. Donošenjem novih pravila o imenovanju sudaca članova Državnog sudbenog vijeća znatno se povećava utjecaj parlamenta nad vijećem i negativno utječe na njegovu neovisnost, što je u suprotnosti s europskim standardima. Činjenica da će *Sejm* suce članove imenovati tropetinskom većinom ne ublažava tu zabrinutost jer suce članove i dalje neće odabrati kolege. Uz to, u slučaju da se takva tropetinska većina ne postigne, suce članove vijeća imenovat će *Sejm* apsolutnom većinom glasova.
- (143) Ta je situacija razlog za zabrinutost kada se promatra neovisnost sudstva. Na primjer, sudac na okružnom sudu koji mora donijeti odluku u politički osjetljivom predmetu dok istodobno podnosi zahtjev za promaknuće u suca na regionalnom sudu može biti skloniji zauzeti stajalište koje podržava politička većina kako ne bi ugrozio svoju priliku za promaknuće. Čak i kad ne bi postojala ta opasnost, novi sustav ne sadržava dovoljna jamstva za postizanje dojma neovisnosti, što je neophodno radi očuvanja povjerenja koje sudovi u demokratskom društvu moraju uživati u javnosti¹¹⁵. Isto tako, pomoćnike sudaca mora ocijeniti Državno sudbeno vijeće, koje je pod političkim utjecajem, prije njihova imenovanja za suce.
- (144) Venecijanska komisija zaključuje da će izbor 15 sudaca članova Državnog sudbenog vijeća u parlamentu, zajedno sa žurnom zamjenom članova koji su trenutačno na dužnosti, dovesti do dalekosežne politizacije tog tijela. Venecijanska komisija preporučuje da, umjesto toga, suce članove Državnog sudbenog vijeća biraju kolege, kao u sadašnjem Zakonu¹¹⁶. Isto tako primjećuje da taj zakon slabi neovisnost vijeća

¹¹¹ točka 27.; vidjeti i pod C točka ii. Akcijskog plana Vijeća Europe iz 2016.; točka 27. Mišljenja br. 10. Savjetodavnog vijeća europskih sudaca o sudbenom vijeću u službi društva; i točka 2.3. Izvješća o sudbenim vijećima za 2010.–2011. Europske mreže sudbenih vijeća.

¹¹² U Ustavu se određuje da se Državno sudbeno vijeće sastoji od članova po službenoj dužnosti (predsjednik Vrhovnog suda, ministar pravosuđa, predsjednik Vrhovnog upravnog suda i osoba koju je imenovao predsjednik) te od izabranih članova. Među izabranim članovima četiri su zastupnika koje „*odabere Sejm*”, dva senatora koje „*odabere Senat*” i 15 sudaca („*koji se biraju iz redova*” sudaca općih, upravnih i vojnih sudova te Vrhovnog suda).

¹¹³ Članak 1. stavak 3. Zakona o Državnom sudbenom vijeću kojem se dodaje članak 11.a stavci 2. i 3.: Napominje se da svaka skupina (sudaca i građana) može podnijeti više od jednog prijedloga za suca člana vijeća.

¹¹⁴ Ako klubovi zastupnika ne predlože ukupno 15 kandidata, odabrat će ih predsjedništvo *Sejma* radi izrade popisa od 15 kandidata, koji se zatim šalje Odboru *Sejma* (usporediti članak 1. stavak 3., dodani članak 11.c i članak 11.d stavci od 1. do 4.).

¹¹⁵ Predmeti Europskog suda za ljudska prava *Morice protiv Francuske*, 29369/10, 23. travnja 2015., točka 78.; *Cipar protiv Turske*, 25781/94, 10. svibnja 2001., točka 233.

¹¹⁶ Mišljenje CDL(2017)035, točka 130.

u pogledu većine u Parlamentu i pridonosi slabljenju neovisnosti pravosuđa u cjelini¹¹⁷.

- (145) U svojim su mišljenjima o nacrtu zakona Vrhovni sud, Državno sudbeno vijeće i pravobranitelj izrazili niz razloga za zabrinutost u pogledu ustavnosti novog sustava. Državno sudbeno vijeće posebno naglašava da vijeće, prema poljskom ustavu, služi kao protuteža parlamentu koji je Ustavom ovlašten odlučiti o sadržaju zakona. Političko imenovanje sudaca članova i prijevremeni prestanak mandata sadašnjih sudaca članova vijeća stoga krše načela diobe vlasti i neovisnosti sudstva. Kako je objašnjeno u prethodnim preporukama, trenutačno nije moguće provesti učinkovitu ocjenu ustavnosti tih odredbi.

4.3. Zakon o organizaciji redovnih sudova

4.3.1. Dob za umirovljenje i ovlast za produljenje mandata sudaca

- (146) U članku 1. stavku 26. točkama od (b) do (c) i članku 13. stavku 1. Zakona o organizaciji redovnih sudova navodi se da će se dob za umirovljenje redovnih sudaca smanjiti sa 67 na 60 godina za sutkinje te sa 67 na 65 godina za suce, a ministar pravosuđa dobit će ovlast za odlučivanje o produljenju mandata sudaca (do dobi od 70 godina) na temelju nejasnih kriterija. Predmetni suci ostaju na dužnosti do donošenja te odluke.
- (147) Novim sustavom umirovljenja negativno bi se utjecalo na neovisnost sudstva¹¹⁸. Nova su pravila dodatno sredstvo kojim ministar pravosuđa može utjecati na pojedine suce. Naime, zbog nejasnih kriterija za produljenje mandata moguća je nepravedna primjena diskrecijskog prava, čime se narušava načelo nesmjernosti sudaca¹¹⁹. Uz snižavanje dobi za umirovljenje u zakonu je predviđena mogućnost da ministar pravosuđa produlji trajanje mandata sudaca, i to sutkinjama za najviše deset godina, a sucima za pet godina. Isto tako, nije naveden rok u kojemu ministar pravosuđa mora donijeti odluku o produljenju mandata, što mu omogućuje da zadrži utjecaj nad predmetnim sucima tijekom preostalog trajanja njihova mandata. Čak i prije no što dosegnu dob za umirovljenje, predmetni suci bi, već zbog samog izgleda da će od ministra pravosuđa morati zatražiti produljenje mandata, mogli osjećati pritisak.
- (148) Novim pravilima o snižavanju dobi za umirovljenje sudaca i o produljenju mandata sudaca na temelju odluke ministra pravosuđa narušava se načelo nesmjernosti sudaca, što je ključni element neovisnosti sudaca u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava. Među zahtjevima za neovisnost suda, Sud Europske unije navodi potrebu za osobnom i operativnom neovisnošću sudaca u obavljanju dužnosti te za zaštitom od razrješenja učinkovitim mehanizmima zaštite od neprimjerena uplitanja ili pritiska izvršne vlasti¹²⁰. Predmetne odredbe isto tako nisu u skladu s europskim standardima u skladu s kojima bi se sucima trebalo jamčiti trajanje mandata do obvezne dobi za umirovljenje, ako je takva dob određena. Venecijanska komisija dijeli zabrinutost Komisije¹²¹.

¹¹⁷ Mišljenje CDL(2017)035, točka 31.

¹¹⁸ Preporuka Vijeća Europe iz 2010., točka 49.

¹¹⁹ U skladu sa Zakonom ministar pravosuđa odlučuje hoće li produljiti mandat sucu „uzimajući u obzir racionalno angažiranje zajedničkog sudskog osoblja i potrebe koje proizlaze iz opsega poslova pojedinih sudova” (usporediti članak 1. stavak 26. točku (b) zakona)).

¹²⁰ Predmet C-53/03, *Syfait i ostali*, 31. svibnja 2005., točka 31.; predmet C-103/97, *Köllensperger i Atzwanger*, 4. veljače 1999., točka 20.

¹²¹ Mišljenje CDL-AD(2017)035, točke od 100. do 109.

- (149) Komisija napominje da se uvođenjem novih pravila ujedno pojavljuju razlozi za zabrinutost u pogledu ustavnosti. U skladu s mišljenjem Vrhovnog suda¹²², načelo nesmjernjivosti sudaca krši se omogućivanjem ministru pravosuđa da odlučuje o produljenju mandata suca te istodobnim snižavanjem dobi za umirovljenje sudaca (članak 180. stavak 1. Ustava). Kako je prethodno objašnjeno, Komisija podsjeća da trenutačno nije moguće provesti učinkovitu ocjenu ustavnosti tih odredbi.
- (150) U odgovoru poljskih vlasti na Preporuku Komisije od 26. srpnja 2017. ne otklanjaju se razlozi za zabrinutost Komisije i ne najavljuju se nikakve konkretne mjere za rješavanje pitanja koja je postavila Komisija. U odgovoru se prešućuje pritisak koji ministar pravosuđa može izvršiti na pojedine suce prije nego što odluči o davanju suglasnosti da predmetni suci ostanu na dužnosti nakon dosezanja dobi za umirovljenje.

4.3.2. Predsjednici sudova

- (151) U poljskom pravnom sustavu predsjednici sudova imaju dvojnu ulogu: nemaju odgovornost samo kao ravnatelji sudova, već obavljaju i sudačke dužnosti. Zbog Zakona o organizaciji redovnih sudova pojavili su se razlozi za zabrinutost u pogledu osobne neovisnosti predsjednika sudova pri izvršavanju sudačke dužnosti.

Ovlast za razrješenje

- (152) U članku 17. stavku 1. i članku 18. stavku 1. Zakona o organizaciji redovnih sudova sadržana su pravila o razrješenju predsjednika i potpredsjednika sudova. Ministar pravosuđa ima tijekom razdoblja od šest mjeseci nakon stupanja na snagu tog zakona ovlast da razrješava predsjednike sudova, a da se pritom ne mora pridržavati konkretnih kriterija niti ima obvezu navesti razloge, a sudbena vlast ne može spriječiti provedbu tih odluka. Osim toga, nije dostupna mogućnost sudskog preispitivanja odluka o razrješenju koje donosi ministar pravosuđa.
- (153) Zabrinutost Komisije odnosi se na ovlasti ministra pravosuđa tijekom razdoblja od šest mjeseci. Nakon isteka razdoblja od šest mjeseci, u skladu s člankom 1. stavkom 7., ministar pravosuđa još uvijek može razriješiti predsjednike sudova, ali morao bi se savjetovati s Državnim sudbenim vijećem, koje bi moglo spriječiti planirano razrješenje odlukom donesenom dvotrećinskom većinom glasova¹²³.

Ovlast za imenovanje

- (154) Prema članku 1. stavku 6. Zakona o organizaciji redovnih sudova, ministar je ovlašten imenovati predsjednike sudova. Jedini primjenjivi kriteriji odnose se na obvezu imenovanja predsjednika suda za položaj predsjednika prizivnog suda iz redova sudaca prizivnog suda ili regionalnih sudova; za položaj predsjednika regionalnog suda iz redova sudaca prizivnog suda, regionalnih sudova ili okružnih sudova; te za položaj predsjednika okružnog suda iz redova sudaca regionalnih sudova ili okružnih sudova. Ministar pravosuđa nema obvezu savjetovati se sa sudovima pri donošenju takve odluke. Tek nakon imenovanja predsjednika suda ministar predstavlja novog predsjednika Glavnoj skupštini sudaca odgovarajućeg suda. Ta ovlast ministra pravosuđa da imenuje predsjednika suda ne mijenja se nakon isteka razdoblja od šest mjeseci.

¹²² Mišljenje Vrhovnog suda od 28. travnja 2017.

¹²³ Člankom 1. stavkom 7. Zakona o organizaciji redovnih sudova propisuje se da ukoliko Državno sudbeno vijeće ne dostavi mišljenje u roku od 30 dana od dana kada ministar pravosuđa predoči planirano razrješenje, ona ne predstavlja prepreku za razrješenje.

- (155) S obzirom na to da su predsjednici suda aktivni suci, prethodno navedene ovlasti da tijekom razdoblja od šest mjeseci samovoljno razrješava i imenuje predsjednike suda omogućuju ministru pravosuđa da zadrži utjecaj na predsjednike suda koji može ugroziti njihovu osobnu neovisnost pri vršenju sudačke dužnosti. Na primjer, kako bi izbjegao svoje razrješanje, predsjednik suda od kojeg se zatraži donošenje odluke u osjetljivom predmetu protiv države može biti izložen pritisku ministra pravosuđa da slijedi stajalište vlade kako bi izbjegao svoje razrješanje s dužnosti predsjednika suda, a ne da neovisno donese odluku u predmetu na temelju njegove osnovanosti. Neovisnost sudstva zahtijeva da predmetni suci ne budu podređeni nekom drugom tijelu kako bi bili zaštićeni od vanjskih djelovanja ili pritisa kojima se može ugroziti neovisnost u donošenju odluka u postupcima pred tim sudovima¹²⁴.
- (156) Isto tako, takva diskrecijska ovlast ministra pravosuđa može utjecati na način na koji suci koji bi htjeli postati predsjednici sudova odlučuju u predmetima, posebno u osjetljivim političkim predmetima, kako ne bi umanjili svoju mogućnost imenovanja za predsjednika suda. Zbog toga bi pri odlučivanju u predmetima njihova osobna neovisnost bila jednako ugrožena.
- (157) Trebalo bi isto tako napomenuti da predsjednici sudova u svojstvu ravnatelja sudova imaju važne ovlasti nad ostalim sucima. Diskrecijska ovlast ministra pravosuđa da imenuje i razrješava predsjednike sudova mogla bi utjecati na način na koji predsjednici sudova koriste svoje ovlasti ravnatelja sudova nad ostalim sucima. Time bi se mogla narušiti osobna neovisnost tih sudaca. Stoga će ovlasti koje ministar pravosuđa ima neizravno utjecati i na neovisnost sudaca koji podliježu ovlastima predsjednika sudova izloženih utjecaju ministra pravosuđa. Na primjer, predsjednici sudova imaju ovlast smjenjivati suce koji obnašaju dužnost voditelja odjela ili voditelja odsjeka suda¹²⁵, izdavati im pisane obavijesti koje mogu biti povezane sa smanjenim novčanim naknadama za njihovo radno mjesto u slučaju propusta¹²⁶, te ovlast premještati suce bez njihova pristanka unutar strukture suda kojim predsjedaju (koja pokriva odgovarajući sudski okrug određenog suda, te može obuhvaćati radna mjesta koja se nalaze u različitim gradovima)¹²⁷.
- (158) U svojem je mišljenju¹²⁸ Venecijanska komisija naglasila da novi zakon omogućuje da se izvršne vlasti grubo i opsežno miješaju u sudovanje, te time predstavlja ozbiljnu prijetnju neovisnosti sudstva kao ključnog elementa vladavine prava. Zakon nedovoljno štiti predsjednike suda od samovoljnih razrješanja, a odluku ministra pravosuđa da imenuje ili razriješi predsjednika suda treba odobriti Državno sudbeno vijeće ili glavna skupština sudaca određenog suda jednostavnom većinom glasova. Uz to, ministar pravosuđa je prema poslovniku nadležan za postavljanje „detaljnih pravila o dodjeli predmeta” i „načina nasumične dodjele predmeta”, a također može odrediti posebna pravila u kojima je slučajna raspodjela predmeta nemoguća ili neučinkovita. Kao što je Venecijanska komisija naglasila, ova ovlast može se

¹²⁴ Predmet C-503/15, *Margarit Panicello*, 16. veljače 2017., točke od 37. do 38.; predmet C-203/14, *Consorti Sanitari del Maresme*, 6. listopada 2015., točka 19.; predmet C-222/13 *TDC*, 9. listopada 2014., točka 30.; spojeni predmeti C-58/13 i C-59/13, *Torresi*, 17. srpnja 2014., točka 22.; predmet C-506/04, *Wilson*, 19. rujna 2006., točka 51.

¹²⁵ U skladu s člankom 17. stavkom 2. i člankom 18. stavkom 2. Zakona o organizaciji redovnih sudova predsjednici prizivnih i regionalnih sudova imaju ovlasti da smjenjuju suce koji obnašaju dužnost voditelja odjela, zamjenika voditelja odjela, voditelja odsjeka i nadzornih sudaca u razdoblju od šest mjeseci nakon stupanja na snagu tog zakona.

¹²⁶ Članak 1. stavak 13. točka (b) Zakona o organizaciji redovnih sudova.

¹²⁷ Članak 1. stavak 5. točka (b) Zakona o organizaciji redovnih sudova.

¹²⁸ Mišljenje CDL-AD(2017)035, točka 125.

upotrijebiti za ometanje sustava nasumične dodjele predmeta; određivanje načina dodjele predmeta ne bi smjelo biti u diskrecijskoj ovlasti ministra pravosuđa¹²⁹.

- (159) Štoviše, kako je istaknuto u mišljenjima Vrhovnog suda, Državnog sudbenog vijeća i pravobranitelja, te su odredbe razlog za zabrinutost u pogledu ustavnosti. Naime, omogućivanjem ministru pravosuđa da razrješuje predsjednike sudova ne poštuju se načela neovisnosti sudstva i diobe vlasti. Međutim, u sadašnjim okolnostima ustavnost tih odredaba više ne može provjeriti i jamčiti neovisni Ustavni sud.
- (160) Europski sud za ljudska prava utvrdio je jasnu povezanost između razrješavanja s dužnosti predsjednika suda i neovisnosti sudstva. U predmetu *Baka*, Europski sud za ljudska prava utvrdio je da je prijevremeno udaljšavanje podnositelja žalbe s njegova položaja predsjednika Vrhovnog suda ugrozilo svrhu očuvanja neovisnosti sudstva umjesto da joj posluži, iako je podnositelj ostao na dužnosti suca¹³⁰.
- (161) Prema dostupnim informacijama, ministar pravosuđa do sada je razriješio 24 i imenovao najmanje 32 predsjednika suda (ova brojka uključuje imenovanja na redovna slobodna mjesta).
- (162) U odgovoru poljskih vlasti na dopunsku Preporuku Komisije od 26. srpnja 2017. ne otklanjaju se razlozi za zabrinutost Komisije i ne najavljuju se nikakve konkretne mjere za rješavanje pitanja koja je postavila Komisija. U odgovoru se negira da ovlasti ministra pravosuđa narušavaju neovisnost predsjednika suda kao sudaca koji donose odluke u predmetima te naglašava da se ovlasti ministra odnose samo na upravne aktivnosti predsjednika sudova. No, u odgovoru se prešućuje da ovlasti za samovoljno razrješavanje i imenovanje predsjednika suda u razdoblju od šest mjeseci omogućuju ministru da zadrži utjecaj na predsjednike suda koji može ugroziti njihovu neovisnost pri odlučivanju u predmetima.

4.3.2. Drugi razlozi za zabrinutost

- (163) Ministar pravosuđa može predsjedniku nižeg suda uputiti „pismene primjedbe” o navodnom lošem predsjednikovu upravljanju sudom. Kao rezultat takvih „pismenih primjedbi”, može doći do smanjenja novčane naknade za radno mjesto predsjednika nižeg suda najviše 50 % u trajanju od najviše šest mjeseci¹³¹. Sam ministar može izdati „pismenu obavijest” upućenu predsjedniku ili potpredsjedniku prizivnog suda i u skladu s tim smanjiti naknadu za to radno mjesto. Budući da se bilo kakvo smanjenje naknada za suca kao posljedica ponašanja suca smatra stegovnom mjerom¹³², ministar pravosuđa ne bi smio odlučivati o takvom smanjenju samostalno bez ikakve sudske odluke na kojoj bi se to temeljilo.

4.4. Drugo zakonodavstvo

4.4.1. Zakon o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike

- (164) Nova zakonodavna vlast donijela je druge zakonodavne akte koji izazivaju zabrinutost u pogledu neovisnosti sudstva i diobe vlasti.
- (165) Na temelju članka 2. stavka 1. i članka 2. stavka 36. Zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike pomoćnici sudaca obnašaju dužnost sudaca na okružnim

¹²⁹ Mišljenje CDL-AD(2017)035, točka 120.

¹³⁰ Predmet Europskog suda za ljudska prava *Baka protiv Mađarske*, 20261/12, 23. lipnja 2016., točka 172.

¹³¹ Ministar pravosuđa može utjecati na predsjednike sudova ocjenjivanjem njihove učinkovitosti; dok negativna ocjena može dovesti do izricanja novčane kazne predsjednicima sudova, pozitivna ocjena može dovesti do povećanja naknade za radno mjesto predsjednika; članak 1. stavci od 13. do 15. Zakona o organizaciji redovnih sudova.

¹³² Mišljenje CDL-AD(2017)035, točke od 114. do 117.

sudovima u trajanju od četiri godine. Konkretno, pomoćnici sudaca moći će raditi kao suci pojedinci na okružnim sudovima.

- (166) Međutim, u okviru poljskog pravnog sustava pomoćnici sudaca nemaju isti status kao suci¹³³. Pomoćnici sudaca imenuju se na ograničeni mandat u trajanju od četiri godine, a nakon 36 mjeseci mogu se početi prijavljivati za novi postupak kako bi postali suci. Na pomoćnike sudaca ne primjenjuju se ista jamstva za zaštitu neovisnosti sudstva kao ona koja se primjenjuju na suce – kad je riječ, primjerice, o imenovanju, čiji postupak nije isti kao onaj za suce. Za razliku od položaja sudaca, položaj pomoćnika sudaca koji obnašaju sudačke dužnosti nije predviđen Ustavom. To znači da je njihov status i jamstva neovisnosti moguće izmijeniti u okviru redovnih zakona, za što nije potrebna nikakva promjena Ustava¹³⁴. Činjenica da pomoćnici sudaca mogu raditi kao suci pojedinci na okružnim sudovima čini pitanje njihove neovisnosti još važnijim.
- (167) Tijekom zakonodavnog procesa donošenja Zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike Vrhovni sud i Državno sudbeno vijeće izrazili su zabrinutost u pogledu usklađenosti jamstava neovisnosti pomoćnika sudaca s Ustavom i njihove dostatnosti za ispunjavanje zahtjeva za pošteno suđenje iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima¹³⁵. Europski sud za ljudska prava smatra da prijašnji sustav za pomoćnike sudaca u Poljskoj nije ispunjavao te kriterije¹³⁶.
- (168) U odgovoru poljskih vlasti na dopunsku Preporuku Komisije od 26. srpnja 2017., koji je primljen 28. kolovoza 2017., ne otklanjaju se razlozi za zabrinutost Komisije i ne najavljuju se nikakve konkretne mjere za rješavanje pitanja koja je postavila Komisija.

4.4.2. Drugi zakoni

- (169) Zakonima o državnom odvjetništvu¹³⁷ spojene su funkcije ministra pravosuđa i glavnog državnog odvjetnika te su značajno povećane ovlasti glavnog državnog odvjetnika u upravljanju sustavom državnog odvjetništva, uključujući nove ovlasti koje ministru pravosuđa omogućuju izravne intervencije u pojedinačnim slučajevima.
- (170) Kao što Venecijanska komisija naglasila¹³⁸ priznajući da neovisnost ili autonomija državnog odvjetništva nije po prirodi tako bezuvjetna kao u slučaju sudova, uzeto zajedno, spajanje ureda ministra pravosuđa i ureda glavnog državnog odvjetnika, povećane ovlasti glavnog državnog odvjetnika u odnosu na sustav državnog odvjetništva, povećane ovlasti ministra pravosuđa u odnosu na sudstvo u skladu sa Zakonom o organizaciji redovnih sudova i slab položaj provjera tih ovlasti dovodi do nagomilavanja previše ovlasti za jednu osobu. To ima izravne negativne posljedice

¹³³ Iako su im povjerene zadaće sudaca, pomoćnike sudaca izravno imenuje ministar pravosuđa, pri čemu je Državno sudbeno vijeće minimalno uključeno u postupak.

¹³⁴ Neovisnost suca trebala bi biti zajamčena Ustavom, s time da se na zakonodavnoj razini navedu konkretnija pravila (vidjeti „Preporuku Vijeća Europe iz 2010.“, točka 7.). Isto bi tako trebalo napomenuti da su Vrhovni sud i Državno sudbeno vijeće u svojim mišljenjima postavili pitanja o ustavnosti tog zakona.

¹³⁵ Mišljenje Vrhovnog suda od 3. veljače 2017.; mišljenje Državnog sudbenog vijeća od 10. veljače 2017.

¹³⁶ Predmet Europskog suda za ljudska prava *Henryk Urban i Ryszard Urban protiv Poljske*, 23614/08, 28. veljače 2011.; predmet Europskog suda za ljudska prava *Mirosław Garlicki protiv Poljske*, 36921/07, 14. rujna 2011.; predmet Europskog suda za ljudska prava *Pohoska protiv Poljske*, 33530/06, 10. travnja 2012.

¹³⁷ Zakon o državnom odvjetništvu od 28. siječnja 2016., 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.

¹³⁸ Mišljenje CDL-AD(2017)037, točke 28. i 115.

za neovisnost sustava državnog odvjetništva iz političke sfere, ali i za neovisnost sudstva, a time i za diobu ovlasti i vladavinu prava u Poljskoj.

5. UTVRĐIVANJE POSTOJANJA OČITE OPASNOSTI DA DRŽAVA ČLANICA TEŠKO PREKRŠI VRIJEDNOSTI IZ ČLANKA 2. UGOVORA O EUROPSKOJ UNIJI

- (171) U skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, na temelju obrazloženog prijedloga jedne trećine država članica, Europskog parlamenta ili Europske komisije, Vijeće može, odlučujući većinom od četiri petine svojih članova uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, utvrditi da postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti iz članka 2. UEU-a. Prije nego što to utvrdi, Vijeće saslušava dotičnu državu članicu i može joj uputiti preporuke odlučujući u skladu s istim postupkom¹³⁹.
- (172) Komisija smatra da situacija koja je opisana u prethodnim odjeljcima predstavlja očitu opasnost da Republika Poljska teško prekrši vladavinu prava iz članka 2. UEU-a. Komisija je došla do tog stajališta nakon razmatranja prethodno navedenih činjenica.
- (173) Komisija primjećuje da je u razdoblju od dvije godine doneseno više od 13 uzastopnih zakona koji utječu na cjelokupnu strukturu pravosudnog sustava u Poljskoj: Ustavni sud, Vrhovni sud, redovne sudove, Državno sudbeno vijeće, državno odvjetništvo i Državnu školu za pravosudne dužnosnike. Zajednički obrazac svih tih zakonskih promjena odnosi se na činjenicu da je izvršnim ili zakonodavnim vlastima sustavno omogućeno da opsežno utječu na sastav, ovlasti, upravu i funkcioniranje tih tijela. Zakonske promjene i njihovi zajednički učinci ozbiljno ugrožavaju neovisnost sudstva i diobu vlasti u Poljskoj, koje predstavljaju ključne sastavnice vladavine prava. Komisija također primjećuje da se takva intenzivna zakonodavna aktivnost provodi bez primjerenog savjetovanja sa svim uključenim dionicima, bez duha lojalne suradnje koji je potreban među državnim vlastima i bez uzimanja u obzir mišljenja niza raznih europskih i međunarodnih organizacija.
- (174) Komisija je od siječnja 2016. vodila opsežan dijalog s poljskim vlastima kako bi pronašla rješenja za iznesene sumnje. Komisija je tijekom tog cijelog postupka uvijek potkrijepila svoju zabrinutost na objektivan i temeljit način. U skladu s Okvirom za vladavinu prava Komisija je izdala Mišljenje i nakon njega tri preporuke u pogledu vladavine prava u Poljskoj. Razmijenila je brojne dopise i održala sastanke s poljskim vlastima o tom pitanju. Komisija je uvijek jasno navodila da je spremna nastaviti konstruktivan dijalog i u tu svrhu više puta pozivala poljske vlasti na dodatne sastanke. Međutim, unatoč tim naporima, dijalog nije otklonio zabrinutost Komisije.
- (175) Usprkos donošenju tri preporuke Komisije, situacija se neprekidno pogoršava. Konkretno:
- (1) Zbog nezakonitog imenovanja predsjednice Ustavnog suda, imenovanja triju sudaca koje je bez valjane pravne osnove predložio 8. saziv *Sejma*, činjenice da je jedan od tih sudaca imenovan potpredsjednikom Ustavnog suda, činjenice da tri suca koje je u listopadu 2015. zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast nisu bila u mogućnosti preuzeti svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu te naknadnih događaja na Ustavnom sudu koji su prethodno opisani, *de facto* je

¹³⁹ Također vidjeti Komunikaciju Komisije od 15. listopada 2003.: Poštovanje i promicanje vrijednosti na kojima se Unija temelji, COM (2003) 606 final.

uslijedilo potpuno preoblikovanje sastava Ustavnog suda izvan okvira uobičajenog ustavnog postupka predviđenog za imenovanja sudaca. Stoga Komisija smatra da su neovisnost i legitimitet Ustavnog suda ozbiljno ugroženi te da se ustavnost poljskih zakona ne može više učinkovito jamčiti. U tim okolnostima nije moguće više smatrati da se odlukama Ustavnog suda osigurava učinkovita ocjena ustavnosti.

(2) Zakon o Državnom sudbenom vijeću i Zakon o Vrhovnom sudu, zajedno sa Zakonom o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike i Zakonom o organizaciji redovnih sudova znatno povećavaju sustavnu prijetnju vladavini prava, kako je utvrđeno u prethodnim preporukama. Glavni razlozi za zabrinutost sažeti su kako slijedi:

(a) kad je riječ o Vrhovnom sudu,

- prisilnim umirovljenjem velikog broja sadašnjih sudaca Vrhovnog suda, zajedno s mogućnošću produljenja njihova aktivnog sudačkog mandata, kao i novim stegovnim sustavom za suce Vrhovnog suda, strukturno se narušava neovisnost sudaca Vrhovnog suda, pri čemu je neovisnost sudstva ključna sastavnica vladavine prava;
- prisilnim umirovljenjem velikog broja sadašnjih sudaca Vrhovnog suda omogućuje se i dalekosežno i trenutačno preoblikovanje Vrhovnog suda. Ta mogućnost izaziva zabrinutost u pogledu diobe ovlasti, osobito kada se razmatra zajedno s istodobnim reformama Državnoga sudbenog vijeća. Naime, predsjednik Republike imenovat će sve nove suce Vrhovnog suda na preporuku novoosnovanog Državnog sudbenog vijeća, kojim će u velikoj mjeri dominirati članovi imenovani na političkoj osnovi. Zbog toga će trenutačna parlamentarna većina moći, barem neizravno, odrediti budući sastav Vrhovnog suda u znatno većoj mjeri nego što bi to bilo moguće u sustavu u kojem postojeća pravila o trajanju mandata sudaca normalno funkcioniraju, bez obzira na dužinu tog trajanja i bez obzira na to koje državno tijelo ima ovlasti za odlučivanje o imenovanju sudaca;
- novi postupak izvanredne žalbe izaziva zabrinutost u pogledu pravne sigurnosti i, kada se razmatra zajedno s mogućnošću dalekosežnog i trenutačnog preoblikovanja Vrhovnog suda, u pogledu diobe vlasti.

(b) kad je riječ o redovnim sudovima,

- novim pravilima o snižavanju dobi za umirovljenje sudaca i o produljenju mandata sudaca na temelju vlastite odluke ministra pravosuđa narušava se načelo nesmjernjivosti sudaca, što je ključni element neovisnosti sudaca;
- diskrecijska ovlast ministra pravosuđa da imenuje i razrješava predsjednike sudova, a da se pritom ne bi morao pridržavati konkretnih kriterija niti bi imao obvezu navesti razloge, a sudbena vlast ne bi mogla spriječiti provedbu tih odluka niti bi bila dostupna mogućnost sudskog preispitivanja odluka, može utjecati na osobnu neovisnost predsjednika sudova i drugih sudaca.

(c) kad je riječ o Državnom sudbenom vijeću,

- povećava se zabrinutost u pogledu sveukupne neovisnosti sudstva zbog prijevremenog prestanka mandata svih sudaca članova Državnog sudbenog vijeća i zbog ponovnog imenovanja članova sudaca u skladu s postupkom koji omogućuje visok stupanj političkog utjecaja.

- (176) Kako je istaknuto u nizu mišljenja, a posebice u onima Vrhovnog suda, Državnog sudbenog vijeća i pravobranitelja, novi zakoni razlog su za ozbiljnu zabrinutost u pogledu njihove usklađenosti s poljskim Ustavom. Međutim, kako je objašnjeno u Preporuci u pogledu vladavine prava od 26. srpnja 2017., više nije moguće provesti učinkovitu ocjenu ustavnosti tih zakona.
- (177) Postupci i javne izjave poljskih vlasti i zastupnika koji čine vladajuću većinu u parlamentu protiv sudaca i sudova u Poljskoj narušili su povjerenje u cjelokupni pravosudni sustav. Komisija ističe načelo lojalne suradnje između državnih tijela koja je, kako je naglašeno u mišljenjima Venecijanske komisije, ustavni preduvjet u demokratskoj državi uređenoj vladavinom prava.
- (178) S obzirom na to da je neovisnost sudstva ključna sastavnica vladavine prava, tim će se novim zakonima, ponajprije njihovim zajedničkim učinkom, znatno povećati sustavna prijetnja vladavini prava, kako je utvrđeno u prethodnim preporukama. Venecijanska je komisija u tom smislu naglasila da kombinacija predloženih promjena pojačava negativan učinak svake od njih u tolikoj mjeri da ozbiljno ugrožava neovisnost svih dijelova sudstva u Poljskoj¹⁴⁰.
- (179) Činjenica da poljske vlasti, nakon suspenzije zakona o Vrhovnom sudu i o Državnom sudbenom vijeću donesenih u srpnju 2017., nisu iskoristile ovu priliku da se uzmu u obzir zabrinutosti koje je Komisija izrazila u svojoj trećoj Preporuci kao i ostalih aktera, a posebno Venecijanske komisije, jasno pokazuje nedostatak spremnosti poljskih vlasti za uklanjanje razloga za zabrinutost.
- (180) Posljedice te situacije posebno su teške:
- (1) budući da su neovisnost i legitimitet Ustavnog suda ozbiljno ugroženi, ustavnost poljskih zakona ne može se više učinkovito jamčiti. Kako je objašnjeno u preporukama Komisije, ta je situacija posebno zabrinjavajuća u slučaju poštovanja vladavine prava jer je poljski parlament donio nekoliko posebno osjetljivih novih zakonodavnih akata kao što su novi Zakon o državnim službenicima¹⁴¹, Zakon o izmjeni Zakona o policiji i određenih drugih zakona¹⁴², Zakoni o državnom odvjetništvu¹⁴³, Zakon o pravobranitelju i izmjenama određenih drugih zakona¹⁴⁴, Zakon o Nacionalnom vijeću za medije¹⁴⁵ i Zakon o borbi protiv terorizma¹⁴⁶.

¹⁴⁰ Mišljenje CDL-AD(2017)035, točka 131.

¹⁴¹ Zakon o izmjeni Zakona o državnim službenicima i određenih drugih zakona od 30. prosinca 2015., objavljen u Službenom listu 8. siječnja 2016., točka 34.

¹⁴² Zakon o izmjeni Zakona o policiji i određenih drugih zakona od 15. siječnja 2016., objavljen u Službenom listu 4. veljače 2016., točka 147.

¹⁴³ Zakon o državnom odvjetništvu od 28. siječnja 2016., 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.

¹⁴⁴ Zakon o izmjeni Zakona o pravobranitelju i određenih drugih zakona od 18. ožujka 2016., objavljen u Službenom listu 17. svibnja 2016., točka 677.

¹⁴⁵ Zakon o Nacionalnom vijeću za medije od 22. lipnja 2016., objavljen u Službenom listu 29. lipnja 2016., točka 929.

- (2) 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 te za uspostavu međusobnog povjerenja građana, poduzeća i državnih tijela u pravne sustave svih ostalih država članica.
- (3) Komisija ističe da je pravilno funkcioniranje vladavine prava ključno posebno za nesmetani rad unutarnjeg tržišta i povoljno okruženje za ulaganje¹⁴⁷ jer gospodarski subjekti moraju znati da će se prema njima postupati jednako pred zakonom. Poštovanje vladavine prava važno je i za međusobno povjerenje u području pravosuđa i unutarnjih poslova, posebice za učinkovitu pravosudnu suradnju u građanskim i kaznenim stvarima koja se temelji na uzajamnom priznavanju. To nije moguće osigurati ako sudstvo u svakoj državi članici nije neovisno.
- (181) Komisija podsjeća da ondje gdje je uspostavljen sustav ustavnog pravosuđa, njegova učinkovitost predstavlja ključnu sastavnicu vladavine prava.
- (182) Komisija ističe i da se bez obzira na odabrani model pravosudnog sustava neovisnost sudstva mora jamčiti u skladu s pravom EU-a. Države članice same odlučuju o organizaciji svojih pravosudnih sustava, među ostalim i o osnivanju državnog sudbenog vijeća, čija je uloga osiguravanje neovisnosti sudstva. Međutim, ako je država članica osnovala takvo vijeće, kao što je to slučaj u Poljskoj, u kojoj je Državnom sudbenom vijeću poljskim Ustavom izričito povjerena zadaća osiguravanja neovisnosti sudstva, neovisnost takvog vijeća mora se zajamčiti u skladu s europskim standardima.
- (183) Komisija napominje i da je niz raznih dionika na europskoj i međunarodnoj razini izrazio duboku zabrinutost zbog situacije u pogledu vladavine prava u Poljskoj¹⁴⁸ te da je Europski parlament naveo da trenutačna situacija u Poljskoj nesumnjivo predstavlja očitu opasnost teškog kršenja vrijednosti iz članka 2. UEU-a¹⁴⁹.
- (184) Nakon dvije godine dijaloga s poljskim vlastima koji nije doveo do rezultata i nije spriječio daljnje pogoršanje situacije, potrebno je i razmjerno stupiti u novu fazu dijaloga koji formalno uključuje Europski parlament i Vijeće.
- (185) S obzirom na prethodno navedeno i u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, Komisija podnosi Vijeću ovaj obrazloženi prijedlog, pozivajući Vijeće da utvrdi postojanje očite opasnosti da Republika Poljska teško prekrši vladavinu prava, koja je jedna od vrijednosti navedenih u članku 2. UEU-a, te u tom smislu uputi Poljskoj odgovarajuće preporuke. Uz ovaj obrazloženi prijedlog prilaže se prijedlog odluke Vijeća u vezi s takvim utvrđivanjem.
- (186) U skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, ovaj se obrazloženi prijedlog izdaje istodobno s Preporukom Komisije od 20. prosinca 2017. u pogledu vladavine prava u

¹⁴⁶ Zakon o borbi protiv terorizma od 10. lipnja 2016., objavljen u Službenom listu 24. lipnja 2016., točka 904.

¹⁴⁷ Preporuka Vijeća od 11. srpnja 2017. o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2017.; uvodna izjava 14.: SL C 261, 9.8.2017., str. 88.–91.

¹⁴⁸ Venecijanska komisija, povjerenik za ljudska prava u Vijeću Europe, Savjetodavno vijeće europskih sudaca, Odbor za ljudska prava Ujedinjenih naroda, posebni izvjestitelj Ujedinjenih naroda o neovisnosti sudaca i odvjetnika, Mreža predsjednika vrhovnih sudova Europske unije i Europska mreža sudbenih vijeća, Vijeće odvjetničkih komora Europe te brojne organizacije civilnog društva kao što su Amnesty International i Mreža za ljudska prava i demokraciju.

¹⁴⁹ Točka 16. Rezolucije Europskog parlamenta od 15. studenoga 2017. o stanju vladavine prava i demokracije u Poljskoj; u Rezoluciji je naloženo Odboru za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove da izradi posebno izvješće radi održavanja glasovanja na plenarnoj sjednici o obrazloženom prijedlogu kojim poziva Vijeće da djeluje u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a.

Poljskoj. U bliskoj suradnji s Europskim parlamentom i Vijećem, Komisija je spremna ponovno razmotriti ovaj obrazloženi prijedlog ako poljske vlasti provedu preporučene mjere utvrđene u toj preporuci u roku propisanom u njoj.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o utvrđivanju da postoji očita opasnost da Republika Poljska teško prekrši vladavinu prava

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o Europskoj uniji, a posebno njegov članak 7. stavak 1.,

uzimajući u obzir obrazloženi prijedlog Europske komisije¹,

uzimajući u obzir suglasnost Europskog parlamenta²,

budući da:

1. Europska unija temelji se na vrijednostima iz članka 2. Ugovora o Europskoj uniji („UEU”), koje su zajedničke svim državama članicama i koje uključuju poštovanje vladavine prava.
2. Komisija u svojem obrazloženom prijedlogu izražava zabrinutost u pogledu nedostatka neovisne i legitimne ocjene ustavnosti te donošenja Zakona o Vrhovnom sudu³, Zakona o organizaciji redovnih sudova⁴, Zakona o Državnom sudbenom vijeću⁵ i Zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike⁶, koje je donio poljski parlament, a koji sadržavaju odredbe koje izazivaju ozbiljnu zabrinutost u pogledu neovisnosti sudstva, diobe vlasti i pravne sigurnosti. Glavni razlozi za zabrinutost odnose se osobito na nove sustave umirovljenja sudaca Vrhovnog suda i redovnih sudaca, novi postupak izvanredne žalbe na Vrhovnom sudu, razrješenje i imenovanje predsjednika redovnih sudova, prestanak mandata i postupak imenovanja sudaca članova Državnog sudbenog vijeća.
3. Komisija je isto tako napomenula da poljske vlasti nisu poduzele mjere koje je preporučila u Preporuci od 27. srpnja 2016.⁷ te dopunskim preporukama od 21. prosinca 2016.⁸ i 26. srpnja 2017.⁹ kako bi se otklonila sustavna prijetnja vladavini prava koja je utvrđena u tim preporukama.

¹ [UNIJETI upućivanje]

² SL C [...], [...], str. [...].

³ Zakon o Vrhovnom sudu koji je *Sejm* donio 8. prosinca 2017. a Senat odobrio [...]

⁴ Zakon o izmjeni Zakona o organizaciji redovnih sudova koji je *Sejm* donio 12. srpnja 2017., a objavljen je u Službenom listu 28. srpnja 2017.

⁵ Zakon o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona koji je *Sejm* donio 8. prosinca 2017., a Senat odobrio [...].

⁶ Zakon o izmjeni Zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike i državne odvjetnike, Zakona o organizaciji redovnih sudova i određenih drugih zakona koji je *Sejm* donio 11. svibnja 2017., a objavljen je u Službenom listu 13. lipnja 2017.

⁷ Preporuka Komisije (EU) 2016/1374 od 27. srpnja 2016. u pogledu vladavine prava u Poljskoj; SL L 217, 12.8.2016., str. 53.

⁸ Preporuka Komisije (EU) 2017/146 od 21. prosinca 2016. u pogledu vladavine prava u Poljskoj kojom se dopunjuje Preporuka (EU) 2016/1374; SL L 22, 27.1.2017., str. 65.

⁹ Preporuka Komisije (EU) 2017/1520 od 26. srpnja 2017. u pogledu vladavine prava u Poljskoj kojom se dopunjuje Preporuka (EU) 2016/1374 i Preporuka (EU) 2017/146; SL L 228, 2.9.2017., str. 19.

4. Usporedno sa svojim obrazloženim prijedlogom u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, Komisija je 20. prosinca 2017. donijela dodatnu preporuku u pogledu vladavine prava u Poljskoj. Međutim, Poljska nije poduzela preporučene mjere u vremenskom roku utvrđenom u toj preporuci.
5. Stoga dijalog koji je Komisija od 13. siječnja 2016. vodila s poljskim vlastima na temelju Okvira za vladavinu prava nije otklonio prethodno navedene razloge za zabrinutost.
6. Europski parlament donio je 15. studenoga 2017. rezoluciju u kojoj se navodi da trenutačna situacija u Poljskoj nesumnjivo predstavlja očitu opasnost teškog kršenja vrijednosti iz članka 2. UEU-a.
7. Niz raznih dionika na europskoj i međunarodnoj razini izrazio je svoju duboku zabrinutost zbog situacije u pogledu vladavine prava u Poljskoj, uključujući Venecijansku komisiju, povjerenika za ljudska prava u Vijeću Europe, Savjetodavno vijeće europskih sudaca, Odbor za ljudska prava Ujedinjenih naroda, posebnog izvjestitelja Ujedinjenih naroda o neovisnosti sudaca i odvjetnika, Mrežu predsjednika vrhovnih sudova Europske unije, Europsku mrežu sudbenih vijeća, Vijeće odvjetničkih komora Europe te brojne organizacije civilnog društva.
8. Dana [...] 2018. Vijeće je saslušalo Republiku Poljsku u skladu s drugom rečenicom članka 7. stavka 1. UEU-a.
9. Bez obzira na model pravosudnog sustava koji je izabran u državi članici, vladavina prava zaštićena člankom 2. UEU-a podrazumijeva zahtjeve koji se odnose na neovisnost sudstva, diobu vlasti i pravnu sigurnost.
10. Stoga nastaje velika zabrinutost da pravni sustav u Poljskoj zbog prethodno navedenih nedavno donesenih zakona više ne bi bio u skladu s tim zahtjevima.
11. 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 Ugovorâ te za uspostavu međusobnog povjerenja građana, poduzeća i državnih tijela u pravne sustave svih ostalih država članica.
12. Pravilno funkcioniranje vladavine prava ključno je i za nesmetan rad unutarnjeg tržišta jer gospodarski subjekti moraju biti sigurni da će se prema njima postupati jednako pred zakonom.
13. Poštovanje vladavine prava važno je za međusobno povjerenje u području pravosuđa i unutarnjih poslova, posebice za učinkovitu pravosudnu suradnju u građanskim i kaznenim stvarima koja se temelji na uzajamnom priznavanju.
14. Načelo lojalne suradnje između državnih tijela ustavni je preduvjet u demokratskoj državi uređenoj vladavinom prava.
15. Zbog navedenih razloga, u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, trebalo bi utvrditi da postoji očita opasnost da Republika Poljska teško prekrši vladavinu prava, koja je jedna od vrijednosti navedenih u članku 2. UEU-a,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Postoji očita opasnost da Republika Poljska teško prekrši vladavinu prava.

Članak 2.

Vijeće preporučuje da Republika Poljska u roku od tri mjeseca od priopćenja ove Odluke poduzme sljedeće mjere:

- (a) ponovno uspostavi neovisnost i legitimitet Ustavnog suda kao jamca poljskog Ustava osiguravanjem zakonitog izbora i imenovanja njegovih sudaca, njegova predsjednika i potpredsjednika, cjelovitom provedbom odluka Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. kojima se zahtijeva da tri suca koje je u listopadu 2015. zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast preuzmu svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu, a da tri suca koje je nova zakonodavna vlast predložila bez valjane pravne osnove više ne donose odluke u sporovima bez pravovaljanog izbora;
- (b) objavi i u potpunosti provede odluke Ustavnog suda od 9. ožujka 2016., 11. kolovoza 2016. i 7. studenoga 2016.;
- (c) osigura da se Zakon o Vrhovnom sudu, Zakon o organizaciji redovnih sudova, Zakon o Državnom sudbenom vijeću i Zakon o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike izmijene kako bi se osigurala njihova usklađenost sa zahtjevima koji se odnose na neovisnost sudstva, diobu vlasti i pravnu sigurnost;
- (d) osigura da se svaka reforma pravosuđa priprema u bliskoj suradnji sa sudbenim vlastima i svim zainteresiranim stranama, uključujući Venecijansku komisiju;
- (e) suzdrži se od postupaka i javnih izjava kojima bi se mogao dodatno narušiti legitimitet Ustavnog suda, Vrhovnog suda, redovnih sudova, sudaca, bilo pojedinačno ili skupno, ili cjelokupne sudbene vlasti.

Ova je Odluka upućena Republici Poljskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*