

PRIPOROČILA

PRIPOROČILO KOMISIJE (EU) 2016/1374

z dne 27. julija 2016

v zvezi z načelom pravne države na Poljskem

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 292 Pogodbe,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropska unija temelji na skupnih vrednotah, zapisanih v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU), med katerimi je tudi spoštovanje pravne države. Poleg zagotavljanja spoštovanja prava EU je Komisija skupaj z Evropskim parlamentom, državami članicami in Svetom odgovorna tudi za varovanje skupnih vrednot Unije.
- (2) Zato je ob upoštevanju svojih pristojnosti v skladu s Pogodbama 11. marca 2014 sprejela sporočilo z naslovom „Novi okvir EU za krepitev načela pravne države“⁽¹⁾. Ta okvir določa, kako se bo Komisija odzvala, če bi se pokazali jasni znaki nevarnosti za načelo pravne države v državi članici Unije, in pojasnjuje načela, ki izhajajo iz načela pravne države.
- (3) Okvir za krepitev pravne države določa smernice za dialog med Komisijo in zadevno državo članico, da se prepreči povečanje sistemskih nevarnosti za načelo pravne države.
- (4) Dialog naj bi Komisiji omogočil poiskati rešitev z zadevno državo članico, da se preprečijo nove sistemske nevarnosti za pravno državo, ki bi lahko privedle do „očitnega tveganja hujše kršitve“, kar bi lahko sprožilo uporabo postopka iz člena 7 PEU. Če obstajajo jasni znaki sistemske nevarnosti za načelo pravne države v državi članici, lahko Komisija v skladu z okvirom za krepitev pravne države z zadevno državo članico začne dialog.
- (5) Sodna praksa Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice ter dokumenti Sveta Evrope, oblikovani predvsem na podlagi strokovnega mnenja Evropske komisije za demokracijo skozi pravo („Beneške komisije“), zagotavljajo neizčrpen seznam navedenih načel in tako opredeljujejo bistveni pomen načela pravne države kot skupne vrednote Unije v skladu s členom 2 Pogodbe o Evropski uniji. Ta načela so zakonitost, ki vključuje pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen postopek sprejemanja zakonov; pravna varnost; prepoved samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti; neodvisno in nepristransko sodišče; učinkovito sodno varstvo, vključno s spoštovanjem temeljnih pravic, in enakost pred zakonom⁽²⁾. Poleg varovanja teh načel in vrednot je dolžnost državnih institucij tudi, da lojalno sodelujejo.
- (6) Okvir se bo uporabil v primerih, ko organi države članice sprejmejo ukrepe ali dopuščajo okoliščine, ki lahko sistematično in negativno vplivajo na celovitost, stabilnost ali pravilno delovanje institucij in zaščitnih mehanizmov, vzpostavljenih na nacionalni ravni za varstvo načela pravne države⁽³⁾. Cilj je obravnavanje nevarnosti za načelo pravne države, ki so sistemske narave⁽⁴⁾. Politični, institucionalni in/ali pravni red države članice, njena ustavna ureditev, delitev oblasti, neodvisnost ali nepristranskost sodstva ali njen sistem sodnega varstva, vključno z ustavnim sodstvom, če obstaja, morajo biti ogroženi⁽⁵⁾. Okvir se bo uporabil v primerih, kadar nacionalni „zaščitni ukrepi za varstvo načela pravne države“ takšnih nevarnosti ne obravnavajo učinkovito.

⁽¹⁾ COM(2014) 158 final, v nadaljnjem besedilu: Sporočilo.

⁽²⁾ Glej COM(2014) 158 final, oddelek 2, Priloga I.

⁽³⁾ Glej odstavek 4.1 Sporočila.

⁽⁴⁾ *Ibid.*

⁽⁵⁾ *Ibid.*

- (7) Okvir za krepitev pravne države je trifazni postopek. V prvi fazi („ocena Komisije“) Komisija zbere in preuči vse pomembne informacije ter oceni, ali obstajajo očitni znaki sistemske nevarnosti za načelo pravne države. Če na podlagi predhodne ocene Komisija meni, da obstaja sistemska nevarnost za načelo pravne države, bo začela dialog z zadevno državo članico, in sicer tako, da ji bo poslala „mnenje v zvezi z načelom pravne države“, utemeljila razloge za svoje pomisleke ter dala zadevni državi članici možnost odgovora. Mnenje je lahko rezultat izmenjave dopisov in srečanj z zadevnimi organi in mu lahko sledijo nadaljnje izmenjave. V drugi fazi postopka („priporočilo Komisije“) Komisija, če zadeva še ni bila zadovoljivo rešena, lahko izda „priporočilo v zvezi z načelom pravne države“, naslovljeno na zadevno državo članico. V tem primeru Komisija jasno navede razloge za svoje pomisleke in priporoči, naj država članica v določenem časovnem obdobju reši ugotovljene težave ter Komisijo obvesti o ukrepih, sprejetih v ta namen. V tretji fazi („spremljanje izvajanja priporočila“) Komisija spremlja, kako država članica ukrepa po prejetju priporočila. Celoten proces temelji na stalnem dialogu med Komisijo in zadevno državo članico. Če država članica v določenem roku ne ukrepa zadovoljivo, se lahko uporabi postopek iz člena 7 PEU; postopek se lahko sproži na podlagi obrazloženega predloga tretjine držav članic, Evropskega parlamenta ali Komisije.
- (8) Novembra 2015 je Komisija izvedela za spor, ki poteka na Poljskem in zlasti zadeva sestavo ustavnega sodišča ter skrajšanje mandatov sedanjega predsednika in podpredsednika ustavnega sodišča. Ustavno sodišče je v zvezi s tem izreklo dve sodbi, in sicer 3. in 9. decembra 2015.
- (9) 22. decembra 2015 je *Sejm* (poljski parlament) sprejel zakon o spremembi zakona o ustavnem sodišču, ki se nanaša na delovanje sodišča ter neodvisnost njegovih sodnikov ⁽¹⁾.
- (10) V dopisu s 23. decembra 2015 ⁽²⁾ je Komisija poljsko vlado zaprosila, da jo obvešča o ustavnih razmerah na Poljskem, vključno z ukrepi, ki so jih poljski organi predvideli v zvezi z navedenima sodbama ustavnega sodišča. V zvezi s spremembami iz zakona o ustavnem sodišču z 22. decembra 2015 je Komisija navedla, da pričakuje, da ta zakon ne bo dokončno sprejet ali vsaj ne začel veljati, dokler se ne opravi celovite in ustrezne ocene vseh pomislekov o vplivu tega zakona na neodvisnost in delovanje ustavnega sodišča. Komisija je poljskim organom prav tako priporočila, naj tesno sodelujejo z Beneško komisijo Sveta Evrope.
- (11) 23. decembra 2015 je poljska vlada Beneško komisijo zaprosila za mnenje o zakonu z 22. decembra 2015. Vendar poljski parlament pred sprejetjem nadaljnjih ukrepov ni počakal na to mnenje, tako da je bil zakon 28. decembra 2015 objavljen v Uradnem listu in začel veljati.
- (12) 30. decembra 2015 je Komisija pisala poljski vladi ⁽³⁾, da bi dobila dodatne informacije o predlaganih reformah glede upravljanja javne radiotelevizije na Poljskem. 31. decembra 2015 je poljski senat sprejel „zakon o malih medijih“, ki ureja upravni odbor in nadzorni svet poljske javne radiotelevizije. 7. januarja 2016 je Komisija prejela odgovor poljske vlade ⁽⁴⁾ v zvezi z dopisom o zakonu o medijih, v katerem je ta zanikala kakršen koli škodljiv vpliv na pluralnost medijev. 11. januarja je Komisija prejela odgovor poljske vlade glede reforme ustavnega sodišča ⁽⁵⁾. Ta dva odgovora nista odpravila pomislekov Komisije.
- (13) 13. januarja 2016 je kolegij komisarjev organiziral prvo orientacijsko razpravo, da bi ocenili razmere na Poljskem. Komisija se je odločila, da v skladu z okvirom za krepitev pravne države preuči razmere in prvega podpredsednika Fransa Timmermansa pooblastila, naj začne dialog z institucijami Republike Poljske za razjasnitev teh vprašanj in opredelitev možnih rešitev. Istega dne je Komisija poljski vladi poslala dopis ⁽⁶⁾, v katerem jo je obvestila, da preučuje razmere v skladu z okvirom za krepitev pravne države in da želi začeti dialog

⁽¹⁾ Zakon z 22. decembra 2015 o spremembi zakona o ustavnem sodišču s 25. junija 2015. Zakon o spremembi je bil objavljen v Uradnem listu 28. decembra; točka 2217.

⁽²⁾ Dopis prvega podpredsednika Fransa Timmermansa ministru za zunanje zadeve Witoldu Waszczykowskiemu in ministru za pravosodje Zbigniewu Ziobru s 23. decembra 2015.

⁽³⁾ Dopis prvega podpredsednika Fransa Timmermansa ministru za zunanje zadeve Witoldu Waszczykowskiemu in ministru za pravosodje Zbigniewu Ziobru s 30. decembra 2015.

⁽⁴⁾ Dopis državnega podsekretarja Aleksandra Stepkowskega prvemu podpredsedniku Komisije Fransu Timmermansu s 7. januarja 2016.

⁽⁵⁾ Dopis ministra za pravosodje Zbigniewa Ziobra prvemu podpredsedniku Komisije Fransu Timmermansu z 11. januarja 2016.

⁽⁶⁾ Dopis prvega podpredsednika Fransa Timmermansa ministru za pravosodje Zbigniewu Ziobru s 13. januarja 2016.

z institucijami Republike Poljske, da bi razjasnili odprta vprašanja in opredelili možne rešitve. 19. januarja 2016 je Komisija pisala poljski vladi ⁽¹⁾ in ji ponudila strokovno pomoč ter predlagala razpravo o zadevah, povezanih z novim zakonom o medijih.

- (14) 19. januarja 2016 je poljska vlada pisala Komisiji ⁽²⁾ in predstavila svoja stališča o sporu v zvezi z imenovanjem sodnikov, pri čemer se je med drugim sklicevala na ustavne običaje v zvezi z imenovanjem sodnikov. Poljska vlada je navedla več pozitivnih učinkov, ki naj bi bili rezultat spremembe zakona o ustavnem sodišču.
- (15) Istega dne je Evropski parlament organiziral plenarno razpravo o razmerah na Poljskem.
- (16) 1. februarja 2016 je Komisija pisala poljski vladi ⁽³⁾ in jo opozorila, da sodbi ustavnega sodišča o imenovanju sodnikov še vedno nista bili izvršeni. Prav tako je poudarila, da je treba spremembo zakona o ustavnem sodišču dodatno preučiti, zlasti „kombinirane učinke“ različnih uvedenih sprememb, in zahtevala podrobnejša pojasnila. V dopisu je zahtevala tudi informacije o drugih nedavno sprejetih zakonih, zlasti novem zakonu o javni upravi, zakonu o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov ter zakonu o javnem tožilstvu, in predvidenih zakonodajnih reformah, zlasti nadaljnjih reformah medijske zakonodaje.
- (17) 29. februarja 2016 je poljska vlada pisala Komisiji ⁽⁴⁾ z dodatnimi pojasnili o mandatu predsednika ustavnega sodišča. V dopisu je pojasnila, da je sodišče v sodbi z 9. decembra 2015 razglasilo, da sočasne določbe zakona o spremembi, ki so predvidevale končanje mandata predsednika, neustavne in so tako izgubile svoj pravni učinek. Zato bo sedanjí predsednik sodišča svoj mandat v skladu s prejšnjimi zakonskimi določbami nadaljeval do izteka, tj. 19. decembra 2016. V dopisu je bilo tudi navedeno, da bo mandat naslednjega predsednika trajal 3 leta. Poleg tega je poljska vlada v dopisu zaprosila za pojasnila glede navedb Komisije, da zavezujoči in dokončni sodbi ustavnega sodišča še vedno nista bili izvršeni ter da so resolucije o imenovanju treh ustavnih sodnikov z 2. decembra 2015 v nasprotju s poznejšo sodbo sodišča.
- (18) 3. marca 2016 je Komisija pisala poljski vladi ⁽⁵⁾ in odgovorila na vprašanje glede imenovanja sodnikov iz dopisa poljske vlade z 29. februarja 2016. V zvezi s spremembo zakona o ustavnem sodišču je v dopisu navedla, da glede na predhodno oceno nekatere spremembe, tako posamezno kot v kombinaciji, otežujejo pogoje, pod katerimi lahko ustavno sodišče presoja ustavnost nedavno sprejetih zakonov, in zaprosila za podrobnejša pojasnila v zvezi s tem. Prav tako je zaprosila za informacije o drugih nedavno sprejetih zakonih in predvidenih dodatnih zakonodajnih reformah.
- (19) 9. marca 2016 je ustavno sodišče razsodilo, da je zakon z 22. decembra 2015 neustaven. Te sodbe poljska vlada do sedaj ni objavila v Uradnem listu, kar pomeni, da nima pravnega učinka.
- (20) 11. marca 2016 je Beneška komisija sprejela mnenje „o spremembah zakona o ustavnem sodišču s 25. junija 2015“ ⁽⁶⁾. Kar zadeva imenovanje sodnikov, je v svojem mnenju pozvala poljski parlament, naj poišče rešitev na podlagi načela pravne države in ob upoštevanju sodb sodišča. Med drugim je tudi menila, da bo zlasti kombinirani učinek visokega kvoruma za sklepčnost, zahteve po dvotretjinski večini pri sprejemanju sodb in strogega pravila, ki onemogoča obravnavanje nujnih zadev, povzročil, da bo sodišče neučinkovito. Poleg tega je menila, da bo zavrnitev objave sodbe z 9. marca 2016 še poglobila ustavno krizo na Poljskem.

⁽¹⁾ Dopis komisarja Güntherja Oettingerja ministru za pravosodje Zbigniewu Ziobru z 19. januarja 2016.

⁽²⁾ Dopis ministra za pravosodje Zbigniewa Ziobra prvemu podpredsedniku Komisije Fransu Timmermansu z 19. januarja 2016.

⁽³⁾ Dopis prvega podpredsednika Fransa Timmermansa ministru za pravosodje Zbigniewu Ziobru s 1. februarja 2016.

⁽⁴⁾ Dopis ministra za zunanje zadeve Witolda Waszczykowskega prvemu podpredsedniku Komisije Fransu Timmermansu z 29. februarja 2016.

⁽⁵⁾ Dopis prvega podpredsednika Fransa Timmermansa ministru za zunanje zadeve Witoldu Waszczykowskiemu s 3. marca 2016.

⁽⁶⁾ Mnenje št. 833/2015, CDL-AD(2016)001.

- (21) 21. marca 2016 je poljska vlada pisala Komisiji in prvega podpredsednika Fransa Timmermansa povabila na sestanek na Poljskem, da bi ocenili dosednji dialog med poljsko vlado in Komisijo ter opredelili možnosti za nadaljevanje nepristranskega, na dokazih temelječega sodelovanja.
- (22) 31. marca 2016 je poljska vlada pisala Komisiji in predstavila zadnje informacije in pravne presoje v zvezi s sporom glede ustavnega sodišča na Poljskem. 5. aprila 2016 so v Varšavi potekala srečanja med prvim podpredsednikom Komisije Fransom Timmermansom ter poljskim ministrom za zunanje zadeve, ministrom za pravosodje, podpredsednikom vlade ter predsednikom in podpredsednikom ustavnega sodišča. Tem srečanjem je sledilo več srečanj med poljsko vlado, ki jo je zastopalo ministrstvo za pravosodje, in Komisijo.
- (23) Po sodbi z 9. marca 2016 je ustavno sodišče nadaljevalo z razsojanjem o zadevah. Poljska vlada v teh postopkih ni sodelovala in sodb, ki jih je ustavno sodišče izreklo od 9. marca 2016, doslej še ni objavila v Uradnem listu ⁽¹⁾.
- (24) 13. aprila 2016 je Evropski parlament sprejel resolucijo o razmerah na Poljskem, v kateri je med drugim poljsko vlado pozval, naj spoštuje, objavi in v celoti ter brez odlašanja izvrši sodbo ustavnega sodišča z 9. marca 2016, naj izvrši sodbi s 3. in 9. decembra 2015 ter v celoti izvaja priporočila Beneške komisije.
- (25) 20. aprila 2016 je potekal sestanek med Komisijo ter predstavniki mreže predsednikov vrhovnih sodišč Evropske unije in konference evropskih ustavnih sodišč, da bi razpravljali o razmerah na Poljskem.
- (26) 26. aprila 2016 je Generalna skupščina poljskega vrhovnega sodišča sprejela resolucijo, s katero je potrdila, da so sodbe ustavnega sodišča veljavne, čeprav poljska vlada zavrača njihovo objavo v Uradnem listu.
- (27) 29. aprila 2016 je skupina poslancev *Sejma* predložila zakonodajni predlog za nov zakon o ustavnem sodišču, ki naj bi nadomestil sedanjega. Predlog je vseboval več določb, ki jih je Beneška komisija v svojem mnenju z 11. marca 2016 že kritizirala in ki jih je ustavno sodišče v sodbi z 9. marca 2016 razglasilo za neustavne. Mednje spada zahteva po dvotretjinski večini za sprejemanje odločitev za „abstraktni“ ustavni pregled na novo sprejetih zakonov. Aprila je *Sejm* sestavil skupino strokovnjakov za pomoč pri pripravi novega zakona o ustavnem sodišču.
- (28) 24. maja 2016 se je prvi podpredsednik Komisije Frans Timmermans v Varšavi sestal s poljsko predsednico vlade, predsednikom in podpredsednikom ustavnega sodišča, varuhom človekovih pravic, županjo Varšave in člani opozicijskih strank v *Sejmu*. 26. maja 2016 se je prvi podpredsednik Komisije Frans Timmermans v Bruslju sestal s podpredsednikom poljske vlade. Temu so sledili nadaljnje izmenjave in srečanja med Komisijo in poljsko vlado.
- (29) Vendar kljub natančni in konstruktivni naravi izmenjav med Komisijo in poljsko vlado pomisleki Komisije niso bili odpravljeni. 1. junija 2016 je Komisija sprejela mnenje v zvezi z načelom pravne države na Poljskem. Po dialogu, ki je s poljskimi organi potekal vse od 13. januarja, je Komisija menila, da je treba v navedenem mnenju formalizirati oceno trenutnih razmer. V mnenju so bili navedeni pomisleki Komisije, njegov namen pa je bil usmeriti dialog s poljskimi organi proti iskanju rešitve.
- (30) 24. junija 2016 je poljska vlada pisala Komisiji in potrdila prejem mnenja Komisije v zvezi z načelom pravne države s 1. junija ⁽²⁾. V dopisu je Komisijo obvestila o stanju glede parlamentarnega dela na Poljskem, vključno z novim zakonom o ustavnem sodišču, in izrazila prepričanje, da je delo v parlamentu prava pot za dosego konstruktivne rešitve. Dialog med Komisijo in poljsko vlado se je nato nadaljeval.

⁽¹⁾ Od 9. marca 2016 tako ni bilo objavljenih dvajset sodb ustavnega sodišča.

⁽²⁾ Dopis ministra za pravosodje Witolda Waszczykowskega prvemu podpredsedniku Komisije Fransu Timmermansu s 24. junija 2016.

- (31) 22. julija 2016 je *Sejm* sprejel nov zakon o ustavnem sodišču, ki nadomešča zakon o ustavnem sodišču s 25. junija 2015. Prva obravnava je potekala 10. junija 2016, druga se je začela 5. julija 2016, tretja pa se je zaključila 7. julija. Senat je spremembe sprejel 21. julija 2016. *Sejm* je 22. julija 2016 sprejel zakon, kot ga je spremenil senat. Preden zakon začne veljati, ga mora podpisati predsednik republike in mora biti objavljen v Uradnem listu. Komisija je predložila pripombe in s poljskimi organi na različnih stopnjah zakonodajnega postopka razpravljala o vsebini osnutka zakona –

SPREJELA NASLEDNJE PRIPOROČILO:

1. Poljska bi morala ustrezno upoštevati analizo Komisije, predstavljeno v nadaljevanju, in sprejeti ukrepe iz oddelka 6 tega priporočila, da bi ugotovljene težave rešila v določenem roku.

1. PODROČJE UPORABE PRIPOROČILA

2. Ta dokument vsebuje pomisleke Komisije v zvezi z načelom pravne države na Poljskem in priporočila poljskim organom o tem, kako te pomisleke odpraviti. Pomisleki se nanašajo na naslednje zadeve:

- (1) imenovanje sodnikov ustavnega sodišča in neizvrševanje sodb ustavnega sodišča s 3. in 9. decembra 2015 v zvezi s tem;
- (2) neobjava v Uradnem listu in neizvrševanje sodbe z 9. marca 2016 ter sodb ustavnega sodišča po 9. marcu 2016;
- (3) učinkovito delovanje ustavnega sodišča in učinkovitost ustavnega pregleda nove zakonodaje, zlasti glede na zakon o ustavnem sodišču, ki ga je *Sejm* sprejel 22. julija 2016.

2. IMENOVANJE SODNIKOV USTAVNEGA SODIŠČA

3. Pred splošnimi parlamentarnimi volitvami 25. oktobra 2015 je *Sejm* v izteku mandata 8. oktobra imenoval pet oseb, ki naj bi jih predsednik republike „izbral“ za ustavne sodnike. Trije sodniki naj bi zasedli mesta, ki so se izpraznila med iztekajočim se mandatom, dva pa mesti, ki bi se izpraznili v času mandata prihajajoče sestave *Sejma*, ki je začel zasedati 12. novembra 2015.
4. 19. novembra 2015 je *Sejm* po hitrem postopku spremenil zakon o ustavnem sodišču in uvedel možnost za razveljavitev imenovanj sodnikov, ki jih je opravila prejšnja sestava *Sejma*, in za imenovanje petih novih sodnikov. 25. novembra 2015 je *Sejm* sprejel predlog o razveljavitvi petih imenovanj s strani prejšnje sestave *Sejma* in 2. decembra imenoval pet novih sodnikov.
5. Ustavno sodišče je začelo postopek v zvezi z odločitvami prejšnje in nove sestave *Sejma*. Sodišče je posledično izreklo dve sodbi, in sicer 3. in 9. decembra 2015.
6. V sodbi s 3. decembra ⁽¹⁾ je ustavno sodišče med drugim razsodilo, da je bila prejšnja sestava *Sejma* upravičena do imenovanja treh sodnikov, ki so nadomestili sodnike, ki jim je mandat potekel 6. novembra 2015. Hkrati je sodišče pojasnilo, da *Sejm* ni bil upravičen do imenovanja dveh sodnikov, ki naj bi nadomestila tista, ki jima bi mandat potekel decembra. V sodbi je bila tudi izrecno omenjena obveznost predsednika republike, da takoj sprejme zaprisego sodnika, ki ga imenuje *Sejm*.

⁽¹⁾ K 34/15.

7. Ustavno sodišče je 9. decembra ⁽¹⁾ med drugim razveljavilo pravno podlago za imenovanje treh sodnikov s strani nove sestave *Sejma*, ki naj zasedli mesta, ki so se izpraznila 6. novembra 2015 in za katera je prejšnja sestava že zakonito imenovala sodnike.
8. Kljub tema sodbama trije sodniki, imenovani s strani prejšnje sestave *Sejma*, niso nastopili svoje funkcije ustavnih sodnikov, predsednik republike pa še ni sprejel njihove zaprisege. Sprejel pa je zaprisego treh sodnikov, ki jih je brez veljavne pravne podlage imenovala nova sestava *Sejma*.
9. Dva sodnika, ki jih je izbrala nova sestava *Sejma* in ki naj bi nadomestila sodnika, katerih mandat se je iztekel decembra 2015, sta medtem nastopila funkcijo ustavnega sodnika.
10. 28. aprila 2016 je pred predsednikom republike zaprisegel nov ustavni sodnik, ki ga je *Sejm* imenoval za mesto, ki se je izpraznilo tistega meseca, ko se je enemu od ustavnih sodnikov iztekel mandat.
11. 22. julija 2016 je *Sejm* sprejel nov zakon o ustavnem sodišču. V členu 90 tega zakona je navedeno, da „od začetka veljavnosti tega zakona predsednik ustavnega sodišča v senate, ki odločajo o zadevah, vključni ustavne sodnike, ki so zaprisegli pred predsednikom republike, a do datuma začetka veljavnosti tega zakona še niso nastopili svoje funkcije kot sodniki, ter takim sodnikom dodeljuje zadeve“. Člen 6(7) novega zakona določa, da se „po zaprisegi sodniki zglasijo na sodišču in nastopijo svoje funkcije, predsednik sodišča pa jim dodeli zadeve in vzpostavi pogoje, ki jim bodo omogočali opravljanje njihove funkcije“.
12. Komisija meni, da zavezujoči in pravnomočni sodbi ustavnega sodišča s 3. in 9. decembra 2015 še vedno nista izvršeni, kar zadeva imenovanje sodnikov. Ti sodbi zahtevata, da državne institucije na Poljskem z lojalnim sodelovanjem zagotovijo, da v skladu z načelom pravne države trije sodniki, ki jih je imenovala prejšnja sestava *Sejma*, nastopijo svojo funkcijo ustavnih sodnikov in da trije sodniki, ki jih je imenovala nova sestava *Sejma* brez ustrezne pravne podlage, svoje funkcije ne nastopijo. Dejstvo, da ti sodbi nista bili izvršeni, sproža resne pomisleke v zvezi s pravno državo, saj je spoštovanje pravnomočnih sodb sodišča bistvena zahteva v okviru načela pravne države.
13. V enem od svojih dopisov se je poljska vlada sklicevala na poljske ustavne običaje glede imenovanja sodnikov, ki naj bi upravičevali stališče nove sestave *Sejma*. Vendar Komisija, podobno kot Beneška komisija ⁽²⁾, ugotavlja, da je razlaganje in uporaba nacionalnega ustavnega prava in običajev naloga ustavnega sodišča, ki se v svojih sodbah na take običaje ni sklicevalo. Sodbe s 3. decembra, ki je potrdila pravno podlago za imenovanje treh sodnikov s strani prejšnje sestave *Sejma* na mesta, ki so se izpraznila 6. novembra, ni mogoče razveljaviti s sklicevanjem na domnevne ustavne običaje, ki jih ustavno sodišče ne priznava.
14. Poleg tega bi omejevanje vpliva teh sodb zgolj na obveznost vlade, da jih objavi, kot navajajo poljski organi, pomenilo nepriznavanje pravnega in operativnega učinka sodb s 3. in 9. decembra. S tem se zlasti zanika obveznost predsednika republike, da sprejme zaprisego zadevnih sodnikov, ki jo je potrdilo tudi ustavno sodišče.
15. Komisija nadalje ugotavlja, da tudi Beneška komisija meni, da mora rešitev trenutnega spora glede sestave ustavnega sodišča „temeljiti na obveznosti, da se spoštujejo in v celoti izvršijo sodbe ustavnega sodišča“ in „zato poziva državne organe in zlasti *Sejm*, naj sodbe v celoti spoštujejo in izvršujejo“ ⁽³⁾.
16. Komisija meni, da zakon o ustavnem sodišču z 22. julija 2016 ni v skladu s sodbama s 3. in 9. decembra. Člen 90 in člen 6(7) zahtevata, da predsednik ustavnega sodišča zadeve dodeljuje vsem sodnikom, ki so zaprisegli pred predsednikom republike, vendar še niso nastopili funkcije kot sodniki. Zdi se, da je ta določba prikrojena

⁽¹⁾ K 35/15.

⁽²⁾ Mnenje, točka 112.

⁽³⁾ Mnenje, točka 136.

položaju treh sodnikov, ki so bili nezakonito imenovani s strani nove sestave *Sejma* decembra 2015. Tem sodnikom bi tako omogočila, da nastopijo svoje funkcije na mestih, za katera je prejšnja sestava *Sejma* že zakonito imenovala tri sodnike. Te določbe so torej v nasprotju s sodbama ustavnega sodišča s 3. in 9. decembra 2015 in mnenjem Beneške komisije.

17. Komisija zato meni, da bi morali poljski organi spoštovati in v celoti izvršiti sodbi ustavnega sodišča s 3. in 9. decembra 2015. Ti sodbi zahtevata, da državne institucije z lojalnim sodelovanjem zagotovijo, da v skladu z načelom pravne države trije sodniki, ki jih je imenovala prejšnja sestava *Sejma*, nastopijo svojo funkcijo ustavnih sodnikov in da trije sodniki, ki jih je imenovala nova sestava *Sejma* brez veljavne pravne podlage, svoje funkcije sodnikov ne nastopijo, ne da bi bili zakonito imenovani. Zadevne določbe zakona o ustavnem sodišču z 22. julija 2016 so v nasprotju s sodbama ustavnega sodišča s 3. in 9. decembra 2015 in mnenjem Beneške komisije ter vzbujajo resne pomisleke glede spoštovanja načela pravne države.

3. NEOBJAVA IN NEIZVRŠEVANJE SODBE USTAVNEGA SODIŠČA Z 9. MARCA 2016 IN SODB, IZREČENIH PO 9. MARCU 2016

18. 22. decembra 2015 je *Sejm* po hitrem postopku spremenil zakon o ustavnem sodišču⁽¹⁾. Spremembe so podrobneje opisane v oddelku 4.1. V sodbi z 9. marca 2016 je ustavno sodišče zakon z 22. decembra 2015 in njegove posebne določbe v celoti razglasilo za neustavne. Poljski organi doslej te sodbe niso objavili v Uradnem listu. Poljska vlada izpodbija zakonitost sodbe, saj ustavno sodišče ni uporabilo postopka, ki ga predvideva zakon z 22. decembra 2015. Enako stališče je vlada zavzela glede sodb, ki jih je sodišče izreklo po 9. marcu 2016.
19. Komisija meni, da je sodba z 9. marca 2016 zavezujoča in jo je treba spoštovati. Ustavno sodišče je ravnalo pravilno, ko ni uporabilo postopka, predvidenega v zakonu z 22. decembra 2015. V zvezi s tem se Komisija strinja z Beneško komisijo, ki glede tega navaja, da „mora biti preprost zakonodajni akt, ki bi lahko onemogočil ustavni nadzor, predmet ustavnega pregleda, preden ga sodišče lahko uporabi. [...] Že sama ideja o nadvladi ustave pomeni, da mora ustavno sodišče zakon, ki naj bi ogrožal ustavno sodno varstvo, nadzorovati in ga po potrebi razveljaviti, preden začne veljati“⁽²⁾. Poleg tega Komisija poudarja, da glede na to, da bi bil po zakonu z 22. decembra 2015 za sodbo v polni sestavi potreben kvorum 13 sodnikov, ustavno sodišče pa je bilo sestavljeno samo iz 12 sodnikov, ustavno sodišče ne bi moglo opraviti ustavnega pregleda sprememb z 22. decembra 2015, kot zahtevajo prvi predsednik ustavnega sodišča, varuh človekovih pravic in nacionalni sodni svet. To bi bilo v nasprotju s poljsko ustavo, ki ustavnemu sodišču nalaga opravljanje ustavnih pregledov. Prav tako sodišče ne bi moglo odločati o ustavnosti zahteve o kvalificirani večini, pri tem pa glasovati v skladu z zahtevo, katere ustavnost je presojal.
20. Zavrnitev vlade, da objavi sodbo ustavnega sodišča z 9. marca 2016, vzbuja resne pomisleke v zvezi s pravno državo, saj je spoštovanje pravnomočnih sodb bistvena zahteva v okviru načela pravne države. Če je objava sodbe predpogoj za njen začetek veljavnosti in če je taka objava dolžnost državnega organa, ki ni sodišče, ki je izreklo sodbo, je naknadni nadzor zakonitosti sodbe s strani tega državnega organa v nasprotju z načelom pravne države. Zavrnitev objave sodbe pomeni nepriznavanje samodejnega pravnega in operativnega učinka zavezujoče in pravnomočne sodbe ter kršitev načel zakonitosti in delitve oblasti.
21. Zavrnitev objave sodbe z 9. marca ustvarja negotovost in polemike, ki bodo negativno vplivale ne le na navedeno sodbo, ampak tudi na vse nadaljnje in prihodnje sodbe sodišča. Ker so sodbe po sodbi z 9. marca 2016 razglašene v skladu s pravili, ki so se uporabljala pred 22. decembrom 2015, bo tveganje stalnih polemik glede

⁽¹⁾ Zakon o ustavnem sodišču s 25. junija 2015, objavljen v Uradnem listu 30. julija 2015, točka 1064, kot je bil spremenjen. Zakon z 22. decembra 2015 je bil v Uradnem listu objavljen 28. decembra; točka 2217.

⁽²⁾ Mnenje, točka 41.

vsake prihodnje sodbe oviralo pravilno delovanje poljskega ustavnega sodišča. To tveganje že postaja resničnost, saj je ustavno sodišče od sodbe z 9. marca 2016 do zdaj izreklo 20 sodb, od katerih nobena ni bila objavljena v Uradnem listu.

22. Komisija ugotavlja, da novi zakon o ustavnem sodišču z 22. julija 2016 navedenih pomislekov ne odpravlja. Člen 80(4) zakona zahteva, da predsednik ustavnega sodišča pri predsedniku vlade „predloži vlogo“ za objavo sodb. To kaže, da je objava sodb odvisna od odločitve predsednika vlade. Zato ta člen vzbuja resne pomisleke glede neodvisnosti sodišča.
23. Poleg tega člen 89 določa, da „se sodbe Sodišča, izrečene pred 20. julijem 2016 po postopku, ki ni skladen z zakonom o ustavnem sodišču s 25. junija 2015, objavijo v roku 30 dni od začetka veljavnosti [tega] zakona, razen sodb glede normativnih aktov, ki so bili razveljavljeni“. Ta določba vzbuja pomisleke, saj objava sodb ne bi smela biti odvisna od odločitve zakonodajalca. Poleg tega je namigovanje, da so bile sodbe izrečene nezakonito, v nasprotju z načelom delitve oblasti, saj ugotavljanje skladnosti z ustavo ni naloga *Sejma*. Ta določba je tudi v nasprotju s sodbo z 9. marca 2016 in ugotovitvami Beneške komisije.
24. Dejstvo, da je poljska vlada doslej zavračala objavo sodbe ustavnega sodišča z 9. marca 2016 ter vseh poznejših sodb v Uradnem listu, ustvarja negotovost glede pravne podlage za delovanje sodišča in glede pravnih učinkov njegovih sodb. Ta negotovost ogroža učinkovitost ustavnega pregleda in vzbuja resne pomisleke glede pravne države. Zakon z 22. julija 2016 teh pomislekov ne odpravlja.

4. PREGLED ZAKONA O USTAVNEM SODIŠČU IN UČINKOVITOST USTAVNEGA PREGLEDA NOVE ZAKONODAJE

25. Komisija ugotavlja, da je *Sejm* 22. julija 2016 sprejel nov zakon o delovanju ustavnega sodišča, ki razveljavlja zakon o ustavnem sodišču s 25. junija 2015. Ta zakon sledi zakonu z 22. decembra 2015, ki ga je ustavno sodišče razglasilo za protiustavnega. Zato je treba oceniti, ali je ta zakon skladen z načeli pravne države, pri tem pa upoštevati njegov vpliv na učinkovitost ustavnega pregleda, tudi nedavno sprejetih zakonov, in ali torej predstavlja primeren ukrep za odpravo pomislekov glede spoštovanja načela pravne države, ki jih je Komisija navedla v svojem mnenju v zvezi z načelom pravne države s 1. junija. Zadevna zakonodaja in njen učinek sta podrobneje obravnavana v nadaljevanju, pri čemer se upošteva učinek določb tako posamično kot v kombinaciji ter predhodna sodna praksa ustavnega sodišča in mnenje Beneške komisije.

4.1 Sprememba zakona o ustavnem sodišču z 22. decembra 2015

26. 22. decembra 2015 je *Sejm* po hitrem postopku spremenil zakon o ustavnem sodišču ⁽¹⁾. Spremembe med drugim zadevajo povečanje kvoruma sodnikov za sklepčnost pri obravnavanju zadev ⁽²⁾, povečanje potrebne večine ustavnega sodišča za izrekanje sodb v polni sestavi senata ⁽³⁾, zahtevo po obravnavi zadev v časovnem zaporedju ⁽⁴⁾ in minimalni rok za začetek obravnave ⁽⁵⁾. Nekatere spremembe ⁽⁶⁾ so povečale vključevanje drugih državnih institucij v disciplinske postopke proti sodnikom sodišča.
27. V sodbi z 9. marca 2016 je ustavno sodišče zakon z 22. decembra 2015 in njegove posebne določbe, zlasti tiste, navedene zgoraj, v celoti razglasilo za neustavne. Poljski organi doslej te sodbe niso objavili v Uradnem listu (glej oddelek 3 zgoraj).

⁽¹⁾ Zakon o ustavnem sodišču s 25. junija 2015, objavljen v Uradnem listu 30. julija 2015, točka 1064, kot je bil spremenjen. Zakon z 22. decembra 2015 je bil v Uradnem listu objavljen 28. decembra; točka 2217.

⁽²⁾ Glej novi člen 1(9), ki nadomešča člen 44(1–3).

⁽³⁾ Glej novi člen 1(14), ki nadomešča člen 99(1).

⁽⁴⁾ Glej novi člen 1(10), ki uvaja nov člen 80(2).

⁽⁵⁾ Glej novi člen 1(12), ki nadomešča člen 87(2).

⁽⁶⁾ Glej novi člen 1(5), ki uvaja nov člen 28a, in novi člen 1(7), ki uvaja nov člen 31a.

28. Kot je navedeno v mnenju s 1. junija 2016, je Komisija zavzela stališče, da zlasti kombinirani učinek sprememb v zvezi s kvorumom za sklepčnost, glasovalno večino, obravnavanjem zadev v časovnem zaporedju in minimalnim rokom za začetek obravnav slabi učinkovitost ustavnega sodišča kot varuha ustave. Tako stališče ima tudi Beneška komisija. Ker so te ugotovitve pomembne za oceno zakona z 22. julija 2016, so glavne točke navedene v nadaljevanju.

4.1.1 Kvorum za sklepčnost

29. Spremenjeni člen 44(3) navaja, da se „za razsojanje v polni sestavi senata zahteva udeležba najmanj 13 sodnikov sodišča“⁽¹⁾. V skladu s spremenjenim členom 44(1) ustavno sodišče odloča v polni sestavi senata, razen če zakon ne določa drugače. To velja zlasti za t. i. „abstraktne zadeve“ ustavnega pregleda na novo sprejetih zakonov. Spremenjeni člen 44(1) določa tudi izjeme, zlasti za posamezne pritožbe ali zadeve, ki jih predložijo redna sodišča. Prejšnja različica zakona je za odločitve v polni sestavi senata zahtevala prisotnost najmanj *devetih* sodnikov (člen 44(3), točka 3 zakona pred spremembo).
30. Komisija je menila, da kvorum za sklepčnost 13 od 15 sodnikov za polno sestavo senata (za „abstraktni“ ustavni pregled na novo sprejetih zakonov) pomeni resno oviro za postopek sprejemanja odločitev ustavnega sodišča, saj obstaja tveganje, da se njegovo delovanje blokira. Komisija je navedla, Beneška komisija pa potrdila, da je kvorum za sklepčnost 13 od 15 sodnikov neobičajno visok v primerjavi z zahtevami v drugih državah članicah. Dejansko je povsem mogoče, da iz različnih razlogov ta kvorum za sklepčnost včasih ne bi bil dosežen, kar bi pomenilo, da sodišče vsaj začasno ne bi moglo razsojati. Tak položaj bi nastal v sedanjih okoliščinah, saj ima sodišče trenutno samo 12 sodnikov.

4.1.2 Glasovalna večina

31. V skladu s spremenjenim členom 99(1) razglasitev sodb ustavnega sodišča v polni sestavi senata (za „abstraktne zadeve“) zahteva dvotretjinsko večino prisotnih sodnikov. Glede na nov (višji) kvorum za sklepčnost (glej zgoraj) to pomeni, da mora sodbo odobriti najmanj devet sodnikov, če ustavno sodišče razsoja v polni sestavi senata⁽²⁾. Navadna večina glasov zadošča samo v primeru, da sodišče razsoja v senatu sedmih ali treh sodnikov (posamezne pritožbe in zahteve rednih sodišč za predhodno odločanje). Prejšnja različica zakona je za odločitve v polni sestavi senata zahtevala navadno večino glasov (člen 99(1) zakona pred spremembo).
32. Poleg višjega kvoruma za sklepčnost je dvotretjinska večina za sprejemanje odločitev (pri „abstraktnem“ ustavnem pregledu na novo sprejetih zakonov) bistveno povečala ovire za postopek sprejemanja odločitev ustavnega sodišča. Komisija je navedla, Beneška komisija pa potrdila, da je v veliki večini evropskih pravnih sistemov potrebna le navadna večina glasov. V vsakem primeru je ustavno sodišče ugotovilo, da poljska ustava zahteva glasovanje z navadno večino in da je zato zahteva po kvalificirani večini neustavna.

4.1.3 Obravnavanje zadev v časovnem zaporedju

33. V skladu s spremenjenim členom 80(2)⁽³⁾ se datumi za obravnave ali seje brez navzočnosti javnosti, na katerih se obravnavajo vloge v abstraktnih zadevah ustavnega pregleda, „določijo v zaporedju, v katerem so bile zadeve predložene sodišču“. Za to pravilo ni predvidenih izjem, v skladu s spremembo pa se pravilo uporablja za vse tekoče zadeve, za katere še ni bil določen datum obravnave⁽⁴⁾. Prejšnja različica zakona ni vsebovala takega pravila.

⁽¹⁾ Ta novi kvorum za sklepčnost velja tudi za resolucije generalne skupščine, razen če ni z zakonom določeno drugače, glej novi člen 1(3), ki spreminja člen 10(1).

⁽²⁾ V skladu s spremembo enaka pravila (kvorum za sklepčnost in dvotretjinska večina glasov) veljajo tudi za generalno skupščino sodišča.

⁽³⁾ Glej novi člen 1(10), ki uvaja nov člen 80(2).

⁽⁴⁾ Glej novi člen 2.

34. „Pravilo zaporedja“, po katerem mora ustavno sodišče zadeve obravnavati v zaporedju, po katerem so bile registrirane, negativno vpliva na njegovo zmožnost hitrega odločanja o ustavnosti novih zakonov, zlasti glede na število odprtih zadev. Dejstvo, da ni mogoče upoštevati narave zadeve (zlasti, ko zadeva vprašanja o temeljnih pravicah), njene pomembnosti in konteksta, v katerem je predložena, bi ustavnemu sodišču lahko preprečilo izpolnjevanje zahteve po razumnem trajanju postopkov, kot je zapisana v členu 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah in členu 47 Listine EU o temeljnih pravicah. Kot je opozorila tudi Beneška komisija, bi pravilo zaporedja lahko sodišča odvrnilo, da predložijo zahteve za predhodno odločanje Sodišču, zlasti če je po prejemu predhodne odločbe potrebna obravnava.

4.1.4 Minimalni rok za začetek obravnav

35. V skladu s spremenjenim členom 87(2) ⁽¹⁾ „se obravnava ne sme začeti prej kot po treh mesecih od dneva, ko je bil datum obravnave sporočen udeležencem postopka, v zadevah, o katerih se razsoja v polni sestavi senata, pa šest mesecev po tem dnevu“. V prejšnji različici zakona je bilo navedeno, da se obravnava ne sme začeti prej kot po 14 dneh od vročitve uradnega obvestila o datumu začetka udeležencem v postopku.
36. To vprašanje je treba obravnavati v povezavi z zahtevo glede načrtovanja obravnav. Minimalni rok za začetek obravnav (udeleženci v postopku morajo biti uradno obveščeni o začetku obravnave na ustavnem sodišču vsaj tri mesece (v pomembnih zadevah pa šest mesecev) pred datumom začetka obravnave) bi lahko upočasnil postopke. Kot je navedeno zgoraj, dejstvo, da ni splošne določbe, ki bi ustavnemu sodišču v nujnih primerih omogočila skrajšanje teh rokov, ni v skladu z zahtevami po razumnem trajanju postopkov iz člena 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah in člena 47 Listine EU o temeljnih pravicah.

4.1.5 Disciplinski postopki

37. V skladu s spremenjenim členom 28a ⁽²⁾ se lahko „disciplinski postopki začnejo tudi na podlagi vloge predsednika Republike Poljske ali ministra za pravosodje, in sicer najpozneje tri tedne po datumu prejema vloge, razen če predsednik sodišča odloči, da je vloga neutemeljena“. Poleg tega v skladu s spremenjenim členom 31a(1) zakona ⁽³⁾ „generalna skupščina v posebno hudih primerih *Sejm* zaprosi za odstavitev sodnika sodišča“. Tak ukrep generalne skupščine bi se v skladu s spremenjenim členom 31a(2) lahko sprejel na podlagi vloge predsednika republike ali ministra za pravosodje, vendar bi o njem še vedno odločalo ustavno sodišče. Končno odločitev bi sprejel *Sejm*. V skladu s prejšnjo različico zakona izvršilna oblast ni mogla uvesti disciplinskih postopkov, *Sejm* pa ni imel pristojnosti za odstavitev sodnika sodišča. Samo ustavno sodišče je imelo pristojnost, da odstavi sodnika sodišča.
38. Komisija je z zaskrbljenostjo ugotovila, da so nekatere spremembe povečale vključevanje drugih državnih institucij v disciplinske postopke proti sodnikom sodišča. Zlasti sta predsednik republike ali minister za pravosodje dobila pristojnost, da začneta disciplinski postopek proti ustavnemu sodniku ⁽⁴⁾, v posebno hudih primerih pa je *Sejm* dobil pristojnost, da na podlagi zahteve s strani ustavnega sodišča sprejme končno odločitev o odstitvi sodnika ⁽⁵⁾.
39. Po mnenju Komisije dejstvo, da politični organ odloča o disciplinski sankciji na predlog ustavnega sodišča (in jo tako lahko zavrne), lahko predstavlja težavo glede neodvisnosti sodstva, saj je od parlamenta kot političnega organa mogoče pričakovati, da bo odločal na podlagi političnih meril. Prav tako ni jasno, zakaj bi politične institucije, kot sta predsednik republike in minister za pravosodje, morale imeti pristojnosti za uvedbo disciplinskih postopkov. Tudi če bi ti postopki zahtevali odobritev sodišča ali njegovega predsednika, bi že

⁽¹⁾ Glej novi člen 1(12).

⁽²⁾ Glej novi člen 1(5).

⁽³⁾ Glej novi člen 1(7).

⁽⁴⁾ Glej novi člen 1(5), ki uvaja nov člen 28a.

⁽⁵⁾ Glej novi člen 1(7), ki uvaja nov člen 31a.

dejstvo, da jih lahko začnejo politične institucije, lahko vplivalo na neodvisnost sodišča. To je vzbudilo pomisleke glede delitve oblasti in neodvisnosti ustavnega sodišča, saj bi *Sejm* lahko zavrnil predlog sodišča o odstavitvi sodnika.

4.2 Zakon o ustavnem sodišču, sprejet 22. julija 2016

40. Poleg določb v zvezi z imenovanjem sodnikov sodišča in objavo njegovih sodb (glej oddelka 2 in 3) zakon z 22. julija 2016 vsebuje tudi druge določbe o delovanju sodišča. Zakon se zgleduje po zakonu o ustavnem sodišču s 1. avgusta 1997, vendar dodaja nove določbe, med drugim o kvorumu za sklepčnost pri obravnavi zadev, večini, potrebni za izrekanje sodb ustavnega sodišča v polni sestavi senata, obravnavanju zadev v časovnem zaporedju, minimalnem roku za začetek obravnav, vlogi generalnega državnega tožilca, preložitvi posvetovanj, prehodnih določbah za odprte zadeve in obdobju *vacatio legis*.
41. Čeprav so bile opažene nekatere izboljšave v primerjavi z zakonom o spremembi z 22. decembra 2015 in so bili nekateri pomisleki odpravljeni, kot je navedeno v nadaljevanju, je Komisija mnenja, da številni pomisleki glede zakona z 22. decembra 2015 ostajajo in da je bilo uvedenih več novih določb, ki vzbujajo skrb. Na splošno učinki nekaterih določb zakona z 22. julija 2016, posamično ali v kombinaciji, vzbujajo zaskrbljenost glede učinkovitosti ustavnega pregleda in načela pravne države.

4.2.1 Kvorum za sklepčnost

42. Člen 26(2) navaja, da je „za obravnavo zadev v polni sestavi senata potrebno sodelovanje najmanj enajstih sodnikov“. Poleg tega člen 26(1)(g) določa, da „Sodišče v polni sestavi senata odloča o zadevah, pri katerih trije sodniki to zahtevajo na podlagi vloge, ki jo predložijo v 14 dneh od prejema ustavne pritožbe ali vloge ali pravnega vprašanja iz člena 38(1)“.
43. Člen 26(2) število sodnikov, zahtevanih za odločanje v polni sestavi senata, povečuje z devet (kot predvideva zakon o ustavnem sodišču iz leta 1997 in zakon s 25. junija 2015 pred spremembo z 22. decembra 2015) na enajst. To pomeni oviro za postopek sprejemanja odločitev ustavnega sodišča. Število je bilo v primerjavi z zakonom o spremembi z 22. decembra 2015 (ki je predvideval 13 sodnikov) zmanjšano. Vendar se zlasti zato, ker ima ustavno sodišče trenutno le 12 sodnikov, včasih lahko zgodi, da kvorum za sklepčnost ne bo dosežen, kar bi pomenilo, da sodišče vsaj začasno ne bi moglo razsojati.
44. Poleg tega v skladu s členom 26(1)(g) sodišče razsoja v polni sestavi senata med drugim v primerih, ko to na podlagi vloge zahtevajo trije sodniki. Pri tem ni nujno, da so to sodniki, ki so v določeni zadevi imenovani v senat. Zakonodajca ne določa, da mora njihova vloga vsebovati utemeljitev ali da mora izpolnjevati posebne pogoje. Taka določba omogoča, da se lahko pri nepredvidljivem številu zadev zahteva razsojanje v polni sestavi senata, kar bi lahko oviralo učinkovito delovanje sodišča in s tem učinkovitost ustavnega pregleda.

4.2.2 Glasovalna večina

45. Člen 69 določa: „Sodbe se sprejmejo z navadno večino glasov.“ To je izboljšava glede na zakon o spremembi z 22. decembra 2015, saj ta člen ne vsebuje več neustavne zahteve po dvotretjinski večini pri sprejemanju odločitev in tako odpravlja pomislek, ki ga je imela Komisija.

4.2.3 Obravnavanje zadev v časovnem zaporedju

46. Člen 38(3) določa, da se „datumi obravnav, na katerih se preučijo vloge, določijo v skladu z vrstnim redom, po katerem so bile zadeve predložene sodišču“. Člen 38(4) navaja omejeno število primerov, v katerih datum predložitve ni pomemben. Člen 38(5) določa, da „predsednik sodišča lahko določi datum začetka obravnave ne glede na zahtevo iz odstavka 3 [zgoraj] v primerih, kadar je to upravičeno zaradi zaščite državljanskih pravic in svoboščin, državne varnosti ali ustavnega reda. Na zahtevo 5 sodnikov lahko predsednik sodišča še enkrat razmisli o svoji odločitvi v zvezi z določitvijo datuma obravnave.“
47. „Pravilo zaporedja“, v skladu s katerim mora sodišče zadeve obravnavati po vrstnem redu registracije vlog, je bilo uvedeno v zakonu o spremembi z 22. decembra 2015 in ga je sodišče med drugim že razglasilo za neskladnega z ustavo, saj posega v neodvisnost sodstva in njegovo ločenost od drugih vej oblasti.
48. V skladu s členom 38(3) pravilo zaporedja velja za „vloge“ in ne za „ustavne pritožbe“. Tudi če pravilo zaporedja velja samo za vloge, bo vplivalo na sposobnost sodišča za hitro odločanje o ustavnosti zakonov na zahtevo institucionalnih akterjev.
49. Člen 38(5) predvideva možnost, da predsednik ustavnega sodišča določi odstopanje od pravila zaporedja. Vendar je ta možnost omejena na posebne zadeve in lahko privede do zamud, saj pet sodnikov lahko vloži vlogo za ponovno preučitev odločitve predsednika ustavnega sodišča o datumu obravnave. Poleg tega ni jasno, ali bi ti pogoji predsedniku sodišča omogočili odstopanje od pravila zaporedja v vseh zadevah, ki zahtevajo takojšnjo odločitev.
50. Kljub temu da zakon z 22. julija 2016 pomeni izboljšavo glede na zakon z 22. decembra 2015, vpliv pravila zaporedja na učinkovitost sodišča še vedno vzbuja nekatere pomisleke.

4.2.4 Minimalni rok za začetek obravnav

51. Člen 61(1) določa, da „se obravnava ne sme začeti prej kot 30 dni po vročitvi obvestila o datumu začetka obravnave“. Člen 61(3) določa, da „v primerih, ki zadevajo pravna vprašanja, ustavne pritožbe in spore o pristojnosti med osrednjimi ustavnimi organi države, predsednik sodišča lahko določi, da se rok iz odstavka 1 prepolovi, razen če pritožnik, sodišče, ki predloži pravno vprašanje, ali zadevni vložnik temu nasprotuje v sedmih dneh od vročitve odredbe predsednika sodišča“. Dejstvo, da predsednik sodišča lahko določi, da se 30-dnevni rok prepolovi, je izboljšava glede na zakon z 22. decembra 2015, čeprav lahko pritožnik, sodišče, ki predloži pravno vprašanje, ali vložnik temu skrajšanju roka nasprotuje.

4.2.5 Disciplinski postopki

52. Zakon z 22. julija 2016 ne predvideva vključevanja drugih državnih institucij v disciplinske postopke proti sodnikom sodišča. To pomeni izboljšavo v primerjavi z zakonom z 22. decembra 2015, zato to vprašanje ne vzbuja več pomislekov.

4.2.6 Možnost generalnega državnega tožilca, da prepreči preučitev zadev

53. Člen 61(6) določa, da „odsotnost generalnega državnega tožilca, ki je bil o obravnavi ustrezno obveščen, ali njegovega zastopnika z obravnave ne preprečuje preučitve zadeve, razen če zakon določa njegovo obvezno prisotnost na obravnavi“. Člen 30(5) določa, da „generalni državni tožilec ali njegov namestnik sodeluje pri zadevah, ki jih sodišče preučuje v polni sestavi“.

54. V praksi se zdi, da kombinacija členov 61(6) in 30(5) generalnemu državnemu tožilcu, ki je tudi minister za pravosodje, daje možnost, da odloži ali celo prepreči preučitev nekaterih zadev, vključno s tistimi, ki so obravnavane v polni sestavi, s tem, da se ne udeleži obravnave. To bi omogočilo neupravičeno poseganje v delovanje sodišča in bi ogrozilo neodvisnost sodstva ter načelo delitve oblasti.

4.2.7 Preložitev posvetovanja

55. Člen 68(5) določa, da „med posvetovanjem v polni sestavi vsaj štirje sodniki lahko nasprotujejo predlagani razsodbi, če menijo, da je zadeva posebej pomembna iz razlogov državne organizacije ali javnega reda in se ne strinjajo z besedilom razsodbe“. Člen 68(6) določa, da „se v primeru nasprotovanja iz odstavka 5, posvetovanja preložijo za tri mesece in da ob nadaljnjem posvetovanju po izteku tega obdobja sodniki, ki so razsodbi nasprotovali, predstavijo skupni predlog razsodbe“. Člen 68(7) določa, da „se v primeru, da med novim posvetovanjem iz odstavka 6 vsaj štirje sodniki znova nasprotujejo razsodbi, posvetovanja preložijo za nadaljnje tri mesece. Ob koncu tega obdobja se opravijo nova posvetovanja in glasovanje.“
56. Pri zadevah, ki se obravnavajo v polni sestavi, kar bi lahko pomenilo veliko število zadev (glej zgoraj), zakon z 22. julija 2016 omogoča, da vsaj štirje sodniki nasprotujejo osnutku razsodbe. To bi lahko vodilo k preložitvi posvetovanj o zadevi za najmanj tri mesece, v nekaterih primerih pa za šest mesecev po tem, ko sodišče začne s posvetovanjem. Zakonodaja ne predvideva izjem za hitrejšo obravnavanje nujnih zadev.
57. Učinek teh določb na učinkovitost ustavnega pregleda vzbuja pomisleke glede načela pravne države, saj ustavnemu sodišču preprečuje celovito zagotavljanje učinkovitega ustavnega pregleda ter učinkovitega in pravočasnega sodnega varstva v vseh zadevah.

4.2.8 Prehodne določbe za odprte zadeve

58. Člen 83(1) določa: „Določbe tega zakona se uporabljajo za zadeve, ki so se začele, vendar ne končale pred začetkom veljavnosti tega zakona.“ V skladu s členom 83(2) „mora Sodišče zadeve iz odstavka 1 rešiti v enem letu od začetka veljavnosti tega zakona. Ta rok ne velja za zadeve iz člena 84.“ Člen 84(1) določa: „Pri vlogah, ki jih oddajo subjekti iz pododstavkov 1 do 5 člena 191(1) Ustave in ki pred datumom začetka veljavnosti tega zakona še niso rešene, Sodišče [...] prekine postopke za šest mesecev in vložnike pozove, da vloge dopolnijo v skladu z zahtevami iz člena 33(2) do (5).“ Člen 84(2) določa: „Če se vloga iz odstavka 1 dopolni v skladu z zahtevami člena 33(2) do (5), Sodišče odredi nadaljevanje prekinjenih postopkov po izteku roka iz odstavka 1. V nasprotnem primeru se postopek opusti.“
59. Člen 85(1) določa: „Če je bil datum obravnave določen pred začetkom veljavnosti tega zakona, se obravnava preloži, pristojni senat pa se prilagodi v skladu s tem zakonom.“ Člen 85(2) določa: „Določi se nov datum obravnave. Obravnava poteka v skladu s tem zakonom.“ Člen 86 določa: „Če je bil datum objave sodbe določen pred začetkom veljavnosti tega zakona, se objava preloži, pristojni senat in zahteve glede sodbe pa se prilagodijo v skladu s tem zakonom.“
60. Po eni strani člen 83(2) za obravnavanje odprtih zadev določa enoletni rok od datuma začetka veljavnosti zakona. Po drugi strani pa člen 84 določa, da se z odstopanjem od člena 83(2) odprte vloge (tj. vloge institucionalnih akterjev za ustavni pregled zakonodaje) zamrznejo za šest mesecev. Sodišče bi moralo od vložnikov zahtevati dopolnitev vlog, da bi se zagotovila skladnost z novimi postopkovnimi zahtevami, in bi z delom na podlagi teh vlog lahko začelo šele po šestih mesecih (tudi če bi bile vloge dopolnjene prej). Zakonodaja ne predvideva izjem za hitrejšo obravnavanje nujnih zadev.

61. Člena 85 in 86 pomenita zakonodajni poseg v odprte zadeve, zlasti tiste, ki so že v poznejši fazi, in bi lahko ohromila delovanje sodišča.
62. Kombiniran učinek teh prehodnih določb vzbuja velike pomisleke, saj bodo bistveno upočasnile delo sodišča in mu preprečile celovito zagotavljanje učinkovitega ustavnega pregleda. To je zlasti pomembno glede na vse nove občutljive zakonodajne akte, kot je navedeno v mnenju Komisije (glej v nadaljevanju oddelek 4.3).

4.2.9 *Vacatio legis*

63. Člen 92 zakona z 22. julija 2016 določa, da „ta zakon začne veljati 14 dni po njegovi objavi“. Obdobje *vacatio legis* 14 dni je prekratko za učinkovit ustavni pregled zakona, razen če se ne uporabi preventivni ustavni pregled. Zaradi pravne varnosti je pomembno zagotoviti dovolj časa, da se ustavnemu sodišču omogoči ustavni pregled zakona pred začetkom njegove veljavnosti.
64. S tem v zvezi je treba opozoriti, da je Beneška komisija v mnenju z 11. marca 2016 poudarila, da mora imeti ustavno sodišče možnost pregleda splošnih zakonov, ki urejajo delovanje sodišča, preden ti začnejo veljati.

4.3 Posledice neučinkovitega ustavnega pregleda nove zakonodaje

65. *Sejm* je, pogosto po hitrem zakonodajnem postopku, sprejel več zelo občutljivih novih zakonodajnih aktov, zlasti na primer zakon o medijih ⁽¹⁾, novi zakon o javni upravi ⁽²⁾, zakon o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov ⁽³⁾, zakona o javnem tožilstvu ⁽⁴⁾ ter novi zakon o varuhu človekovih pravic in spremembi nekaterih drugih zakonov ⁽⁵⁾. Komisija je v dopisih s 1. februarja 2016 in 3. marca 2016 poljsko vlado zaprosila za informacije o stanju in vsebini teh zakonodajnih reform, vendar doslej teh informacij še ni prejela. Poleg tega je *Sejm* sprejel še več drugih občutljivih osnutkov zakonodajnih aktov, kot sta zakon o državnem svetu za medije ⁽⁶⁾ in novi protiteroristični zakon ⁽⁷⁾.
66. Dokler je ustavnemu sodišču preprečeno celovito zagotavljanje učinkovitega ustavnega pregleda, po mnenju Komisije ni mogoče učinkovito preveriti, ali so zakonodajni akti, kot so tisti, navedeni zgoraj, skladni z ustavo in temeljnimi pravicami.
67. Komisija na primer ugotavlja, da nova zakonodaja (zlasti zakonodaja o medijih ⁽⁸⁾) vzbuja pomisleke glede svobode in pluralnosti medijev. Natančneje, nova zakonodaja o medijih spreminja pravila za imenovanje upravnega odbora in nadzornega sveta javne radiotelevizije, kar pomeni, da svet ni več neodvisni organ, ampak je pod nadzorom vlade (ministra za finance). Nova zakonodaja določa tudi takojšnjo razpustitev obstoječih nadzornih odborov in upravnih svetov. V zvezi s tem Komisija zlasti dvomi v možnosti sodnega varstva za osebe, ki jih zadeva zakon.

⁽¹⁾ Zakon o spremembi zakona o medijih s 30. decembra 2015, objavljen v Uradnem listu 7. januarja 2016, točka 25.

⁽²⁾ Zakon o spremembi zakona o javni upravi in nekaterih drugih zakonov s 30. decembra 2015, objavljen v Uradnem listu 8. januarja 2016, točka 34.

⁽³⁾ Zakon o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov s 15. januarja 2016, objavljen v Uradnem listu 4. februarja 2016, točka 147.

⁽⁴⁾ Zakon o javnem tožilstvu z 28. januarja 2016, objavljen v Uradnem listu 15. februarja 2016, točka 177; Zakon o izvajanju zakona o javnem tožilstvu z 28. januarja 2016, objavljen v Uradnem listu 15. februarja 2016, točka 178;

⁽⁵⁾ Zakon o varuhu človekovih pravic in spremembi nekaterih drugih zakonov z 18. marca 2016. Zakon je podpisal predsednik republike 4. maja 2016.

⁽⁶⁾ Zakon o nacionalnem svetu za medije z 22. junija 2016. Zakon je podpisal predsednik republike 27. junija 2016.

⁽⁷⁾ Zakon o boju proti terorizmu z 10. junija 2016. Zakon je podpisal predsednik republike 22. junija 2016. Komisija je poleg tega obveščena, da je minister za pravosodje 5. maja 2016 nacionalnemu zakonodajnemu centru predložil nov zakon o spremembi zakona o državnem sodnem svetu in nekaterih drugih zakonov.

⁽⁸⁾ Zakon o spremembi zakona o medijih s 30. decembra 2015, objavljen v Uradnem listu 7. januarja 2016, točka 25, in Zakon o nacionalnem svetu za medije z 22. junija 2016. Zakon je podpisal predsednik republike 27. junija 2016.

68. Zakonodaja, kot je novi zakon o javni upravi ⁽¹⁾, je prav tako pomembna z vidika načela pravne države in temeljnih pravic. V zvezi s tem je Komisija v dopisu s 1. februarja in dopisu s 3. marca 2016 ⁽²⁾ poljsko vlado vprašala, kakšne so možnosti sodnega varstva za osebe, ki jih zadeva zakon. Poljska vlada Komisiji doslej ni odgovorila.
69. Tudi zakon o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov ⁽³⁾ vzbuja vprašanja glede spoštovanja temeljnih pravic, vključno z zasebnostjo in varstvom podatkov. 28. in 29. aprila 2016 je delegacija Beneške komisije obiskala Varšavo z namenom razpravljanja o spremembah zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov, in svoje mnenje predložila na zasedanju 10. in 11. junija 2016 ⁽⁴⁾. V mnenju je med drugim navedeno, da procesna jamstva in materialni pogoji, določeni v zakonu, še vedno ne zadoščajo za preprečitev pretirane uporabe zakona in neupravičenega poseganja v zasebnost posameznikov.
70. Poleg tega nova protiteroristična zakonodaja vzbuja vprašanja glede spoštovanja temeljnih pravic ⁽⁵⁾ in je tudi predmet ustavne presoje.
71. Komisija meni, da učinkovitega nadzora skladnosti zakonodajnih aktov s temeljnimi pravicami ne bo mogoče zagotoviti, dokler je ustavnemu sodišču preprečeno celovito zagotavljanje učinkovitega ustavnega pregleda. To vzbuja resne pomisleke v zvezi z načelom pravne države, zlasti ker je *Sejm* nedavno sprejel več posebej občutljivih novih zakonodajnih aktov, ki bi morali biti predmet ustavnega pregleda. Ti pomisleki so še toliko večji zaradi dejstva, da, kot je navedeno zgoraj, zakon z 22. julija 2016 predvideva, da se več odprtih zadev začasno zamrzne.

5. UGOTOVITEV SISTEMSKNE NEVARNOSTI ZA NAČELO PRAVNE DRŽAVE

72. Iz zgoraj navedenih razlogov Komisija meni, da obstaja sistemska nevarnost za načelo pravne države na Poljskem. Dejstvo, da ustavno sodišče ne more v celoti zagotoviti učinkovitega ustavnega pregleda, negativno vpliva na njegovo celovitost, stabilnost in pravilno delovanje, in s tem na enega od temeljnih jamstev pravne države na Poljskem. V državah, v katerih je vzpostavljen sistem ustavnega sodstva, je njegova učinkovitost ključni element pravne države.
73. Spoštovanje načela pravne države ni zgolj predpogoj za varstvo vseh temeljnih vrednot iz člena 2 Pogodbe o Evropski uniji. Je tudi predpogoj za ohranjanje vseh pravic in obveznosti, ki izhajajo iz pogodb in mednarodnega prava, in za vzpostavitev vzajemnega zaupanja državljanov, podjetij in nacionalnih organov v pravne sisteme vseh drugih držav članic.

6. PRIPOROČENO UKREPANJE

74. Komisija priporoča, da poljski organi sprejmejo nujne ustrezne ukrepe za odpravljanje te sistemske nevarnosti za načelo pravne države. Komisija zlasti priporoča, da poljski organi:
- (a) v celoti izvršijo sodbi ustavnega sodišča s 3. in 9. decembra 2015, ki zahtevata, da trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala prejšnja sestava *Sejma*, nastopijo svojo funkcijo ustavnih sodnikov in da trije sodniki, ki jih je imenovala nova sestava *Sejma* brez ustrezne pravne podlage, svoje funkcije sodnika ne nastopijo, ne da bi bili zakonito imenovani;
- (b) objavijo in v celoti izvršijo sodbo ustavnega sodišča z 9. marca 2016 in poznejše sodbe ter zagotovijo, da bodo prihodnje sodbe objavljene samodejno, ne pa glede na odločitev izvršilnih ali zakonodajnih oblasti;

⁽¹⁾ Zakon o spremembi zakona o javni upravi in nekaterih drugih zakonov s 30. decembra 2015, objavljen v Uradnem listu 8. januarja 2016, točka 34.

⁽²⁾ Dopis prvega podpredsednika Fransa Timmermansa ministru za pravosodje Zbigniewu Ziobru s 1. februarja 2016; dopis prvega podpredsednika Fransa Timmermansa ministru za zunanje zadeve Witoldu Waszczykowskiemu s 3. marca 2016.

⁽³⁾ Zakon o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov s 15. januarja 2016, objavljen v Uradnem listu 4. februarja 2016, točka 147.

⁽⁴⁾ Mnenje št. 839/2016.

⁽⁵⁾ Zakon o boju proti terorizmu z 10. junija 2016. Zakon je podpisal predsednik republike 22. junija 2016.

- (c) zagotovijo, da bodo vse reforme zakona o ustavnem sodišču spoštovale sodbe ustavnega sodišča, vključno s sodbama s 3. in 9. decembra 2015 in sodbo z 9. marca 2016, ter v celoti upoštevale mnenje Beneške komisije; zagotovijo, da učinkovitost ustavnega sodišča kot varuha ustave ne bo oslABLJENA zaradi učinka, bodisi posamičnega bodisi kombiniranega, zahtev, kot so na primer zgoraj navedene, ki se nanašajo na kvorum za sklepčnost, obravnavanje zadev v časovnem zaporedju, možnost generalnega državnega tožilca, da prepreči preučitev zadev, odložitev posvetovanj ali prehodne ukrepe, ki vplivajo na odprte zadeve in predvidevajo zamrznitev zadev;
- (d) omogočijo, da ustavno sodišče opravi ustavni pregled novega zakona o ustavnem sodišču z 22. julija 2016, preden ta začne veljati, ter objavijo in v celoti izvršijo sodbo sodišča v zvezi s tem;
- (e) se vzdržijo ukrepov in javnih izjav, ki bi lahko spodkopale legitimnost in učinkovitost ustavnega sodišča.
75. Komisija poudarja, da je lojalno sodelovanje, ki je potrebno med različnimi državnimi institucijami v zadevah, povezanih z načelom pravne države, bistvenega pomena za iskanje rešitve v trenutnih razmerah. Komisija prav tako spodbuja poljske organe, naj pridobijo mnenje Beneške komisije o novem zakonu o ustavnem sodišču z 22. julija 2016.
76. Komisija poziva poljsko vlado, naj odpravi težave, navedene v tem priporočilu, v treh mesecih po prejemu tega priporočila, in Komisijo obvesti o ukrepih, sprejetih v ta namen.
77. Na podlagi tega priporočila je Komisija pripravljena nadaljevati konstruktiven dialog s poljsko vlado.

V Bruslju, 27. julija 2016

Za Komisijo
Frans TIMMERMANS
Podpredsednik
