



Bruselj, 20.12.2017  
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**OBRAZLOŽENI PREDLOG V SKLADU S ČLENOM 7(1) POGODBE O EVROPSKI  
UNIJI V ZVEZI S PRAVNO DRŽAVO NA POLJSKEM**

Predlog

**SKLEP SVETA**

**o ugotovitvi očitnega tveganja hujše kršitve načela pravne države v Republiki  
Poljski**

## OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

### 1. UVOD

- (1) Evropska unija temelji na skupnih vrednotah, zapisanih v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: 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) Sodna praksa Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice ter dokumenti Sveta Evrope, pripravljene predvsem na podlagi strokovnega mnenja Evropske komisije za demokracijo skozi pravo (v nadaljnjem besedilu: Beneška komisija), zagotavljajo neizčrpen seznam navedenih načel in tako opredeljujejo bistveni pomen načela pravne države. Ta načela so zakonitost, ki vključuje pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen postopek sprejemanja zakonov, pravna varnost, delitev oblasti, prepoved samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti, neodvisno in nepristransko sodišče, učinkovito sodno varstvo, vključno s spoštovanjem temeljnih pravic, in enakost pred zakonom<sup>1</sup>. Poleg varovanja teh načel in vrednot je dolžnost državnih institucij tudi, da lojalno sodelujejo.
- (3) V skladu s členom 7(1) PEU lahko na podlagi obrazloženega predloga ene tretjine držav članic, Evropskega parlamenta ali Evropske komisije Svet po odobritvi Evropskega parlamenta z večino štirih petin svojih članov ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila vrednote iz člena 2. Pred tako ugotovitvijo Svet zasliši zadevno državo članico in lahko po istem postopku nanjo naslovi priporočila.
- (4) Ta obrazloženi predlog v skladu s členom 7(1) PEU navaja pomisleke Komisije v zvezi s pravno državo na Poljskem. Svet poziva, naj na podlagi iste določbe ugotovi, ali obstaja očitno tveganje, da Republika Poljska huje krši načelo pravne države, ki je ena od vrednot iz člena 2 PEU.
- (5) Pomisleki Komisije se nanašajo na naslednja vprašanja:
  - (1) pomanjkanje neodvisne in zakonite ustavne presoje;
  - (2) sprejetje nove zakonodaje v zvezi s poljskim sodstvom v poljskem parlamentu, ki vzbuja resne pomisleke glede neodvisnosti sodstva in znatno povečuje sistemsko nevarnost za pravno državo na Poljskem:
    - (a) zakon o vrhovnem sodišču, ki ga je senat odobril 15. decembra 2017;
    - (b) zakon o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč (v nadaljnjem besedilu: zakon o organizaciji splošnih sodišč), ki je bil objavljen v poljskem uradnem listu z dne 28. julija 2017 in je začel veljati 12. avgusta 2017;
    - (c) zakon o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu in nekaterih drugih zakonov (v nadaljnjem besedilu: zakon o nacionalnem sodnem svetu), ki ga je senat odobril 15. decembra 2017;
    - (d) zakon o spremembi zakona o nacionalni šoli za sodnike in državne tožilce, zakona o organizaciji splošnih sodišč in nekaterih drugih

---

<sup>1</sup> Glej oddelek 2 Priloge I k Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 11. marca 2014: *Novi okvir EU za krepitev načela pravne države*, COM(2014) 158 final.

zakonov (v nadaljnjem besedilu: zakon o nacionalni šoli za sodnike), ki je bil objavljen v poljskem uradnem listu z dne 13. junija 2017 in je začel veljati 20. junija 2017.

## 2. DEJANSKI IN POSTOPKOVNI OKVIR

- (6) Od novembra 2015 je Komisija pozorno spremljala dogajanje v zvezi z načelom pravne države na Poljskem in sprejela ukrepe. Vsi dogodki v zvezi z načelom pravne države na Poljskem in dialog Komisije s poljsko vlado v okviru krepitev pravne države<sup>2</sup> so na voljo v priporočilih Komisije (EU) 2016/1374<sup>3</sup>, (EU) 2017/146<sup>4</sup> in (EU) 2017/1520<sup>5</sup>. Pregled glavnih dogodkov je predstavljen spodaj.
- (7) Okvir za krepitev načela pravne države določa smernice za dialog med Komisijo in zadevno državo članico, da se prepreči povečanje sistemskih nevarnosti za načelo pravne države. 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“. 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 (nacionalni zaščitni ukrepi za varstvo načela pravne države)<sup>6</sup>. Okvir za krepitev načela pravne države ima tri faze. 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 zadevni državi članici dala možnost odgovora. V drugi fazi („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 roku 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.
- (8) Komisija je v zadnjih dveh letih za konstruktiven dialog s poljskimi organi obširno uporabljala možnosti, ki jih omogoča okvir za krepitev načela pravne države. V tem procesu je Komisija vedno objektivno in temeljito utemeljila svoje pomisleke. Izdala je mnenje v zvezi z načelom pravne države in tri priporočila v zvezi z načelom pravne države. S poljskimi organi je v zvezi s to zadevo izmenjala več kot 25 dopisov. Med Komisijo in poljskimi organi je potekalo več srečanj in stikov, tako v Varšavi kot v Bruslju, zlasti pred izdajo prvega priporočila v zvezi z načelom pravne

<sup>2</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 11. marca 2014: *Novi okvir EU za krepitev načela pravne države*, COM(2014) 158 final.

<sup>3</sup> Priporočilo Komisije (EU) 2016/1374 z dne 27. julija 2016 v zvezi z načelom pravne države na Poljskem (UL L 217, 12.8.2016, str. 53).

<sup>4</sup> Priporočilo Komisije (EU) 2017/146 z dne 21. decembra 2016 v zvezi z načelom pravne države na Poljskem o dopolnitvi Priporočila (EU) 2016/1374 (UL L 22, 27.1.2017, str. 65).

<sup>5</sup> Priporočilo Komisije (EU) 2017/1520 z dne 26. julija 2017 v zvezi z načelom pravne države na Poljskem o dopolnitvi priporočil (EU) 2016/1374 in (EU) 2017/146 (UL L 228, 2.9.2017, str. 19).

<sup>6</sup> Oddelek 4.1. Sporočila COM(2014) 158 final.

države. Komisija je vedno jasno navedla, da je pripravljena nadaljevati konstruktiven dialog, in je v ta namen večkrat pozvala poljske organe k dodatnim srečanjem.

## **2.1 ZAČETEK IZVAJANJA OKVIRA ZA KREPITEV NAČELA PRAVNE DRŽAVE**

- (9) Pred splošnimi parlamentarnimi volitvami 25. oktobra 2015 je *sejm* (spodnji dom poljskega parlamenta) v izteku mandata 8. oktobra 2015 imenoval pet oseb, ki naj bi jih predsednik republike „imenoval“ 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. Po splošnih volitvah je *sejm* 19. novembra 2015 po hitrem postopku spremenil zakon o ustavnem sodišču in uvedel možnost za razveljavitev imenovanj sodnikov, ki jih je opravila prejšnja sestava *sejma*, in imenovanje petih novih sodnikov. *Sejm* je 25. novembra 2015 sprejel predlog o razveljavitvi petih imenovanj s strani prejšnje sestave *sejma* in 2. decembra imenoval pet novih sodnikov.
- (10) 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. V sodbi z dne 3. decembra 2015<sup>7</sup> 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 izvolitve dveh sodnikov, ki naj bi nadomestila tista, ki bi jima mandat potekel decembra. V sodbi je bila tudi izrecno omenjena obveznost predsednika republike, da takoj sprejme zaprisego sodnika, ki ga izvoli *sejm*. Ustavno sodišče je 9. decembra 2015<sup>8</sup> med drugim razveljavilo pravno podlago za imenovanje treh sodnikov s strani nove sestave *sejma*, ki naj bi zasedli mesta, ki so se izpraznila 6. novembra 2015 in za katera je prejšnja sestava že zakonito imenovala sodnike.
- (11) *Sejm* je 22. decembra 2015 sprejel zakon o spremembi zakona o ustavnem sodišču, ki se nanaša na delovanje sodišča ter neodvisnost njegovih sodnikov<sup>9</sup>.
- (12) Komisija je 23. decembra 2015 pisala poljski vladi in jo vprašala o ukrepih, predvidenih v zvezi z zgoraj navedenima sodbama ustavnega sodišča. Komisija je navedla, da pričakuje, da zakon z dne 22. decembra 2015 ne bo postal veljaven, dokler vsa vprašanja glede njegovega vpliva na neodvisnost in delovanje ustavnega sodišča ne bodo v celoti in ustrezno ovrednotena. Komisija je priporočila, da poljski organi tesno sodelujejo z Beneško komisijo. Komisija je 11. januarja prejela odgovor poljske vlade, ki ni odpravil obstoječih pomislekov.
- (13) Poljska vlada je 23. decembra 2015 Beneško komisijo zaprosila za mnenje o zakonu z dne 22. decembra 2015. Vendar poljski parlament pred sprejetjem nadaljnjih ukrepov ni počakal na to mnenje, tako da je bil zakon objavljen v poljskem uradnem listu in začel veljati 28. decembra 2015.
- (14) Decembra 2015 in januarja 2016 je *sejm* sprejel več zelo občutljivih novih zakonov, od katerih jih je bilo nekaj sprejetih po hitrem zakonodajnem postopku, kot na primer

---

<sup>7</sup> K 34/15.

<sup>8</sup> K 35/15.

<sup>9</sup> Zakon z dne 22. decembra 2015 o spremembi zakona o ustavnem sodišču z dne 25. junija 2015, ki je bil objavljen v poljskem uradnem listu 28. decembra; točka 2217.

zakon o medijih<sup>10</sup>, novi zakon o javni upravi<sup>11</sup>, zakon o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov<sup>12</sup> ter zakon o javnem tožilstvu<sup>13</sup>.

- (15) Komisija je 13. januarja 2016 organizirala prvo orientacijsko razpravo, da bi ocenila razmere na Poljskem. Komisija se je odločila, da v skladu z okvirom za krepitev načela 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 o tem obvestila poljsko vlado.
- (16) Komisija je 19. januarja 2016 pisala poljski vladi in ji ponudila strokovno pomoč ter predlagala razpravo o zadevah, povezanih z novim zakonom o medijih. Poljska vlada je 19. januarja 2016 pisala Komisiji 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.
- (17) Ustavno sodišče je 9. marca 2016 razsodilo, da je zakon z dne 22. decembra 2015 neustaven. Te sodbe poljska vlada do zdaj ni objavila v uradnem listu, kar pomeni, da nima pravnega učinka. Vlada uradno utemeljuje svojo odločitev s tem, da bi morale sodišče izreči sodbo s pravno predpisano sklepčnostjo, kakor to določa zakon, ki je bil razglašen za neustavnega. Vendar pa je ustavno sodišče imelo samo 12 zakonito imenovanih sodnikov, preostali trije sodniki, ki jih je *sejm* imenoval oktobra 2015, so čakali, da jih predsednik republike zapriseže.
- (18) Beneška komisija je 11. marca 2016 sprejela mnenje „o spremembah zakona o ustavnem sodišču z dne 25. junija 2015“<sup>14</sup>. 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 dne 9. marca 2016 še poglobila ustavno krizo na Poljskem.
- (19) Po sodbi z dne 9. marca 2016 je ustavno sodišče nadaljevalo z razsojanjem o zadevah. Poljska vlada v teh postopkih ni sodelovala. Prav tako je zavračala objavo nadaljnjih sodb, ki jih je izreklo ustavno sodišče.
- (20) Evropski parlament je 13. aprila 2016 sprejel resolucijo o razmerah na Poljskem, v kateri je poljsko vlado pozval, naj spoštuje, objavi in v celoti ter brez odlašanja izvrši sodbo ustavnega sodišča z dne 9. marca 2016, naj izvrši sodbi z dne 3. in 9. decembra 2015 ter v celoti izvaja priporočila Beneške komisije<sup>15</sup>.
- (21) Generalna skupščina poljskega vrhovnega sodišča je 26. aprila 2016 sprejela resolucijo, s katero je potrdila, da so sodbe ustavnega sodišča veljavne, čeprav poljska vlada zavrača njihovo objavo v uradnem listu.

<sup>10</sup> Zakon z dne 30. decembra 2015 o spremembi zakona o radiodifuziji, objavljen v poljskem uradnem listu 7. januarja 2016, točka 25.

<sup>11</sup> Zakon z dne 30. decembra 2015 o spremembi zakona o javni upravi in nekaterih drugih zakonov, objavljen v poljskem uradnem listu 8. januarja 2016, točka 34.

<sup>12</sup> Zakon z dne 15. januarja 2016 o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov, objavljen v poljskem uradnem listu 4. februarja 2016, točka 147.

<sup>13</sup> Zakon z dne 28. januarja 2016 o javnem tožilstvu, objavljen v poljskem uradnem listu 15. februarja 2016, točka 177; zakon z dne 28. januarja 2016 o izvajanju zakona o javnem tožilstvu, objavljen v poljskem uradnem listu 15. februarja 2016, točka 178.

<sup>14</sup> Mnenje št. 833/2015, CDL-AD(2016)001 („CDL-AD(2016)001“).

<sup>15</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 13. aprila 2016 o razmerah na Poljskem (2015/3031(RSP)).

## 2.2 MNENJE V ZVEZI Z NAČELOM PRAVNE DRŽAVE

- (22) Med februarjem 2016 in julijem 2016 sta si Komisija in poljska vlada izmenjali številne dopise in se večkrat srečali<sup>16</sup>.
- (23) Vendar kljub natančni in konstruktivni naravi izmenjav med Komisijo in poljsko vlado pomisleki Komisije niso bili odpravljeni. Komisija je 1. junija 2016 sprejela mnenje v zvezi z načelom pravne države na Poljskem. Po dialogu, ki je s poljskimi organi potekal vse od 13. januarja 2016, 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.
- (24) Poljska vlada je 24. junija 2016 pisala Komisiji in potrdila prejem mnenja Komisije v zvezi z načelom pravne države z dne 1. junija 2016. 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 v zvezi z novim zakonom o ustavnem sodišču prava pot za doseg konstruktivne rešitve.
- (25) *Sejm* je 22. julija 2016 sprejel nov zakon o ustavnem sodišču, ki je bil v poljskem uradnem listu objavljen 1. avgusta 2016. Komisija je v različnih fazah zakonodajnega postopka predložila pripombe in o vsebini osnutka zakona razpravljala s poljskimi organi.

## 2.3 Priporočilo v zvezi z načelom pravne države (EU) 2016/1374 (prvo priporočilo)

- (26) Komisija je 27. julija 2016 sprejela priporočilo v zvezi z načelom pravne države na Poljskem. Komisija je v priporočilu pojasnila okoliščine, v katerih se je 13. januarja 2016 odločila preučiti stanje v skladu z okvirom za krepitev načela pravne države in v katerih je 1. junija 2016 sprejela mnenje v zvezi z načelom pravne države na Poljskem. V navedenem priporočilu je bilo pojasnjeno tudi, da z izmenjavami med Komisijo in poljsko vlado pomisleki Komisije niso bili odpravljeni. Komisija je v priporočilu ugotovila, da na Poljskem obstaja sistemska nevarnost za načelo pravne države, in priporočila, naj poljski organi sprejmejo nujne ustrezne ukrepe za odpravo te nevarnosti. Komisija je zlasti priporočila, naj poljski organi: (a) v celoti izvršijo sodbi ustavnega sodišča z dne 3. in 9. decembra 2015, ki zahtevata, da trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala 7. sestava *sejma*, nastopijo svojo funkcijo ustavnih sodnikov in da trije sodniki, ki jih je 8. sestava *sejma* brez ustrezne pravne podlage imenovala na že zasedena mesta, svoje funkcije sodnika ne nastopijo; (b) objavijo in v celoti izvršijo sodbo ustavnega sodišča z dne 9. marca 2016 ter zagotovijo, da bodo prihodnje sodbe objavljene samodejno, ne pa glede na odločitev izvršilne ali zakonodajne veje oblasti; (c) zagotovijo, da bodo vse reforme zakona o ustavnem sodišču spoštovale sodbe ustavnega sodišča, vključno s sodbama z dne 3. in 9. decembra 2015 in sodbo z dne 9. marca 2016, ter v celoti upoštevale mnenje Beneške komisije, in zagotovijo, da učinkovitost ustavnega sodišča kot varuha ustave ne bo ogrožena zaradi zahtev, ki niso skladne z načelom pravne države; (d) omogočijo, da ustavno sodišče opravi ustavni pregled novega zakona o ustavnem sodišču z dne 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 ogrozile legitimnost in učinkovitost ustavnega sodišča.

<sup>16</sup> Dopisa Komisije z dne 1. februarja 2016 in 3. marca 2016; dopisi poljske vlade z dne 29. februarja 2016, 21. marca 2016, 31. marca 2016 in 24. junija 2016; srečanja med Komisijo in poljsko vlado 5. aprila 2016, 24. maja 2016 in 26. maja 2016.

- (27) Komisija je pozvala poljsko vlado, naj v treh mesecih odpravi težave, navedene v priporočilu, in Komisijo obvesti o ukrepih, sprejetih v ta namen. Komisija je navedla, da je še vedno pripravljena nadaljevati konstruktiven dialog s poljsko vlado. Poljska vlada je v odgovoru z dne 27. oktobra 2016 v vseh točkah nasprotovala stališču iz priporočila in ni objavila nobenih novih ukrepov za odpravo pomislekov glede pravne države, ki jih je navedla Komisija.
- (28) Predsednik republike je 30. julija 2016 podpisal zakon z dne 22. julija 2016, ki je bil v poljskem uradnem listu objavljen 1. avgusta 2016.
- (29) Ustavno sodišče je 11. avgusta 2016 izreklo sodbo o zakonu z dne 22. julija 2016<sup>17</sup>. V sodbi je navedeno, da je več določb navedenega zakona, glede katerih je tudi Komisija 27. julija 2016 izrazila pomisleke v svojem priporočilu, neustavnih<sup>18</sup>. Vendar poljska vlada ni priznala veljavnosti te sodbe in je ni objavila v uradnem listu.
- (30) Poljska vlada je 16. avgusta 2016 objavila 21 sodb ustavnega sodišča, izrečenih v obdobju od 6. aprila 2016 do 19. julija 2016. Vendar vlada sodb z dne 9. marca 2016 in 11. avgusta 2016 ni objavila.
- (31) Evropski parlament je 14. septembra 2016 sprejel resolucijo o razmerah na Poljskem<sup>19</sup>, v kateri je med drugim poljsko vlado pozval, naj sodeluje s Komisijo v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz Pogodbe.
- (32) Beneška komisija je 14. oktobra 2016 sprejela mnenje o zakonu o ustavnem sodišču z dne 22. julija 2016<sup>20</sup>. Ne glede na izboljšave v primerjavi z zakonom o spremembah z dne 22. decembra 2015 je bilo v mnenju navedeno, da bi novi zakon o ustavnem sodišču, kot je bil sprejet, znatno upočasnil in oviral delo sodišča, verjetno onemogočil njegovo učinkovito delo ter oslabil njegovo neodvisnost s pretiranim zakonodajnim in izvršilnim nadzorom nad njegovim delovanjem. V njem je izraženo tudi negativno mnenje o sistemu predlaganja kandidatov za položaj predsednika ustavnega sodišča predsedniku republike, s katerim bi bil lahko imenovan kandidat, ki nima podpore dovolj velikega števila sodnikov. V mnenju je bilo poudarjeno tudi, da problem imenovanja sodnikov ni bil rešen v skladu s priporočili in da bi bilo izvajanje določbe zakona z dne 22. julija 2016, ki od predsednika ustavnega sodišča zahteva, da zadeve dodeljuje trem decembrskim sodnikom, v nasprotju s sodbami sodišča. V mnenju je bilo ugotovljeno, da si je poljski parlament s sprejetjem zakona prilastil pooblastila za ustavno revizijo, ki jih kot redno zakonodajno telo ni imel. Izraženo je bilo mnenje, da poljski parlament in vlada še naprej spodkopavata položaj ustavnega sodišča kot končnega rzsodnika za ustavna vprašanja in si prilastita ta pooblastila, saj ustvarjata nove ovire za učinkovito delovanje ustavnega sodišča in si prizadevata za nadaljnjo oslabitev njegove neodvisnosti. Mnenje navaja, da s podaljševanjem ustavne krize ovirata ustavno sodišče, ki ne more opravljati svoje vloge varuha demokracije, pravne države in človekovih pravic. Poljska vlada se je odločila, da ne bo sodelovala na zasedanju Beneške komisije 14. oktobra 2016, saj je po njenem mnenju mnenje Beneške komisije pristransko in ne upošteva stališča vlade.

---

<sup>17</sup> K 39/16.

<sup>18</sup> Razlogi za neustavnost so predvsem načeli delitve in ravnovesja oblasti, neodvisnost sodišč in tribunalov od drugih vej oblasti, neodvisnost sodnikov ter načelo integritete in učinkovitosti javnih institucij.

<sup>19</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. septembra 2016 o najnovejših dogodkih na Poljskem in njihovem vplivu na temeljne pravice iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (2016/2774(RSP)).

<sup>20</sup> Mnenje št. 860/2016, CDL-AD(2016)026 („CDL-AD(2016)026“).

- (33) Odbor Združenih narodov za človekove pravice<sup>21</sup> je 31. oktobra 2016 izrazil pomisleke glede negativnega vpliva zakonodajnih reform, vključno s spremembami zakona o ustavnem sodišču, ki so bile sprejete novembra in decembra 2015 ter julija 2016, neupoštevanja sodb ustavnega sodišča ter delovanja in neodvisnosti ustavnega sodišča in izvajanja Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah. Odbor je Poljsko pozval, naj takoj uradno objavi vse sodbe ustavnega sodišča, naj ne uvaja ukrepov, ki ovirajo njegovo učinkovito delovanje, ter naj zagotovi pregleden in nepristranski postopek imenovanja njegovih članov ter zajamčeno pravico do službenega položaja, ki izpolnjuje vse zahteve glede zakonitosti v skladu z domačim in mednarodnim pravom.
- (34) Ustavno sodišče je 7. novembra 2016 izreklo sodbo o ustavnosti določb zakona z dne 22. julija 2016 o izboru predsednika in podpredsednika sodišča<sup>22</sup>, ki navaja, da je ustavo treba razumeti tako, da predsednik republike imenuje predsednika ustavnega sodišča med kandidati, ki so prejeli večino glasov na generalni skupščini ustavnega sodišča.
- (35) Senat je 1. in 2. decembra 2016 sprejel zakon z dne 30. novembra 2016 o pravnem statusu ustavnih sodnikov (v nadaljnjem besedilu: zakon o statusu sodnikov) in zakon z dne 30. novembra 2016 o organizaciji in postopkih ustavnega sodišča (v nadaljnjem besedilu: zakon o organizaciji in postopkih).
- (36) Evropski parlament je 14. decembra 2016 razpravljal o stanju pravne države na Poljskem. Na tej razpravi je Komisija nujno pozvala poljske organe, naj ne uveljavljajo novih zakonov, preden bi imelo ustavno sodišče priložnost, da preuči njihovo ustavnost.
- (37) Senat je 15. decembra 2016 sprejel zakon z dne 13. decembra 2016 o izvajanju zakona o organizaciji in postopkih ter zakona o statusu sodnikov (v nadaljnjem besedilu: izvedbeni zakon).
- (38) Predsednik republike je 19. decembra 2016 podpisal tri nove zakone o delovanju ustavnega sodišča, ki so bili objavljeni v poljskem uradnem listu. Istega dne je predsednik republike na položaj vršilke dolžnosti predsednika ustavnega sodišča imenoval sodnico Julio Przyłębsko, ki jo je izvolila nova sestava *sejma*.
- (39) Sodnica Julia Przyłębska je 20. decembra 2016 trem sodnikom, ki jih je 8. sestava *sejma* imenovala brez veljavne pravne podlage, omogočila nastop funkcije na ustavnem sodišču in sklicala sejo generalne skupščine za isti dan. Zaradi kratkega roka sklica se en sodnik seje ni mogel udeležiti in je prosil za njeno preložitve na naslednji dan, vendar je sodnica Julia Przyłębska prošnjo zavrnila. Od 14 sodnikov, ki so se seje udeležili, so glasove oddali samo trije nezakonito imenovani sodniki in trije sodniki, ki jih je imenovala trenutna vladajoča večina<sup>23</sup>. Izvoljena sta bila dva kandidata, in sicer Julia Przyłębska in Mariusz Muszyński, ter bila kot kandidata predstavljena predsedniku republike. Predsednik republike je 21. decembra 2016 na položaj predsednice ustavnega sodišča imenoval sodnico Julio Przyłębsko.

---

<sup>21</sup> Sklepne ugotovitve o sedmem rednem poročilu Poljske.

<sup>22</sup> K 44/16; ustavno sodišče je moralo spremeniti svojo sestavo iz polne sestave senata v senat petih sodnikov zaradi tega, ker trije sodniki ustavnega sodišča niso hoteli sodelovati v zadevi, in zaradi dejstva, da trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala sedma sestava *sejma*, niso mogli nastopiti funkcije ustavnega sodnika (glej odlok predsednika ustavnega sodišča z dne 7. novembra 2016).

<sup>23</sup> Zapisnik razprave generalne skupščine sodnikov ustavnega sodišča z dne 20. decembra 2016.

## **2.4 PRIPOROČILO V ZVEZI Z NAČELOM PRAVNE DRŽAVE (EU) 2016/146 (DRUGO PRIPOROČILO)**

- (40) Komisija je 21. decembra 2016 sprejela drugo priporočilo v zvezi z načelom pravne države na Poljskem. Ugotovila je, da je bilo nekaj vprašanj iz prvega priporočila sicer obravnavanih, vendar so pomembna vprašanja ostala nerešena, medtem pa so nastali tudi novi pomisleki. Ugotovila je tudi, da postopek, s katerim je bila imenovana nova predsednica ustavnega sodišča, vzbuja resne pomisleke glede načela pravne države. Komisija je ugotovila, da je na Poljskem še vedno prisotna sistemska nevarnost za načelo pravne države, in poljsko vlado pozvala, naj nujno, to je v dveh mesecih, te težave odpravi. Navedla je še, da je še vedno pripravljena nadaljevati konstruktiven dialog s poljsko vlado na podlagi priporočila.
- (41) Poljska vlada je 20. februarja 2017 odgovorila na zgoraj navedeno priporočilo. V odgovoru se vlada ni strinjala z oceno iz priporočila in ni napovedala nobenih novih ukrepov za odpravo pomislekov Komisije. V odgovoru je bilo poudarjeno, da so bile z imenovanjem nove predsednice ustavnega sodišča 21. decembra 2016 ter začetkom veljavnosti treh novih zakonov o delovanju ustavnega sodišča vzpostavljene ustrezne razmere za delovanje ustavnega sodišča po obdobju paralize zaradi političnih sporov politikov opozicije, v katere je bil vpleten tudi nekdanji predsednik ustavnega sodišča.
- (42) Podpredsednika ustavnega sodišča je novoimenovana predsednica ustavnega sodišča 10. januarja 2017 obvezala, da izkoristi preostali dopust. Predsednica ustavnega sodišča je 24. marca 2017 podpredsedniku ustavnega sodišča dopust podaljšala do konca junija 2017 kljub njegovi prošnji, da 1. aprila 2017 ponovno začne opravljati delo kot ustavni sodnik. Minister za pravosodje je 12. januarja 2017 sprožil postopek pred ustavnim sodiščem za presojo ustavnosti volitev treh sodnikov v ustavno sodišče leta 2010. Po začetku tega postopka tem trem sodnikom zadeve niso bile več dodeljene. Predsednik Beneške komisije je 16. januarja 2017 izdal izjavo, v kateri je izrazil pomisleke glede poslabšanja razmer na ustavnem sodišču.
- (43) Poljska vlada je 20. januarja 2017 naznanila obsežno reformo sodstva, ki zajema vrsto zakonov, vključno z osnutkoma zakonov o nacionalnem sodnem svetu ter o organizaciji splošnih sodišč, ki jih bo predložila v letu 2017.
- (44) Dne 1. marca 2017 je skupina 50 poslancev *sejma* ustavno sodišče pozvala, naj ugotovi neustavnost določb zakona o vrhovnem sodišču, na podlagi katerega je bil izvoljen prvi predsednik vrhovnega sodišča.
- (45) *Sejm* je 11. maja 2017 sprejel zakon o nacionalni šoli za sodnike, ki je bil objavljen 13. junija 2017.
- (46) Komisija je 16. maja 2017 o stanju pravne države na Poljskem obvestila Svet. V Svetu so se na splošno strinjali, da je pravna država v skupnem interesu ter skupna odgovornost institucij EU in držav članic. Zelo velika večina držav članic je podprla vlogo Komisije in prizadevanja za rešitev tega vprašanja. Države članice so poljsko vlado pozvale, naj ponovno začne dialog s Komisijo za rešitev obstoječih vprašanj, in izrazile pričakovanje, da jih bodo v Svetu za splošne zadeve ustrezno sproti obveščali.
- (47) Evropski svet je 23. junija 2017 na splošno potrdil priporočila za posamezne države, naslovljena na države članice v okviru evropskega semestra 2017. Priporočilo, naslovljeno na Poljsko, vsebuje uvodno izjavo, v kateri je poudarjeno, da sta „pravna varnost ter zaupanje v kakovost in predvidljivost regulativnih, davčnih in drugih

politik in institucij [...] pomembna dejavnika, ki bi lahko omogočila višjo stopnjo naložb. V zvezi s tem sta pomembna tudi pravna država in neodvisno sodstvo. Obravnavanje resnih pomislekov v zvezi s pravno državo bo pripomoglo k večji pravni varnosti.“ Svet<sup>24</sup> je 11. julija 2017 sprejel priporočila za posamezne države.

- (48) Po izteku mandata prejšnjega podpredsednika ustavnega sodišča je 5. julija 2017 predsednik republike imenoval novega podpredsednika ustavnega sodišča, in sicer Mariusza Muszyńskiego, čeprav je ta eden od treh ustavnih sodnikov, ki so bili imenovani nezakonito.
- (49) Skupina poslancev *sejma* je 12. julija 2017 predložila osnutek zakona o vrhovnem sodišču, ki je med drugim določal razrešitev in prisilno upokojitev vseh sodnikov vrhovnega sodišča, razen tistih, ki jih navede minister za pravosodje.
- (50) Komisija je 13. julija 2017 pisala poljski vladi in izrazila pomisleke glede zadnjih zakonodajnih predlogov v zvezi s sodnim sistemom in vrhovnim sodiščem, pri čemer je poudarila, kako pomembno je, da se ti predlogi ne sprejmejo, da bi bil mogoč smiseln dialog, ter poljskega zunanjega ministra in poljskega ministra za pravosodje povabila na čimprejšnji sestanek v zvezi s tem. Poljska vlada je 14. julija 2017 pisala Komisiji, pri čemer je ponovila svoja prejšnja pojasnila glede razmer na ustavnem sodišču.
- (51) Senat je 15. julija 2017 odobril zakon o nacionalnem sodnem svetu in zakon o organizaciji splošnih sodišč.
- (52) Poljska vlada je 19. julija 2017 odgovorila na dopis Komisije z dne 13. julija 2017, pri čemer je omenila sedanje zakonodajne reforme poljskega sodstva in Komisijo pozvala, naj predstavi konkretne pomisleke glede novih zakonov, da bi lahko o njih nadalje razpravljali. Komisija je odgovorila na dopisa poljske vlade z dne 14. in 19. julija 2017 z dopisom z dne 28. julija 2017.
- (53) Senat je 22. julija 2017 odobril zakon o vrhovnem sodišču, ki je bil, skupaj z zakonom o nacionalnem sodnem svetu in zakonom o organizaciji splošnih sodišč, poslan v podpis predsedniku republike.
- (54) Predsednik republike je 24. julija 2017 dal izjavo o svoji odločitvi, da zakon o vrhovnem sodišču in zakon o nacionalnem sodnem svetu vrne v obravnavo *sejmu*.
- (55) Predsednik republike je 25. julija 2017 podpisal zakon o organizaciji splošnih sodišč.

## **2.5 Priporočilo v zvezi z načelom pravne države (EU) 2017/1520 (tretje priporočilo)**

- (56) Komisija je 26. julija 2017 sprejela tretje priporočilo v zvezi z načelom pravne države na Poljskem, ki dopolnjuje priporočila z dne 27. julija in 21. decembra 2016. V tem priporočilu je Komisija upoštevala dogodke na Poljskem, ki so se zgodili po izdaji priporočila Komisije z dne 21. decembra 2016. Pomisleki Komisije se nanašajo na naslednja vprašanja:
  - (1) pomanjkanje neodvisne in zakonite ustavne presoje;
  - (2) sprejetje nove zakonodaje v zvezi s poljskim sodstvom v poljskem parlamentu, ki vzbuja resne pomisleke glede neodvisnosti sodstva in znatno povečuje sistemsko nevarnost za pravno državo na Poljskem:

<sup>24</sup> Priporočilo Sveta z dne 13. julija 2017 v zvezi z nacionalnim programom reform Poljske za leto 2017 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2017.

- (a) zakon o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč (v nadaljnjem besedilu: zakon o organizaciji splošnih sodišč), ki je bil objavljen v poljskem uradnem listu z dne 28. julija 2017 in je začel veljati 12. avgusta 2017;
  - (b) zakon o spremembi zakona o nacionalni šoli za sodnike in državne tožilce, zakona o organizaciji splošnih sodišč in nekaterih drugih zakonov (v nadaljnjem besedilu: zakon o nacionalni šoli za sodnike), ki je bil objavljen v poljskem uradnem listu z dne 13. junija 2017 in je začel veljati 20. junija 2017;
  - (c) zakon o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu in nekaterih drugih zakonov (v nadaljnjem besedilu: zakon o nacionalnem sodnem svetu), ki ga je senat odobril 15. julija 2017; ta zakon je bil vrnjen v obravnavo v *sejmu* 24. julija 2017 in ni začel veljati;
  - (d) zakon o vrhovnem sodišču, ki ga je senat odobril 22. julija 2017; ta zakon je bil vrnjen v obravnavo v *sejmu* 24. julija 2017 in ni začel veljati.
- (57) Komisija v tretjem priporočilu meni, da se je resno povečala sistemska nevarnost za načelo pravne države na Poljskem, predstavljena v priporočilih Komisije z dne 27. julija 2016 in 21. decembra 2016. Zlasti gre za naslednje spremembe:
- (1) Nezakonito imenovanje predsednice ustavnega sodišča, omogočanje, da trije sodniki, ki jih je 8. sestava *sejma* imenovala brez veljavne pravne podlage, nastopijo funkcijo, dejstvo, da je bil eden od teh treh sodnikov imenovan za podpredsednika ustavnega sodišča, dejstvo, da trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala prejšnja sestava zakonodajalca, niso mogli nastopiti funkcije ustavnega sodnika, in poznejši dogodki znotraj ustavnega sodišča, opisani zgoraj, so *de facto* privedli do popolnega preoblikovanja sestave ustavnega sodišča zunaj običajnega ustavnega postopka za imenovanje sodnikov. Iz tega razloga Komisija ugotavlja, da sta neodvisnost in zakonitost ustavnega sodišča resno ogroženi in posledično ustavnosti poljskih zakonov ni več mogoče učinkovito zagotavljati. Ni več mogoče šteti, da sodbe, ki jih ustavno sodišče izda v teh okoliščinah, zagotavljajo učinkovito ustavno presojo.
  - (2) Zakon o nacionalni šoli za sodnike, ki že velja, ter zakon o nacionalnem sodnem svetu, zakon o organizaciji splošnih sodišč in zakon o vrhovnem sodišču, če bi začeli veljati, strukturno ogrožajo neodvisnost sodstva na Poljskem ter bi takoj in konkretno vplivali na neodvisno delovanje sodstva kot celote. Ker je neodvisnost sodstva ključna sestavina pravne države, ti novi zakoni znatno povečujejo sistemske nevarnosti za pravno državo, kakor je opredeljena v prejšnjih priporočilih.
  - (3) Zlasti razrešitev vrhovnih sodnikov, njihovo morebitno ponovno imenovanje in drugi ukrepi iz zakona o vrhovnem sodišču bi zelo resno povečali sistemske nevarnosti za pravno državo.
  - (4) Novi zakoni vzbujaajo resne pomisleke glede njihove združljivosti s poljsko ustavo, kakor je poudarjeno v več izjavah, zlasti s strani vrhovnega sodišča, nacionalnega sodnega sveta, poljskega varuha človekovih pravic, odvetniške zbornice ter združenj sodnikov in odvetnikov ter drugih deležnikov. Vendar, kot je pojasnjeno zgoraj, učinkovita ustavna presoja teh zakonov ni več mogoča.

- (5) Ukrepi in javne izjave proti sodnikom in sodiščem na Poljskem s strani poljske vlade in poslancev iz vrst vladajoče večine so zmanjšali zaupanje v sodni sistem kot celoto. Komisija opozarja na načelo lojalnega sodelovanja med državnimi organi, kar je, kot je poudarjeno v mnenjih Beneške komisije, ustavni osnovni pogoj v demokratični pravni državi.
- (58) Komisija poljsko vlado poziva, naj odpravi težave, opredeljene v tem priporočilu, v enem mesecu po prejemu tega priporočila in jo obvesti o ukrepih, sprejetih v ta namen. Komisija je zlasti priporočila, naj poljski organi:
- (1) ponovno vzpostavijo neodvisnost in zakonitost ustavnega sodišča kot varuha poljske ustave;
  - (2) objavijo in v celoti izvršijo sodbe ustavnega sodišča z dne 9. marca 2016, 11. avgusta 2016 in 7. novembra 2016;
  - (3) zagotovijo, da zakon o nacionalnem sodnem svetu, zakon o organizaciji splošnih sodišč in zakon o vrhovnem sodišču ne začnejo veljati ter da se zakon o nacionalni šoli za sodnike umakne ali spremeni za zagotovitev skladnosti z ustavo in evropskimi standardi o neodvisnosti sodstva;
  - (4) se vzdržijo ukrepov, ki posegajo v mandat vrhovnih sodnikov in njihovo funkcijo;
  - (5) zagotovijo, da je kakršna koli sodna reforma v podporo pravni državi in skladna s pravom EU in evropskimi standardi o neodvisnosti sodstva ter da je pripravljena v tesnem sodelovanju s sodstvom in vsemi zainteresiranimi stranmi;
  - (6) se vzdržijo ukrepov in javnih izjav, ki bi lahko nadalje ogrozili zakonitost ustavnega sodišča, vrhovnih sodišč, splošnih sodišč, sodnikov, individualno ali kolektivno, ali sodstva kot celote.
- (59) Komisija poljske organe tudi poziva, naj ne sprejmejo nobenih ukrepov za razrešitev ali prisilno upokožitev vrhovnih sodnikov, saj bi taki ukrepi zelo resno povečali sistemsko nevarnost za pravno državo. Če bi poljski organi sprejeli kakršen koli tak ukrep, je Komisija pripravljena nemudoma uporabiti člen 7(1) PEU.
- (60) *Sejm* je bil 31. julija 2017 uradno obveščen o odločitvi predsednika republike, da bo vložil veto na zakon o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu in zakona o vrhovnem sodišču.
- (61) Poljska vlada je 4. avgusta in 16. avgusta 2017 Komisiji poslala dopisa z zahtevo po pojasnilih v zvezi s priporočilom Komisije z dne 26. julija 2017, na katera je Komisija odgovorila z dopisoma z dne 8. avgusta oziroma 21. avgusta 2017.
- (62) Poljska vlada je 28. avgusta 2017 odgovorila na priporočilo z dne 26. julija 2017. V odgovoru se vlada ni strinjala z nobeno oceno iz priporočila in ni napovedala nobenih novih ukrepov za odpravo pomislekov Komisije.
- (63) V mnenju Urada OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR OVSE) z dne 30. avgusta 2017 je bilo ugotovljeno, da zakon o vrhovnem sodišču, katerega izvršitev je bila odložena, ni v skladu z mednarodnimi standardi o neodvisnosti sodstva<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR OVSE), 30. avgusta 2017, Mnenje o nekaterih določbah osnutka zakona o poljskem vrhovnem sodišču.

- (64) Poljska vlada je 11. septembra 2017 začela kampanjo z imenom „Pravična sodišča“ (*Fair Courts*), ki je bila namenjena pridobivanju socialne podpore za trenutno reformo sodstva. Nacionalni sodni svet in splošna sodišča so objavili več izjav v odgovor na izjave, ki so bile med kampanjo podane proti sodiščem, sodnikom in svetu.
- (65) Ustavno sodišče v senatu petih sodnikov je 11. septembra 2017 razglasilo neustavnost nekaterih določb zakonika o civilnem postopku, kar splošnim sodiščem in vrhovnemu sodišču omogoča, da ocenijo zakonitost imenovanja predsednika in podpredsednika ustavnega sodišča<sup>26</sup>.
- (66) Minister za pravosodje je 13. septembra 2017 začel izvajati pooblastila za razrešitev predsednikov in podpredsednikov sodišč v skladu z zakonom o organizaciji splošnih sodišč.
- (67) Nacionalni sodni svet je 15. septembra in 18. oktobra 2017 kritiziral odločitev ministra za pravosodje, da razreši predsednike sodišč. Svet je navedel, da taka arbitrarna pooblastila ministra za pravosodje kršijo ustavno načelo neodvisnosti sodišč in bi lahko negativno vplivala na nepristranskost sodnikov.
- (68) *Sejm* je 15. septembra 2017 na že zasedeno mesto sodnika ustavnega sodišča imenoval novega sodnika, 18. septembra 2017 pa je predsednik republike sprejel njegovo zaprisego.
- (69) *Sejm* je 15. septembra 2017 sprejel zakon o nacionalnem inštitutu svobode – centru za razvoj civilne družbe, ki centralizira porazdelitev finančnih sredstev, tudi za organizacije civilne družbe.
- (70) Svet Združenih narodov za človekove pravice je 22. septembra 2017 razpravljal o poročilih o Poljski, ki so bila predložena v okviru tretjega rednega pregleda ter ki vsebujejo priporočila o neodvisnosti sodstva in pravni državi.
- (71) Komisija je 25. septembra 2017 o stanju pravne države na Poljskem obvestila Svet. Vsi so se na splošno strinjali, da je pravna država v skupnem interesu in skupna odgovornost ter da morata Poljska in Komisija vzpostaviti dialog, da bi našli rešitev.
- (72) Predsednik republike je 26. septembra 2017 *sejmu* predložil nova osnutka zakonov o vrhovnem sodišču in o nacionalnem sodnem svetu.
- (73) *Sejm* je 3. oktobra 2017 poslal predsedniška osnutka zakonov o vrhovnem sodišču in o nacionalnem sodnem svetu v posvetovanje zadevnim deležnikom, tudi varuhu človekovih pravic, vrhovnemu sodišču in nacionalnemu sodnemu svetu.
- (74) Vrhovno sodišče je 6. in 25. oktobra 2017 objavilo svoji mnenji o teh dveh novih osnutkih zakonov o vrhovnem sodišču in o nacionalnem sodnem svetu. V mnenjih je bilo ugotovljeno, da bi osnutek zakona o vrhovnem sodišču znatno zmanjšal njegovo neodvisnost in da osnutka zakona o nacionalnem sodnem svetu ni mogoče uskladiti s konceptom demokratične pravne države.
- (75) Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je 11. oktobra 2017 sprejela resolucijo o novih grožnjah za pravno državo v državah članicah Sveta Evrope, v kateri je izražena zaskrbljenost tudi zaradi razvoja dogodkov na Poljskem, ki ogroža

---

<sup>26</sup> K 10/17.

spoštovanje načela pravne države, in zlasti neodvisnost sodstva ter načelo delitve oblasti<sup>27</sup>.

- (76) Evropska mreža sodnih svetov (ENCJ) je 13. oktobra 2017 izdala mnenje<sup>28</sup> o novem osnutku zakona o nacionalnem sodnem svetu in poudarila njegovo neskladnost z evropskimi standardi o sodnih svetih.
- (77) Po tretjem krogu splošnega rednega pregleda Poljske je 23. oktobra 2017 visoki komisar Združenih narodov za človekove pravice zahteval, da poljski organi sprejmejo priporočila Združenih narodov o spoštovanju neodvisnosti sodstva.
- (78) Ustavno sodišče je v senatu sodnikov, v katerem sta bila dva nezakonito imenovana sodnika, 24. oktobra 2017 razglasilo neustavnost določb zakona o vrhovnem sodišču, na podlagi katerega je bil med drugim imenovan sedanji prvi predsednik vrhovnega sodišča.
- (79) Ustavno sodišče je v senatu sodnikov, v katerem sta bila dva nezakonito imenovana sodnika, 24. oktobra 2017 razglasilo ustavnost določb treh zakonov o ustavnem sodišču iz decembra 2016, vključno z določbami, na podlagi katerih je bilo nezakonito imenovanima sodnikoma, ki sta odločala v tej zadevi, omogočeno odločanje v ustavnem sodišču. Predlog poljskega varuha človekovih pravic o izločitvi teh dveh nezakonito imenovanih sodnikov iz te zadeve je ustavno sodišče zavrnilo.
- (80) Posebni poročevalec Združenih narodov o neodvisnosti sodnikov in odvetnikov Diego García-Sayán je 27. oktobra 2017 predstavil predhodne ugotovitve<sup>29</sup>, v katerih je navedeno, da osnutka zakonov o vrhovnem sodišču in o nacionalnem sodnem svetu vzbujata številne pomisleke glede neodvisnosti sodstva.
- (81) Nacionalni sodni svet je 31. oktobra 2017 sprejel mnenje o osnutku zakona o nacionalnem sodnem svetu, ki ga je predstavil predsednik republike. Svet ugotavlja, da je osnutek zakona v osnovi neskladen s poljsko ustavo, saj *sejmu* podeljuje pristojnost, da imenuje sodnike člane sveta in predčasno preneha mandat sedanjih sodnikov članov sveta, ki je ustavno zaščiten.
- (82) Posvetovalni svet evropskih sodnikov (CCJE) je 10. novembra 2017 sprejel izjavo, v kateri je predstavil pomisleke o neodvisnosti sodstva na Poljskem<sup>30</sup>.
- (83) Varuh človekovih pravic je predsedniku republike 11. novembra 2017 poslal pismo, ki je vsebovalo oceno dveh novih osnutkov zakonov o vrhovnem sodišču in o nacionalnem sodnem svetu ter priporočilo, naj se ne sprejmeta, saj ne bi zagotavljala neodvisnosti sodne veje od izvršilne veje oblasti in državljanom ne bi omogočila uveljavljanja njihove ustavne pravice do dostopa do neodvisnega sodišča.
- (84) ODIHR OVSE je 13. novembra 2017 sprejel mnenje o novem osnutku zakona o vrhovnem sodišču, v katerem je navedel, da pregledane določbe niso skladne z mednarodnimi standardi o neodvisnosti sodstva<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> PACE, 11. oktobra 2017, Resolucija 2188 (2017), Nove grožnje za pravno državo v državah članicah Sveta Evrope: izbrani primeri.

<sup>28</sup> ENCJ, 13. oktobra 2017, Mnenje izvršnega odbora ENCJ na zahtevo Krajowa Rada Sądownictwa (poljski nacionalni sodni svet).

<sup>29</sup> Posebni poročevalec Združenih narodov o neodvisnosti sodnikov in odvetnikov, 27. oktobra 2017, Predhodne ugotovitve na podlagi uradnega obiska na Poljskem (23.–27. oktobra 2017).

<sup>30</sup> CCJE(2017) 9, 10. novembra 2017, Izjava v zvezi s stanjem neodvisnosti sodstva na Poljskem.

<sup>31</sup> ODIHR OVSE, 13. novembra 2017, Mnenje o nekaterih določbah osnutka zakona o poljskem vrhovnem sodišču (od 26. septembra 2017).

- (85) Evropski parlament je 15. novembra 2017 sprejel resolucijo o razmerah na področju pravne države in demokracije na Poljskem, v kateri izraža podporo priporočilom Komisije ter postopkom za ugotavljanje kršitev in meni, da sedanje razmere na Poljskem predstavljajo očitno tveganje za hudo kršitev vrednot iz člena 2 PEU<sup>32</sup>.
- (86) Svet odvetniških združenj Evrope (CCBE) je 24. novembra 2017 pozval poljske organe, naj ne sprejmejo teh dveh osnutkov zakonov o vrhovnem sodišču in o nacionalnem sodnem svetu, saj bi lahko ogrozila delitev oblasti, ki jo zagotavlja poljska ustava<sup>33</sup>. Organizacija sodnikov „Iustitia“, Helsinki Foundation for Human Rights in Amnesty International so 29. novembra 2017 izdali skupno izjavo, ki kritizira zakonodajni postopek v zvezi s tema dvema predsedniškima osnutkoma zakonov.
- (87) Evropska mreža sodnih svetov (ENCJ) je 5. decembra 2017 sprejela dodatno mnenje, v katerem kritizira osnutek zakona o nacionalnem sodnem svetu, ker ne spoštuje standardov ENCJ<sup>34</sup>.
- (88) Beneška komisija je 8. decembra 2017 na zahtevo parlamentarne skupščine Sveta Evrope sprejela mnenje o osnutku zakona o nacionalnem sodnem svetu, osnutku zakona o vrhovnem sodišču in zakonu o organizaciji splošnih sodišč ter mnenje o zakonu o javnem tožilstvu<sup>35</sup>. Beneška komisija je preučila zakon o organizaciji splošnih sodišč, osnutek zakona o nacionalnem sodnem svetu in osnutek zakona o vrhovnem sodišču, ki ju je predlagal predsednik republike. Ugotovila je, da zakon in osnutka zakonov, zlasti gledano skupaj in v smislu zakona iz leta 2016 o javnem tožilstvu, omogočajo zakonodajni in izvršilni veji oblasti, da močno in obsežno posegata v sodstvo, in s tem predstavljajo veliko grožnjo za neodvisnost sodstva kot ključnega elementa pravne države. Predsednika republike je pozvala, naj umakne svoje predloge in začne dialog, preden se zakonodajni postopek nadaljuje. Poljsko vlado je spodbudila, naj ponovno preuči zadnje spremembe zakona o organizaciji splošnih sodišč.
- (89) Komisar Sveta Evrope za človekove pravice je 8. decembra 2017 podal izjavo, v kateri izraža obžalovanje, da je *sejm* sprejel zakona o vrhovnem sodišču in o nacionalnem sodnem svetu, ki bosta še bolj ogrozila neodvisnost sodstva.
- (90) *Sejm* je 8. decembra 2017 sprejel oba osnutka zakona. Senat je 15. decembra 2017 odobril oba zakona.

### 3. POMANJKANJE NEODVISNE IN ZAKONITE USTAVNE PRESOJE

- (91) V obdobju enega leta je bilo sprejetih šest zaporednih zakonov v zvezi s poljskim ustavnim sodiščem. Ti novi zakoni so vzbudili številne pomisleke v zvezi z načelom pravne države, ki so predstavljeni spodaj in natančno opisani v treh priporočilih Komisije v zvezi z načelom pravne države na Poljskem. Komisija v zvezi s tem opominja, da je v državah, kjer je vzpostavljen sistem ustavnega sodstva, njegova učinkovitost ključni element pravne države.

<sup>32</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. novembra 2017 o spoštovanju načela pravne države in demokracije na Poljskem (2017/2931(RSP)).

<sup>33</sup> CCBE, 24. novembra 2017, Resolucija plenarnega zasedanja Sveta odvetniških združenj Evrope (CCBE).

<sup>34</sup> ENCJ, 5. decembra 2017, Mnenje izvršnega odbora ENCJ o sprejetju sprememb zakona o nacionalnem sodnem svetu.

<sup>35</sup> Mnenje 904/2017 CDL(2017)035 Beneške komisije o osnutku zakona o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu, osnutku zakona o spremembi zakona o vrhovnem sodišču, ki ga je predlagal predsednik Poljske, ter zakonu o organizaciji splošnih sodišč („CDL(2017)035“) in Mnenje 892/2017 CDL(2017)037 Beneške komisije o zakonu o javnem tožilstvu, kakor je bil spremenjen („CDL(2017)037“).

### 3.1 Sestava ustavnega sodišča

- (92) Kljub sodbama iz točke 10 trije sodniki, imenovani s strani prejšnje sestave zakonodajalca, niso nastopili svoje funkcije ustavnih sodnikov, predsednik republike pa ni sprejel njihove zaprisege. Nasprotno, predsednik republike je sprejel zaprisego treh sodnikov, ki jih je imenovala nova sestava zakonodajalca brez veljavne pravne podlage, po zaključku mandata predhodnega predsednika ustavnega sodišča 20. decembra 2016 pa jim je vršilka dolžnosti predsednika ustavnega sodišča omogočila nastop njihove funkcije ustavnih sodnikov (glej spodaj).
- (93) Komisija je v svojih treh priporočilih priporočila, naj poljski organi v celoti izvršijo sodbi ustavnega sodišča z dne 3. in 9. decembra 2015, ki zahtevata, da trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala prejšnja sestava zakonodajalca, nastopijo svojo funkcijo ustavnih sodnikov in da trije sodniki, ki jih je imenovala nova sestava zakonodajalca brez veljavne pravne podlage, o zadevah ne odločajo več, ne da bi bili zakonito izvoljeni.
- (94) Poljska vlada v odgovoru z dne 27. oktobra 2016 meni, da v sodbah ustavnega sodišča z dne 3. in 9. decembra 2015 ni bilo navedeno, kateri sodniki naj bi nastopili funkcijo, ter da je nova sestava *sejma* decembra 2015 zakonito imenovala pet sodnikov. To utemeljevanje vzbuja resne pomisleke glede pravne države, saj zanika kakršen koli učinek dveh decembrskih sodb in nasprotuje utemeljitvi ustavnega sodišča, kot je bila že večkrat ponovljena, med drugim tudi v sodbi z dne 11. avgusta 2016. V tej sodbi je ustavno sodišče ugotovilo neustavnost določbe zakona z dne 22. julija 2016 o ustavnem sodišču, ki je omogočila, da trije sodniki, ki jih je imenovala nova sestava zakonodajalca brez veljavne pravne podlage, nastopijo svoje funkcije na mestih, na katera je prejšnja sestava *sejma* že zakonito imenovala tri sodnike<sup>36</sup>. V odgovoru vlada priznava, da v izreku sodbe z dne 3. decembra 2015 ustavno sodišče navaja dolžnost predsednika republike, da takoj sprejme zaprisego sodnika, ki ga v ustavno sodišče izvoli *sejm*. Vendar meni, da navedena sodba ne more zavezovati drugih organov k uporabi določb na določeni način v neki zadevi. Ta razlaga omejuje učinek sodb z dne 3. in 9. decembra 2015 zgolj na obveznost vlade, da ju objavi, odreka pa jima kakršen koli nadaljnji pravni in operativni učinek, zlasti kar zadeva obveznost predsednika republike, da sprejme zaprisego zadevnih sodnikov. Ta razlaga je v nasprotju z načelom lojalnega sodelovanja med državnimi organi, kar je, kot je poudarjeno v mnenjih Beneške komisije, ustavni osnovni pogoj v demokratični pravni državi.
- (95) Beneška komisija meni tudi, 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“<sup>37</sup>.
- (96) Trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenoval prejšnji zakonodajalec, še vedno ne morejo nastopiti svoje funkcije ustavnih sodnikov. Še več, vršilka dolžnosti predsednika ustavnega sodišča je trem sodnikom, ki jih je 8. sestava *sejma* imenovala brez veljavne pravne podlage, omogočila nastop funkcije. Posledično poljski organi še vedno niso v celoti izvršili sodb ustavnega sodišča z dne 3. in 9. decembra 2015.

<sup>36</sup> Beneška komisija je v svojem mnenju z dne 14. oktobra 2016 ugotovila tudi, da zgornja določba ni rešitev v skladu z načelom pravne države (CDL-AD(2016)026, odst. 106).

<sup>37</sup> Mnenje CDL-AD(2016)001, odst. 136.

### 3.2 Objava sodb ustavnega sodišča

- (97) Poljska vlada ne želi objaviti nekaterih sodb ustavnega sodišča, zlasti sodbe z dne 9. marca 2016, ki zakon z dne 22. decembra 2015 o spremembi zakona o ustavnem sodišču<sup>38</sup> razglaša za neustavnega.
- (98) Poljska vlada izpodbija zakonitost te sodbe, saj ustavno sodišče ni uporabilo postopka, ki ga določa zakon z dne 22. decembra 2015. Vendar je zakon z dne 22. decembra 2015 imelo v presoji ustavno sodišče. Zato je Komisija v svojem priporočilu z dne 27. julija 2016 navedla, da je ustavno sodišče ravnalo pravilno, ko ni uporabilo postopka, določenega v zakonu z dne 22. decembra 2015<sup>39</sup>. To je potrdila tudi Beneška komisija<sup>40</sup>. Komisija meni, da je sodba z dne 9. marca 2016 zavezujoča in jo je treba spoštovati.
- (99) Poljska vlada tudi ni želela objaviti drugih sodb, zlasti ne sodbe z dne 11. avgusta 2016 o zakonu z dne 22. julija 2016 o ustavnem sodišču in sodbe z dne 7. novembra 2016 o določbah zakona z dne 22. julija 2016 o izboru kandidatov za mesto predsednika ustavnega sodišča. Ti dve sodbi sta posebej pomembni za zakonitost in delovanje ustavnega sodišča: prva sodba potrjuje obrazložitev, da trije sodniki, ki jih je imenovala nova sestava zakonodajalca brez veljavne pravne podlage, ne morejo nastopiti funkcije ustavnih sodnikov, druga sodba pa se nanaša na postopkovno zahtevo za imenovanje predsednika ustavnega sodišča, ki ni bila izpolnjena za imenovanje sedanje predsednice.
- (100) Zavrnitev vlade, da objavi sodbe ustavnega sodišča, 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 njeno učinkovanje 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, ki sta značilni za pravno državo.
- (101) Komisija v svojih treh priporočilih priporoča, da poljski organi objavijo in v celoti izvršijo sodbe ustavnega sodišča ter zagotovijo, da bodo prihodnje sodbe objavljene samodejno, ne pa glede na odločitev izvršilne ali zakonodajne veje oblasti. Kljub temu te tri pomembne sodbe, ki so navedene zgoraj, še vedno niso bile objavljene.

### 3.3 Imenovanje predsednika ustavnega sodišča in nadaljnji razvoj dogodkov

- (102) Leta 2016 so bili sprejeti trije zakoni, ki so bistveno spremenili postopke imenovanja predsednika ustavnega sodišča. Ti zakoni so bili sprejeti zaradi zaključka mandata predhodnega predsednika ustavnega sodišča decembra 2016. V teh zakonih je bil določen poseben prehodni režim, ki je vzpostavil novo funkcijo vršilca dolžnosti predsednika ustavnega sodišča, ki bi delovala, dokler novi predsednik ne bi bil izvoljen. Vršilec dolžnosti predsednika bi bil odgovoren za vodenje novega izbirnega

<sup>38</sup> Zakon z dne 25. junija 2015 o ustavnem sodišču, objavljen v poljskem uradnem listu z dne 30. julija 2015, točka 1064, kot je bil spremenjen. Zakon z dne 22. decembra 2015 je bil v poljskem uradnem listu objavljen 28. decembra; točka 2217. Spremembe med drugim zadevajo povečanje kvoruma sodnikov za sklepčnost pri obravnavanju zadev, povečanje potrebne večine ustavnega sodišča za izrekanje sodb v polni sestavi senata, zahtevo po obravnavi zadev v časovnem zaporedju in minimalni rok za začetek obravnav.

<sup>39</sup> Glej oddelek 3 Priporočila.

<sup>40</sup> Beneška komisija je o tej točki navedla, 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.“; mnenje CDL-AD(2016)001, odst. 41.

postopka za imenovanje novega predsednika ustavnega sodišča. Vloga podpredsednika (ki je bil še vedno v mandatu) je bila zmanjšana s številnimi zakonodajnimi spremembami<sup>41</sup>.

- (103) Po imenovanju je nova vršilka dolžnosti predsednika ustavnega sodišča takoj sprejela številne pomembne odločitve, zlasti take, ki so omogočale, da trije sodniki, ki jih je decembra 2015 nezakonito imenovala nova sestava *sejma*, nastopijo svojo funkcijo in sodelujejo v postopku, zaradi česar je celoten postopek izbora postal neustaven.
- (104) Kakor je Komisija pojasnila v priporočilu z dne 21. decembra 2016<sup>42</sup>, po njenem mnenju postopek, s katerim je bila imenovana nova predsednica ustavnega sodišča, vključuje bistvene kršitve načela pravne države. Postopek je začela vršilka dolžnosti predsednika ustavnega sodišča, katere imenovanje je vzbudilo resne pomisleke glede načel delitve oblasti in neodvisnosti sodstva, kot ju varuje poljska ustava. Poleg tega je bilo s postopkom trem sodnikom, ki jih je decembra 2015 nezakonito imenovala nova sestava *sejma*, omogočeno, da sodelujejo v postopku, zato je celoten postopek izbora postal neustaven. Podobno je dejstvo, da sodniki, ki so bili zakonito izvoljeni oktobra 2015, niso mogli sodelovati v postopku, prav tako vplivalo na izid in s tem razvrednotilo postopek. Poleg tega sta zelo kratki rok sklica generalne skupščine in zavrnitev preložitve zasedanja vzbudila resne pomisleke. Izvolitev kandidatov s strani samo šestih sodnikov ni bila združljiva s sodbo ustavnega sodišča z dne 7. novembra 2016, v skladu s katero je treba člen 194(2) ustave razumeti tako, da določa, da predsednik republike imenuje predsednika ustavnega sodišča med kandidati, ki so prejeli večino glasov na generalni skupščini ustavnega sodišča.
- (105) Komisija ugotavlja tudi, da je po imenovanju predsednice ustavnega sodišča več dogodkov še bolj ogrozilo zakonitost ustavnega sodišča. Zlasti gre za naslednje spremembe: podpredsednika ustavnega sodišča, katerega položaj je ustavno priznan, je novoimenovana predsednica ustavnega sodišča obvezala, naj izkoristi preostali dopust do izteka svojega mandata; zaradi tožbe, ki jo je vložil generalni državni tožilec, da bi izpodbijal veljavnost izvolitve treh ustavnih sodnikov leta 2010, so bili ti sodniki pozneje izključeni iz sodnih dejavnosti ustavnega sodišča; nova predsednica ustavnega sodišča je spremenila sestavo senatov, ki obravnavajo zadeve, in zadeve so bile predodeljene senatom, ki delno vključujejo nezakonito imenovane sodnike; zahteve, zlasti varuha človekovih pravic, naj se nezakonito imenovani sodniki odstranijo iz senatov, ki odločajo o zadevah, so bile zavrnjene; znatno število sodb so izdali senati, ki so vključevali nezakonito imenovane sodnike; nazadnje, po izteku mandata podpredsednika je bil za novega podpredsednika ustavnega sodišča imenovan nezakonito imenovani sodnik.
- (106) Ti dogodki so *de facto* privedli do popolnega preoblikovanja sestave ustavnega sodišča zunaj običajnega ustavnega postopka za imenovanje sodnikov.
- (107) Odgovor poljskih organov na dopolnilno priporočilo Komisije z dne 21. decembra 2016 ni zmanjšal pomislekov Komisije in ni napovedal nobenih konkretnih ukrepov za reševanje navedenih vprašanj. V odgovoru je prezrta sodba z dne 7. novembra 2016, v skladu s katero ustava določa, da se predsednik ustavnega sodišča imenuje med kandidati, ki so prejeli večino glasov na generalni skupščini ustavnega sodišča. V odgovoru tudi ni upoštevano dejstvo, da je v ustavi izrecno priznan položaj podpredsednika, za katerega se uporablja enak postopek imenovanja kot za predsednika ustavnega sodišča. Kar zadeva imenovanje vršilca dolžnosti predsednika

<sup>41</sup> Glej oddelek 5.2 Priporočila (EU) 2017/146.

<sup>42</sup> Glej oddelka 5.3 in 5.4 Priporočila (EU) 2017/146.

ustavnega sodišča, v odgovoru ni navedena nobena pravna podlaga iz ustave, temveč se šteje, da je bil to izredni prilagoditveni mehanizem, ki so ga narekovale izredne okoliščine. Tudi odgovor poljskih organov na dopolnilno priporočilo Komisije z dne 26. julija 2017 ni zmanjšal pomislekov Komisije.

- (108) Komisija je v svojih priporočilih navedla tudi druge pomisleke glede treh zakonov, ki so bili sprejeti decembra 2016. Ti zakoni vsebujejo številne določbe, ki ne spoštujejo predhodnih sodb ustavnega sodišča, ter zbuja nove pomisleke, ki se nanašajo predvsem na disciplinske postopke, možnost predčasne upokojitve, nove zahteve za sodnike ustavnega sodišča in znatne spremembe notranje organizacije ustavnega sodišča.

### 3.4 Kombinirani učinek na neodvisnost in zakonitost ustavnega sodišča

- (109) Komisija meni, da sta neodvisnost in zakonitost ustavnega sodišča zaradi zakonov, sprejetih leta 2016, in dogodkov, ki so sledili imenovanju vršilca dolžnosti predsednika ustavnega sodišča, resno ogroženi, zato ustavnosti poljskih zakonov ni več mogoče učinkovito zagotavljati<sup>43</sup>.
- (110) Komisija v svojem priporočilu z dne 26. julija 2017 priporoča, da poljski organi sprejmejo naslednje ukrepe:
- ponovno vzpostavijo neodvisnost in zakonitost ustavnega sodišča kot varuha poljske ustave, tako da zagotovijo, da so sodniki, predsednik in podpredsednik ustavnega sodišča zakonito izvoljeni in imenovani, ter v celoti izvršijo sodbi ustavnega sodišča z dne 3. in 9. decembra 2015, ki zahtevata, da trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala prejšnja sestava zakonodajalca, nastopijo svojo funkcijo ustavnih sodnikov in da trije sodniki, ki jih je imenovala nova sestava zakonodajalca brez veljavne pravne podlage, ne razsojajo več, ne da bi bili zakonito izvoljeni<sup>44</sup>;
  - objavijo in v celoti izvršijo sodbe ustavnega sodišča.
- (111) Komisija ugotavlja, da ni bil izveden nobeden od priporočenih ukrepov, ki jih je navedla:
- (1) trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenoval prejšnji zakonodajalec, še vedno ne morejo nastopiti svoje funkcije ustavnih sodnikov. Še več, vršilka dolžnosti predsednika ustavnega sodišča je trem sodnikom, ki jih je 8. sestava *sejma* imenovala brez veljavne pravne podlage, omogočila nastop funkcije ustavnega sodnika;
  - (2) pomembne sodbe ustavnega sodišča z dne 9. marca 2016, 11. avgusta 2016 in 7. novembra 2016 še vedno niso bile objavljene;
  - (3) po izteku mandata prejšnjega predsednika ustavnega sodišča novi predsednik še vedno ni bil zakonito imenovan. Prejšnjega predsednika ni nadomestil podpredsednik ustavnega sodišča, temveč vršilka dolžnosti predsednika ustavnega sodišča in pozneje oseba, imenovana za predsednika ustavnega sodišča dne 21. decembra 2016. Imenovanje novega predsednika ustavnega

<sup>43</sup> V skladu s členom 188 ustave ustavno sodišče odloča o skladnosti zakonov in mednarodnih sporazumov z ustavo, o skladnosti zakonov z ratificiranimi mednarodnimi sporazumi, za ratifikacijo katerih je bilo potrebno predhodno soglasje, odobreno z zakonom, o skladnosti pravnih predpisov, ki jih izdajo osrednji državni organi, z ustavo, ratificiranimi mednarodnimi sporazumi in zakoni, o skladnosti namenov ali dejavnosti političnih strank z ustavo, in o pritožbah v zvezi s kršitvami ustave. V skladu s členom 189 ustave ustavno sodišče rešuje tudi spore glede pristojnosti med osrednjimi ustavnimi državnimi organi.

<sup>44</sup> Glej Priporočilo (EU) 2017/146 in Priporočilo (EU) 2016/1374.

sodišča je bilo opravljeno, preden bi se lahko izvedla učinkovita presoja zakona o statusu sodnikov, zakona o organizaciji in postopkih ter izvedbenega zakona.

- (112) Dejstvo, da ustavnosti poljskih zakonov ni več mogoče učinkovito zagotavljati, je še zlasti zaskrbljujoče z vidika spoštovanja načela pravne države, saj je poljski parlament, kakor je bilo pojasnjeno v priporočilih z dne 27. julija in 21. decembra 2016, sprejel več zelo občutljivih novih zakonodajnih aktov, kot so novi zakon o javni upravi<sup>45</sup>, zakon o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov<sup>46</sup>, zakon o javnem tožilstvu<sup>47</sup>, zakon o varuhu človekovih pravic in spremembi nekaterih drugih zakonov<sup>48</sup>, zakon o državnem svetu za medije<sup>49</sup> in zakon o boju proti terorizmu<sup>50</sup>.
- (113) Poleg tega je škodljiv učinek pomanjkanja neodvisne in zakonite ustavne presoje na Poljskem na pravno državo zdaj še veliko večji, ker neodvisno ustavno sodišče ne more več preverjati in zagotavljati ustavnosti novih zakonov v zvezi s poljskim sodnim sistemom, navedenih v točki 5(2) in podrobneje analiziranih v oddelku 4.

#### **4. GROŽNJE ZA NEODVISNOST SPLOŠNEGA SODSTVA**

- (114) Zakon o vrhovnem sodišču, zakon o nacionalnem sodnem svetu, zakon o organizaciji splošnih sodišč in zakon o nacionalni šoli za sodnike vsebujejo številne določbe, ki vzbujajo resne pomisleke glede načel neodvisnosti sodstva in delitve oblasti.

##### **4.1 Zakon o vrhovnem sodišču**

###### *4.1.1 Razrešitev in prisilna upokožitev sedanjih sodnikov vrhovnega sodišča*

- (115) Zakon o vrhovnem sodišču znižuje splošno upokožitveno starost sodnikov vrhovnega sodišča s 70 na 65 let<sup>51</sup>. Ta ukrep se uporablja za vse sedanje sodnike. Sodniki, ki so dosegli starost 65 let ali jo bodo dosegli v treh mesecih od začetka veljavnosti zakona, se bodo morali upokožiti<sup>52</sup>.
- (116) Z zakonom, ki znižuje upokožitveno starost in se uporablja za sedanje sodnike vrhovnega sodišča, preneha mandat velikega števila sedanjih sodnikov vrhovnega sodišča in se izvaja njihova morebitna upokožitev, in sicer gre po podatkih vrhovnega sodišča za 31 od 83 sodnikov (37 %). Uporaba take znižane upokožitvene starosti za sedanje sodnike vrhovnega sodišča ima še zlasti močan negativen vpliv na to sodišče, ki je sestavljeno iz sodnikov, ki so po navadi na koncu svoje poklicne poti. Tako prisilno upokoževanje znatnega števila sedanjih sodnikov vrhovnega sodišča

<sup>45</sup> Zakon z dne 30. decembra 2015 o spremembi zakona o javni upravi in nekaterih drugih zakonov, objavljen v poljskem uradnem listu 8. januarja 2016, točka 34.

<sup>46</sup> Zakon z dne 15. januarja 2016 o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov, objavljen v poljskem uradnem listu 4. februarja 2016, točka 147.

<sup>47</sup> Zakon z dne 28. januarja 2016 o javnem tožilstvu, objavljen v poljskem uradnem listu 15. februarja 2016, točka 177; zakon z dne 28. januarja 2016 o izvajanju zakona o javnem tožilstvu, objavljen v poljskem uradnem listu 15. februarja 2016, točka 178.

<sup>48</sup> Zakon z dne 18. marca 2016 o spremembi zakona o varuhu človekovih pravic in nekaterih drugih zakonov, objavljen v poljskem uradnem listu 17. maja 2016, točka 677.

<sup>49</sup> Zakon z dne 22. junija 2016 o državnem svetu za medije, objavljen v poljskem uradnem listu 29. junija 2016, točka 929.

<sup>50</sup> Zakon z dne 10. junija 2016 o protiterorističnih dejavnostih, objavljen v poljskem uradnem listu 24. junija 2016, točka 904.

<sup>51</sup> Člen 37(1) zakona o vrhovnem sodišču. Ta določba se uporablja tudi za sodnike vrhovnega upravnega sodišča, saj člen 49 zakona z dne 25. julija 2002 o organizaciji upravnega sodišča določa, da zadeve v zvezi z vrhovnim upravnim sodiščem, ki jih ne ureja ta zakon (upokožitvene ureditve ne ureja), smiselno ureja zakon o vrhovnem sodišču.

<sup>52</sup> Člen 111(1) zakona o vrhovnem sodišču. Poleg tega bodo v skladu s členom 111(3) zakona o vrhovnem sodišču vsi sodniki vojaškega senata (ne glede na starost) razrešeni in prisilno upokoženi brez možnosti, da predsednika republike prosijo za podaljšanje svojega tekočega mandata.

omogoča daljnosežno in takojšnje preoblikovanje sestave vrhovnega sodišča. Ta možnost vzbuja določene pomisleke glede delitve oblasti, zlasti kadar se obravnavajo v povezavi s sočasnimi reformami nacionalnega sodnega sveta. Namreč, zaradi znižanja upokojitvene starosti bo vse nove sodnike imenoval predsednik republike na priporočilo novo sestavljenega nacionalnega sodnega sveta, v katerem bodo prevladovali politično imenovani člani. Prisilna upokojitev sedanjih sodnikov vrhovnega sodišča vzbuja pomisleke tudi glede načela nezamenljivosti sodnikov, ki je ključni element neodvisnosti sodnikov, kakor je določeno v sodni praksi Sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice<sup>53</sup> ter v evropskih standardih<sup>54</sup>. Beneška komisija v svojem mnenju o osnutku zakona o vrhovnem sodišču poudarja, da predčasno upokojevanje sedanjih sodnikov spodkopava tako zajamčeno pravico do službenega položaja kot neodvisnost sodišča na splošno<sup>55</sup>.

- (117) Sodniki bi morali biti pred razrešitvijo zaščiteni z učinkovitimi varovali proti neustreznim posegom ali pritiskom drugih vej oblasti<sup>56</sup>. Za neodvisnost sodstva so potrebna zagotovila, ki zadostujejo za osebno zaščito tistih, katerih naloga je razsoditi v sporu<sup>57</sup>. Nezamenljivost sodnikov v času njihovega mandata je posledica njihove neodvisnosti in je zato vključena v zagotovila iz člena 6(1) EKČP<sup>58</sup>. Zato je mogoča le posamezna razrešitev sodnikov, če je to upravičeno na podlagi disciplinskega postopka v zvezi z njihovo posamezno dejavnostjo in so zagotovljena vsa zagotovila za obrambo v demokratični družbi. Sodnikov ni mogoče razrešiti kot skupine in ni jih mogoče razrešiti iz splošnih razlogov, ki niso povezani z ravnanjem posameznika. Navedenih zagotovil in varoval v obravnavanem primeru je premalo in zadevne določbe pomenijo grobo kršitev neodvisnosti vrhovnih sodnikov in načela delitve oblasti<sup>59</sup> ter s tem načela pravne države.
- (118) Tudi šestletni mandat sedanjega prvega predsednika vrhovnega sodišča, določen z ustavo, bo predčasno prenehal (v skladu z ustavo bi se moral zaključiti konec leta 2020). Če bo mandat prvega predsednika vrhovnega sodišča prenehal, bo imenovanje „vršilca dolžnosti prvega predsednika vrhovnega sodišča“ s strani predsednika republike potekalo izven normalnega postopka<sup>60</sup>, namreč v skladu z ustavo prvega

<sup>53</sup> Zadeva ESČP Campbell in Fell proti Združenemu kraljestvu, 28. junij 1984, točka 80; zadeva Henryk Urban in Ryszard Urban proti Poljski, 30. november 2011, točka 45; zadeva Fruni proti Slovaški, 21. junij 2011, točka 145, in zadeva Brudnicka in drugi proti Poljski, 3. marec 2005, točka 41.

<sup>54</sup> Odstavka 49 in 50 Priporočila CM/Rec(2010)12 Odbora ministrov državam članicam o neodvisnosti, učinkovitosti in odgovornosti sodnikov („Priporočilo Sveta Evrope iz leta 2010“).

<sup>55</sup> CDL(2017)035, odst. 48.

<sup>56</sup> Zadeva C-53/03, Syfait in drugi, 31. maj 2005, točka 31; zadeva C-103/97, Köllensperger in Atzwanger, 4. februar 1999, točka 20.

<sup>57</sup> Zadeva C-222/13, TDC, 9. oktober 2014, točke 29–32; zadeva C-506/04, Wilson, 19. september 2006, točka 53; zadeva C-103/97, Köllensperger in Atzwanger, 4. februar 1999, točke 20–23; zadeva C-54/96, Dorsch Consult, 12. september 1997, točka 36; zadeva C-17/00, De Coster, 29. november 2001, točke 18–21; zadeva C-403/16, Hassani, 13. december 2017, točka 40; zadeva ESČP Baka proti Madžarski, 20261/12, 23. junij 2016, točka 121.

<sup>58</sup> Zadeva ESČP Campbell in Fell proti Združenemu kraljestvu, A80 (1984), 28. junij 1984, točka 80.

<sup>59</sup> Nova pravila so v nasprotju z načelom nezamenljivosti sodnikov kot ključnim elementom neodvisnosti sodnikov iz Priporočila Sveta Evrope iz leta 2010 (odst. 49). Skladno s tem bi morali imeti sodniki vrhovnega sodišča zajamčeno pravico do službenega položaja, njihov mandat pa ne bi smel predčasno prenehati. Poleg tega bi morale tudi odločitve o izbiri in poklicni poti sodnikov temeljiti na objektivnih merilih, ki jih predhodno določi zakonodajna ali pristojni organi, kadar pa odločitve o izbiri in poklicni poti sodnikov sprejme vlada ali zakonodajna oblast, bi bilo treba za pripravo priporočil ali izražanje mnenj, ki jih v praksi upošteva ustrezen organ za imenovanje, pooblastiti neodvisen in pristojen organ, ki ga v znatnem delu sestavljajo člani iz sodstva (odstavki 44–48).

<sup>60</sup> V skladu s členom 111(4) zakona o vrhovnem sodišču bo predsednik republike vodenje vrhovnega sodišča zaupal sodniku vrhovnega sodišča po lastni izbiri. Tak „vršilec dolžnosti prvega predsednika vrhovnega sodišča“ bo svoje naloge opravljal, dokler generalna skupščina sodnikov ne predstavi pet kandidatov za mesto prvega predsednika vrhovnega sodišča (člen 12). Generalna skupščina sodnikov vrhovnega sodišča bo te kandidate predstavila, ko bo imenovanih vsaj 110 sodnikov vrhovnega sodišča.

predsednika vrhovnega sodišča imenuje predsednik republike med kandidati, ki jih predlaga generalna skupščina vrhovnega sodišča<sup>61</sup>. Tako predčasno prenehanje ustavno določenega mandata pomeni hudo kršitev načela nezamenljivosti in zajamčene pravice do službenega položaja. Imenovanje vršilca dolžnosti prvega predsednika vrhovnega sodišča v skladu z *ad hoc* postopkom brez posredovanja sodstva vzbuja resne pomisleke glede načela delitve oblasti.

- (119) V skladu z obrazložitvenim memorandumom zakona je preoblikovanje sestave vrhovnega sodišča nujno potrebno zaradi načina, kako je vrhovno sodišče odločalo o zadevah v zvezi z „dekomunizacijo“ po letu 1989, in ker so na vrhovnem sodišču še vedno sodniki, ki so bodisi delali za predhodni režim bodisi razsojali po njegovih navodilih<sup>62</sup>. Evropsko sodišče za človekove pravice je jasno poudarilo, da mora biti proces lustracije individualiziran (tj. razlikovati je treba med različnimi ravnmi sodelovanja z nekdanjim režimom), in meni, da so lustracijski ukrepi, ki se izvedejo dolgo časa po koncu komunističnega režima, lahko manj utemeljeni, ker so se tveganja novih demokracij zmanjšala<sup>63</sup>. Država bi lahko sprejela druge sorazmerne ukrepe za obravnavanje posameznih sodnikov, ki imajo komunistično ozadje (ki bi vključevali pregledne postopke za posamezne primere pred nepristranskimi organi, ki bi delovali na podlagi meril, predhodno določenih z zakonodajo)<sup>64</sup>.
- (120) Beneška komisija v svojem mnenju o osnutku zakona o vrhovnem sodišču meni, da je težko razumeti, zakaj bi bila oseba, ki je veljala za primerno za opravljanje uradnih dolžnosti za več naslednjih let, nenadoma ocenjena kot neprimerna. Obrazložitveni memorandum zakona je mogoče razumeti, da se bo zaradi reforme večina višjih sodnikov, od katerih so številni delali v prejšnjem režimu, upokojila. Če je ta razlaga pravilna, je tak pristop nesprejemljiv: če organi dvomijo o lojalnosti posameznih sodnikov, bi morali uporabiti obstoječe disciplinske postopke ali postopke lustracije, ne pa spremeniti upokojitvene starosti.
- (121) Beneška komisija ugotavlja, da predčasna razrešitev velikega števila sodnikov vrhovnega sodišča (vključno s prvim predsednikom vrhovnega sodišča), ki se je izvedla z uporabo nižje upokojitvene starosti, ki je začela veljati takoj, krši njihove pravice posameznika in ogroža neodvisnost sodstva kot celote; omogočiti bi jim bilo treba, da opravljajo svoje delo do trenutno veljavne upokojitvene starosti<sup>65</sup>. Beneška komisija zlasti poudarja, da predčasno upokojevanje sedanjih sodnikov spodkopava tako zajamčeno pravico do službenega položaja kot neodvisnost sodišča na splošno<sup>66</sup>.
- (122) Te določbe vzbujajo pomisleke glede ustavnosti. Kot sta opozorila vrhovno sodišče in varuh človekovih pravic, razrešitev in prisilno upokojevanje sedanjih sodnikov vrhovnega sodišča kršita načelo neodvisnosti sodstva in neposredno vplivata na pravico do neodvisnega sodišča. Varuh človekovih pravic navaja, da uvedba mesta vršilca dolžnosti prvega predsednika vrhovnega sodišča pomeni kršitev načela pravne države, saj krši načelo neprevzemanja pristojnosti državnih organov, načelo delitve in ravnovesja oblasti ter načelo neodvisnosti sodstva.

<sup>61</sup> Člen 183(3) poljske ustave določa, da „prvega predsednika vrhovnega sodišča imenuje predsednik republike za šestletni mandat med kandidati, ki jih predlaga generalna skupščina sodnikov vrhovnega sodišča“.

<sup>62</sup> Stran 2 obrazložitvenega memoranduma.

<sup>63</sup> Zadeva ESČP Sõro proti Estoniji, 3. september 2015, točke 60–62.

<sup>64</sup> Odstavki 44–47 in 50 Priporočila Sveta Evrope iz leta 2010.

<sup>65</sup> Mnenje CDL(2017)035, odst. 130.

<sup>66</sup> Mnenje CDL(2017)035, odst. 48.

#### 4.1.2 Pooblastilo za podaljšanje mandata sodnikov vrhovnega sodišča

- (123) V skladu z zakonom lahko sodniki vrhovnega sodišča, ki jih zadeva znižana upokojitvena starost in želijo podaljšati svoj tekoči mandat, predsednika republike prosijo za podaljšanje<sup>67</sup>.
- (124) Glede pooblastila predsednika republike, da se odloči podaljšati tekoči mandat sodnikov vrhovnega sodišča, zakon ne določa niti meril, niti časovnega okvira za sprejetje odločitve in niti sodne presoje. Sodnik, ki je prosil za podaljšanje, je „na milost in nemilost“ prepuščen odločitvi predsednika republike. Poleg tega bo predsednik republike o podaljšanju lahko odločal *dvakrat* (vsakič za tri leta). Ti elementi vplivajo na zajamčeno pravico do službenega položaja in bodo predsedniku republike omogočali, da vpliva na sodnike vrhovnega sodišča v mandatu. Ta ureditev je v nasprotju s Priporočilom Sveta Evrope iz leta 2010, ki zahteva, da bi morale odločitve o izbiri in poklicni poti sodnikov temeljiti na objektivnih merilih, predhodno določenih z zakonodajo, za pripravo priporočil ali izražanje mnenj, ki jih v praksi upošteva ustrezen organ za imenovanje, pa bi bilo treba pooblastiti neodvisen in pristojen organ, ki ga v znatnem delu sestavljajo člani iz sodstva<sup>68</sup>. Prav tako zahteva tudi, da bi morali zadevni sodniki imeti pravico do izpodbijanja odločitve v zvezi s svojo poklicno potjo<sup>69</sup>.
- (125) Nova upokojitvena ureditev škodljivo vpliva na neodvisnost sodnikov<sup>70</sup>. Nova pravila ustvarjajo dodatno orodje, s katerim lahko predsednik republike vpliva na posamezne sodnike. Zlasti pomanjkanje meril za podaljšanje mandatov omogoča neustrezno uporabo diskrecijskega pooblastila, ki ogroža načelo nezamenljivosti sodnikov. Zakon znižuje upokojitveno starost, hkrati pa sodnikom omogoča, da jim predsednik republike mandat podaljša za največ šest let. Poleg tega ni določen časovni okvir, v katerem mora predsednik republike odločiti o podaljšanju mandata, kar predsedniku republike omogoča, da ohrani vpliv na zadevne sodnike v preostanku njihovega sodniškega mandata. Tudi pred doseženo upokojitveno starostjo bi lahko že samo možnost, da bodo morali predsednika republike zaprositi za tako podaljšanje, ustvarila pritisk na zadevne sodnike.
- (126) Beneška komisija v svojem mnenju o osnutku zakona o vrhovnem sodišču poudarja, da to pooblastilo predsedniku republike daje prevelik vpliv nad sodniki vrhovnega sodišča, ki se *približujejo* upokojitveni starosti. Zato Beneška komisija meni, da predsednik republike kot izvoljeni politik ne bi smel imeti diskrecijskega pooblastila za podaljšanje mandata sodniku vrhovnega sodišča po upokojitveni starosti<sup>71</sup>.
- (127) Nova pravila vzbujajo pomisleke tudi glede ustavnosti. V skladu z mnenjema vrhovnega sodišča in varuha človekovih pravic novi mehanizem podaljšanja sodniških mandatov ne spoštuje načela zakonitosti in delitve oblasti.

<sup>67</sup> Prošnja se vloži pri prvem predsedniku vrhovnega sodišča, ki predloži mnenje o prošnji sodnika. Za podaljšanje mandata prvega predsednika vrhovnega sodišča mora prvi predsednik vrhovnega sodišča predsedniku republike predložiti mnenje kolegija vrhovnega sodišča. Pri odločanju lahko predsednik republike za nezavezujoče mnenje prosi nacionalni sodni svet (glej člen 37(2)–(4) v povezavi s členom 111(1) zakona o vrhovnem sodišču). Opozoriti je treba, da bi po mnenju vrhovnega sodišča v skladu z ustavo taka odločitev predsednika republike zahtevala podpis predsednika vlade v skladu s členom 144(1) in (2) poljske ustave.

<sup>68</sup> Odstavka 46 in 47. Ta ureditev bi vzbudila pomisleke tudi glede Akcijskega načrta Sveta Evrope za krepitev neodvisnosti in nepristranskosti sodstva, CM(2016)36 final (točka C. ii; Akcijski načrt Sveta Evrope iz leta 2016) in meril CCJE (Mnenje št. 1 o standardih o neodvisnosti sodstva in nezamenljivosti sodnikov, odst. 25).

<sup>69</sup> Odstavek 48 Priporočila Sveta Evrope iz leta 2010.

<sup>70</sup> Odstavek 49 Priporočila Sveta Evrope iz leta 2010.

<sup>71</sup> Mnenje CDL(2017)035, odstavek 51 in 130.

#### 4.1.3 Izredno pravno sredstvo

- (128) Zakon uvaja novo obliko sodne presoje dokončnih in zavezujočih sodb in odločitev, tj. izredno pravno sredstvo<sup>72</sup>. Tri leta<sup>73</sup> po začetku veljavnosti zakona bo vrhovno sodišče lahko v celoti ali deloma<sup>74</sup> razveljavilo<sup>75</sup> katero koli dokončno sodbo, ki jo je poljsko sodišče izreklo v zadnjih 20 letih, vključno s sodbami vrhovnega sodišča, razen nekaterih izjem<sup>76</sup>. Pooblastilo za vložitev izrednega pravnega sredstva imata med drugim generalni državni tožilec in varuh človekovih pravic<sup>77</sup>. Razlogi za izredno pravno sredstvo so raznoliki: izredno pravno sredstvo se lahko vloži, če je to potrebno za zagotovitev pravne države in socialne pravičnosti, odločbe pa ni mogoče razveljaviti ali spremeniti z drugimi izrednimi pravnimi sredstvi, ter če odločba bodisi (1) krši načela ali pravice in svoboščine oseb in državljanov, določene v ustavi, ali (2) očitno krši zakon zaradi napačne razlage ali napačne uporabe, ali (3) med ugotovitvami sodišča in zbranimi dokazi obstaja očitno protislovje<sup>78</sup>.
- (129) Ta novi postopek z izrednim pravnim sredstvom vzbuja pomisleke glede načela pravne varnosti, ki je ključni element pravne države<sup>79</sup>. Kakor je ugotovilo Sodišče, je treba opozoriti na poseben pomen načela pravnomočnosti, tako za pravni red EU kot za nacionalne pravne sisteme, in sicer „da bi se zagotovila stabilnost prava in pravnih razmerij in učinkovito izvajanje sodne oblasti, je namreč pomembno, da sodnih odločb, ki so postale pravnomočne, potem ko so bila izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva ali potem ko so se iztekli roki zanje, ni več mogoče izpodbijati“<sup>80</sup>. Kakor je ugotovilo Evropsko sodišče za človekove pravice, izredna presoja ne sme biti „prikrita pritožba“ in „možnost obstoja dveh mnenj o temi ne sme biti razlog za ponovno proučitev“<sup>81</sup>.
- (130) Beneška komisija v svojem mnenju o osnutku zakona o vrhovnem sodišču poudarja, da je postopek z izrednim pravnim sredstvom nevaren za stabilnost poljskega pravnega reda. V mnenju ugotavlja, da bo mogoče ponovno odpreti vsako zadevo v državi v zadnjih 20 letih na praktično vsaki podlagi, kar bi sistem lahko privedlo do tega, da nobena sodba ne bo nikoli več dokončna<sup>82</sup>.

<sup>72</sup> Člen 89(1) zakona o vrhovnem sodišču.

<sup>73</sup> Člen 115 zakona o vrhovnem sodišču. Po triletnem obdobju bi bilo treba izredno pravno sredstvo vložiti v petih letih, odkar je zadevna sodba postala dokončna in zakonita, ter v enem letu v primeru kasacijske pritožbe, razen če je izredno pravno sredstvo vloženo v škodo toženca; v tem primeru se izredno pravno sredstvo lahko vloži najpozneje eno leto po tem, ko sodba postane dokončna (ali, če je bila vložena kasacijska pritožba, najpozneje šest mesecev po preučitvi kasacijske pritožbe); glej člen 89(4) zakona o vrhovnem sodišču.

<sup>74</sup> Člen 91(1) zakona o vrhovnem sodišču.

<sup>75</sup> Če je minilo pet let, odkar je izpodbijana sodba postala dokončna, in je sodba imela nepovratne pravne učinke, ali če je to potrebno zaradi načel ali pravic in svoboščin oseb in državljanov, določenih v ustavi, se vrhovno sodišče lahko omeji na potrditev, da izpodbijana sodba krši zakon, in navede okoliščine, ki so privedle do take odločbe (glej člen 89(4) in člen 115(2) zakona o vrhovnem sodišču).

<sup>76</sup> Za kazenske zadeve se izredno pravno sredstvo ne more uporabiti v škodo obtoženca po izteku enega leta, ko sodba postane dokončna (ali, če je bila vložena kasacijska pritožba, najpozneje šest mesecev po preučitvi kasacijske pritožbe); prav tako ne obstaja možnost pritožb zoper sodbe o ničnosti zakonske zveze, razveljavitvi zakonske zveze ali razvezi (samo, če se je ena ali obe strani ponovno poročila, potem ko je sodba postala dokončna) ali zoper sklep o posvojitvi. Izredno pravno sredstvo se ne more uporabiti za prekrške ali manjše davčne kršitve; glej člen 90(3) in (4) zakona o vrhovnem sodišču.

<sup>77</sup> Člen 89(2) zakona o vrhovnem sodišču.

<sup>78</sup> Točke 1–3 člena 89(1) zakona o vrhovnem sodišču.

<sup>79</sup> Zadeva ESČP Brumărescu proti Romuniji, 28. oktober 1999, točka 61; zadeva Ryabykh proti Rusiji, 3. marec 2003, točki 54 in 57; zadeva Miragall Escolano in drugi proti Španiji, 25. januar 2000, točka 33; tudi zadeva Phinikaridou proti Cipru, 20. december 2007, točka 52.

<sup>80</sup> Zadeva C-224/01, Köbler, 30. september 2003, točka 38.

<sup>81</sup> Zadeva Moreira Ferreira proti Portugalski (št. 2), 11. julij 2017 (final), točka 62.

<sup>82</sup> Mnenje CDL(2017)035, odst. 58, 63 in 130.

- (131) Novo izredno pravno sredstvo vzbuja pomisleke tudi glede ustavnosti. V skladu z vrhovnim sodiščem in varuhom človekovih pravic zakon vpliva na načelo stabilnosti sodne prakse in dokončnosti sodb<sup>83</sup>, načelo varstva zaupanja v državo in pravo ter pravico, da se zadeva obravnava v razumnem roku<sup>84</sup>.

#### 4.1.4 Druge določbe

- (132) Kot je poudarjeno v mnenju Beneške komisije in drugih organov<sup>85</sup>, številne druge določbe zakona o vrhovnem sodišču vzbujajo pomisleke glede načel neodvisnosti sodstva in delitve oblasti.
- (133) Novi zakon uvaja novo disciplinsko ureditev za sodnike vrhovnega sodišča. Določeni sta dve vrsti vodij disciplinskega postopka: *vodja disciplinskega postopka na vrhovnem sodišču*, ki ga imenuje kolegij vrhovnega sodišča za štiriletni mandat<sup>86</sup>, ter *izredni vodja disciplinskega postopka, ki ga imenuje predsednik republike* za vsak primer posebej izmed sodnikov vrhovnega sodišča, splošnih sodnikov, sodnikov in tožilcev na vojaškem sodišču<sup>87</sup>. Na podlagi poljskega prava se lahko samo vodje disciplinskega postopka odločijo začeti disciplinski postopek proti sodnikom. V imenovanje izrednega vodje disciplinskega postopka s strani predsednika republike sodstvo ni vključeno, imenovanje pa je enako zahtevi za začetek predhodne preiskave. Iz imenovanja izrednega vodje disciplinskega postopka za disciplinski postopek v teku je izključen vodja disciplinskega postopka vrhovnega sodišča<sup>88</sup>. Dejstvo, da ima predsednik republike (in v nekaterih primerih tudi minister za pravosodje<sup>89</sup>) moč, da vpliva na disciplinski postopek proti sodnikom vrhovnega sodišča z imenovanjem vodje disciplinskega postopka za preiskovanje zadeve („vodja disciplinskega postopka“), pri čemer je iz postopka v teku izključen vodja disciplinskega postopka vrhovnega sodišča, vzbuja pomisleke glede načela delitve oblasti in lahko vpliva na neodvisnost sodstva. Ti pomisleki so bili izraženi tudi v mnenjih ODIHR OVSE in vrhovnega sodišča<sup>90</sup>.
- (134) Zakon prav tako odpravlja vrsto postopkovnih jamstev v disciplinskem postopku proti splošnim sodnikom<sup>91</sup> in sodnikom vrhovnega sodišča<sup>92</sup>: dokazi, zbrani s

<sup>83</sup> Ustavno sodišče je menilo, da sta bili obe načeli del pravne države; glej sodbi ustavnega sodišča SK 7/06 z dne 24. oktobra 2007 in SK 77/06 z dne 1. aprila 2008.

<sup>84</sup> Sodba SK 19/05 z dne 28. novembra 2006; SK 16/05 z dne 14. novembra 2007.

<sup>85</sup> Zlasti mnenja vrhovnega sodišča z dne 6. in 23. oktobra 2017 in 30. novembra 2017, mnenje varuha človekovih pravic z dne 11. novembra 2017 ter mnenje ODIHR OVSE z dne 13. novembra 2017.

<sup>86</sup> Člen 74 zakona o vrhovnem sodišču;

<sup>87</sup> Člen 76(8) zakona o vrhovnem sodišču. predsednik republike lahko imenuje izrednega vodjo disciplinskega postopka izmed tožilcev na predlog državnega tožilca, če se disciplinska zadeva nanaša na disciplinsko kršitev, ki izpolnjuje merila za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja z javno obtožnico, ali za naklepna davčna kazniva dejanja.

<sup>88</sup> Člen 76(8) zakona o vrhovnem sodišču;

<sup>89</sup> V skladu s členom 76(9) zakona o vrhovnem sodišču lahko minister za pravosodje uradno obvesti predsednika republike o tem, da je treba imenovati izrednega vodjo disciplinskega postopka, če gre za disciplinsko kršitev, ki izpolnjuje merila za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja z javno obtožnico, ali za naklepno davčno kaznivo dejanje. Zdi se, da bosta izpolnjevanje teh meril ugotavljala minister za pravosodje in predsednik republike samostojno, saj zoper njune odločitve o imenovanju izrednega vodje disciplinskega postopka ni mogoče vložiti pritožbe.

<sup>90</sup> Mnenje ODIHR OVSE z dne 13. novembra 2017; odst. 119–121; mnenje vrhovnega sodišča z dne 6. oktobra, stran 34.

<sup>91</sup> V skladu s členom 108(17) do (19) zakona o vrhovnem sodišču je minister za pravosodje pooblaščen, da določi število disciplinskih sodnikov in jih imenuje za sodnike splošnih sodišč brez posvetovanja s sodstvom. Poleg tega bi minister za pravosodje lahko osebno nadziral disciplinske zadeve proti sodnikom splošnih sodišč prek vodij disciplinskega postopka in izrednega vodje disciplinskega postopka ministra za pravosodje, ki ga imenuje sam (vključno v nekaterih okoliščinah s strani tožilcev). Vodje disciplinskega postopka, ki jih imenuje minister za pravosodje, bi lahko na zahtevo ministra za pravosodje ponovno odprli zaključene preiskave.

<sup>92</sup> V skladu z zakonodajo se določbe zakona o organizaciji splošnih sodišč, vključno s tistimi o postopkovnih vidikih disciplinskega postopka, smiselno uporabljajo za sodnike vrhovnega sodišča; glej člen 72(1) in člen 108 v povezavi s

kršitvijo prava, bi se lahko uporabili zoper sodnika<sup>93</sup>; pod nekaterimi pogoji ne bi bilo treba upoštevati dokazov, ki jih predloži zadevni sodnik<sup>94</sup>; zastaranje v disciplinskih zadevah bi bilo odloženo za obdobje trajanja disciplinskega postopka, kar pomeni, da bi sodnik lahko bil predmet postopka za nedoločen čas<sup>95</sup>; nazadnje, disciplinski postopek bi se lahko nadaljeval kljub odsotnosti zadevnega sodnika (tudi kadar je odsotnost upravičena)<sup>96</sup>. Nova disciplinska ureditev prav tako vzbuja pomisleke glede njene skladnosti z zahtevami dolžnega pravnega postopanja iz člena 6(1) EKČP, ki se uporabljajo za disciplinski postopek proti sodnikom<sup>97</sup>.

- (135) Zakon spreminja notranjo sestavo vrhovnega sodišča in mu dodaja dva nova senata. V novem senatu za izredni nadzor in javne zadeve se bodo ocenjevale zadeve, vložene na podlagi novega postopka z izrednim pravnim sredstvom<sup>98</sup>. Zdi se, da bodo ta nov senat sestavljali večinoma novi sodniki<sup>99</sup> ter da se bo v njem preverjala veljavnost splošnih in lokalnih volitev ter preučevali volilni spori, vključno z volilnimi spori na volitvah v Evropski parlament<sup>100</sup>. Poleg tega bo nov avtonomen<sup>101</sup> disciplinski senat, ki ga bodo sestavljali le novi sodniki<sup>102</sup>, zadolžen za pregled disciplinskih zadev na prvi in drugi stopnji proti sodnikom vrhovnega sodišča<sup>103</sup>. Ta dva nova v veliki meri avtonomna senata, ki ju bodo sestavljali novi sodniki, vzbujata pomisleke glede delitve oblasti. Kot je opozorila Beneška komisija, sta oba senata sicer del vrhovnega sodišča, vendar sta v praksi nad vsemi drugimi senati, zaradi česar obstaja tveganje, da bosta ta senata, ki ju sestavljajo novi sodniki, izvoljeni z odločilnim vplivom vladajoče večine, prevladala nad celotnim sodnim sistemom<sup>104</sup>. Beneška komisija je prav tako poudarila, da bo z zakonom sodna presoja volilnih sporov postala še posebej podvržena političnemu vplivu, zaradi česar bo delovanje poljske demokracije postalo resno ogroženo<sup>105</sup>.
- (136) Zakon uvaja laične sodnike, ki jih bo imenoval senat republike<sup>106</sup>, za postopke pred vrhovnim sodiščem, ki zadevajo izredna pravna sredstva in disciplinske zadeve, ki jih obravnava vrhovno sodišče. Kot je ugotovila Beneška komisija, uvedba laičnih

---

členom 10(1) zakona o vrhovnem sodišču. Člen 108 zakona o vrhovnem sodišču spreminja zakon o organizaciji splošnih sodišč.

<sup>93</sup> Člen 108(23) zakona o vrhovnem sodišču v smislu člena 115c, dodanega k zakonu o organizaciji splošnih sodišč.

<sup>94</sup> Če se dokaz predloži po predpisanem roku, glej člen 108(22) zakona o vrhovnem sodišču.

<sup>95</sup> Točka b člena 108(13) zakona o vrhovnem sodišču.

<sup>96</sup> Člen 108(23) zakona o vrhovnem sodišču;

<sup>97</sup> Zadeva ESČP Vilho Eskelinen in drugi proti Finski, 19. april 2007, točka 62; zadeva Olujić proti Hrvaški, 5. februar 2009, točke 34–43; zadeva Harabin proti Slovaški, 20. november 2012, točke 118–124, ter zadeva Baka proti Madžarski, 23. junij 2016, točke 100–119.

<sup>98</sup> Člena 26 in 94 zakona o vrhovnem sodišču.

<sup>99</sup> Člen 134 zakona o vrhovnem sodišču. nekdanji senat za delo, socialno varnost in javne zadeve je razdeljen na dva senata: senat za delo in socialno varnost ter nov senat za izredni nadzor in javne zadeve; ta nov senat bodo sestavljali novi sodniki, saj bodo vsi sedanji sodniki premeščeni v senat za delo in socialno varnost; sedanji sodniki vrhovnega sodišča lahko zaprosijo za premestitev v ta nov senat.

<sup>100</sup> Popoln seznam nalog, ki jih obravnava ta senat, je naveden v členu 26.

<sup>101</sup> Predsednik disciplinskega senata je avtonomen v razmerju do prvega predsednika vrhovnega sodišča in proračun navedenega senata se lahko znatno poveča v primerjavi s celotnim proračunom vrhovnega sodišča (glej člen 7(2) in (4) ter člen 20 zakona o vrhovnem sodišču).

<sup>102</sup> V skladu s členom 131 zakona o vrhovnem sodišču, dokler ne bodo imenovani vsi sodniki vrhovnega sodišča za disciplinski senat, drugi sodniki vrhovnega sodišča ne morejo biti premeščeni na delovno mesto v navedenem senatu.

<sup>103</sup> Popoln seznam nalog, ki jih obravnava disciplinski senat, je naveden v členu 27 zakona o vrhovnem sodišču.

<sup>104</sup> Mnenje CDL(2017)035, odst. 92.

<sup>105</sup> Mnenje CDL(2017)035 odst. 43.

<sup>106</sup> Člen 61(2) zakona o vrhovnem sodišču;

sodnikov za dva nova senata vrhovnega sodišča ogroža učinkovitost in kakovost sodstva<sup>107</sup>.

#### 4.2 Zakon o nacionalnem sodnem svetu

- (137) V skladu s poljsko ustavo neodvisnost sodnikov varuje nacionalni sodni svet<sup>108</sup>. Vloga nacionalnega sodnega sveta neposredno vpliva na neodvisnost sodnikov, zlasti v zvezi z njihovim napredovanjem, premestitvijo, disciplinskimi postopki, razrešitvijo in predčasno upokojitvijo. Za napredovanje sodnika (npr. z okrožnega sodišča na regionalno sodišče) mora na primer predsednik republike sodnika ponovno imenovati, zato je treba ponovno slediti postopku sodne ocene in imenovanja, v katerem je udeležen nacionalni sodni svet. Tudi pravosodne svetovalce, ki že opravljajo naloge sodnika, mora nacionalni sodni svet oceniti, preden jih predsednik republike imenuje za sodnika.
- (138) Zato je v državah članicah, kjer je ustanovljen sodni svet, neodvisnost le-tega zlasti pomembna, da se prepreči neustrezen vpliv vlade ali parlamenta na neodvisnost sodnikov<sup>109</sup>.
- (139) Zakon o nacionalnem sodnem svetu povečuje zaskrbljenost glede splošne neodvisnosti sodstva z zagotavljanjem predčasnega prenehanja mandata vseh sodnikov članov nacionalnega sodnega sveta in z vzpostavitvijo popolnoma nove ureditve za imenovanje njegovih sodnikov članov, ki omogoča visoko stopnjo političnega vpliva.
- (140) V skladu s členom 6 zakona o nacionalnem sodnem svetu bodo mandati vseh sedanjih sodnikov članov nacionalnega sodnega sveta predčasno prenehali. To prenehanje, o katerem je odločila zakonodajna veja oblasti, vzbuja pomisleke glede neodvisnosti sveta in delitve oblasti. Parlament bo dobil odločilen vpliv na sestavo sveta v škodo vpliva sodnikov samih. To preoblikovanje sestave nacionalnega sodnega sveta bi se lahko zgodilo že v enem mesecu in pol po objavi zakona.<sup>110</sup> Predčasno prenehanje vzbuja tudi pomisleke glede ustavnosti, kot je poudarjeno v mnenju nacionalnega sodnega sveta, vrhovnega sodišča in varuha človekovih pravic.
- (141) Tudi nova ureditev za imenovanje sodnikov članov nacionalnega sodnega sveta vzbuja resne pomisleke. Dobro uveljavljeni evropski standardi, zlasti priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope iz leta 2010, določajo, da „bi morala biti vsaj polovica članov [sodnih svetov] sodnikov, ki jih v svojih vrstah izvolijo sodniki s sodišč vseh stopenj ob upoštevanju pluralizma v sodstvu“<sup>111</sup>. Države članice so tiste, ki organizirajo svoje sodne sisteme, vključno s tem, ali ustanovijo sodni svet ali ne.

<sup>107</sup> Mnenje CDL(2017)035, odst. 67.

<sup>108</sup> Člen 186(1) poljske ustave: „Nacionalni sodni svet varuje neodvisnost sodišč in sodnikov.“

<sup>109</sup> V okviru disciplinskih postopkov proti sodnikom, ki jih vodi svet, se je na primer Evropsko sodišče za človekove pravice spraševalo o stopnji vpliva zakonodajnih ali izvršilnih organov glede na to, da je bil svet sestavljen z večino članov, ki so jih ti organi neposredno imenovali (zadeva ESČP Ramos Nunes de Carvalho E Sá proti Portugalski, 55391/13, 57728/13 in 74041/13, 21. junij 2016, točka 77).

<sup>110</sup> Mandati sedanjih sodnikov članov bi se iztekli na dan pred začetkom skupnega mandata novih sodnikov članov sveta, vendar najpozneje v 90 dneh od začetka veljavnosti zakona. Časovni okvir je naslednji: v treh dneh po objavi zakona predsednik *sejma* napove začetek postopka imenovanja. V 21 dneh po tej napovedi pooblašeni subjekti (skupine vsaj 25 sodnikov ali 2 000 državljanov) predstavijo predsedniku *sejma* kandidate za mesta sodnikov članov sveta. Po izteku tega 21-dnevnega roka predsednik posreduje seznam kandidatov parlamentarnim skupinam, ki bodo imele sedem dni, da predlagajo največ devet kandidatov z navedenega seznama. Nato se začne postopek imenovanja v skladu z rednimi določbami (glej spodaj) (glej člena 6 in 7 zakona o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu ter člen 1(1) in (3) glede dodanih členov 11a in 11d zakona o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu).

<sup>111</sup> Odstavek 27, glej tudi točko C(ii) akcijskega načrta Sveta Evrope za leto 2016, odstavek 27 mnenja CCJE št. 10 o sodnem svetu v službi družbe ter odstavek 2.3 poročila Evropske mreže sodnih svetov za obdobje 2010–2011 o sodnih svetih.

Kadar pa je tak svet ustanovljen, kot to velja na Poljskem, mora biti njegova neodvisnost zagotovljena v skladu z evropskimi standardi.

- (142) Do sprejetja zakona o nacionalnem sodnem svetu je bil poljski sistem povsem v skladu s temi standardi, saj so nacionalni sodni svet sestavljali večinoma sodniki, ki so jih izbrali sodniki. Člen 1(1) in člen 7 zakona o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu bi to ureditev korenito spremenila z določbo, da *sejm* imenuje in lahko tudi ponovno imenuje 15 sodnikov članov nacionalnega sodnega sveta<sup>112</sup>. Poleg tega ni zagotovljeno, da bo na podlagi novega zakona *sejm* imenoval sodnike člane sveta, ki jih bo potrdilo sodstvo, saj kandidatov za ta mesta ne bodo predložile samo skupine 25 sodnikov, ampak jih bodo lahko predložile tudi skupine vsaj 2 000 državljanov<sup>113</sup>. Poleg tega končni seznam kandidatov, ki ga bo *sejm* moral odobriti v enem kosu, vnaprej določi odbor *sejma*<sup>114</sup>. Nova pravila o imenovanju sodnikov članov nacionalnega sodnega sveta znatno povečujejo vpliv parlamenta na svet in zmanjšujejo njegovo neodvisnost v nasprotju z evropskimi standardi. Dejstvo, da bo sodnike člane *sejm* imenoval s tripetinsko večino, ne zmanjšuje tega pomisleka, saj sodnikov članov še vedno ne bodo izbrali njihovi kolegi. Poleg tega bo v primeru, da ni dosežena taka tripetinska večina, *sejm* imenoval sodnike člane sveta z absolutno večino glasov.
- (143) Ta položaj vzbuja pomisleke z vidika neodvisnosti sodstva. Na primer, sodnik na okrožnem sodišču, ki mora izreči sodbo v politično občutljivi zadevi, hkrati pa je vložil prošnjo za napredovanje na mesto sodnika na regionalnem sodišču, se lahko nagiba k temu, da sledi stališču politične večine, da ne bi ogrozil svojih možnosti napredovanja. Tudi če se to tveganje ne uresniči, nova ureditev ne daje zadostnih zagotovil za zavarovanje vtisa neodvisnosti, ki je bistven za vzdrževanje zaupanja, ki ga morajo v demokratični družbi vzbujati sodišča<sup>115</sup>. Tudi pravosodne svetovalce bo moral oceniti politično orientiran nacionalni sodni svet pred njihovim imenovanjem za sodnike.
- (144) Beneška komisija ugotavlja, da bodo volitve 15 sodnikov članov nacionalnega sodnega sveta s strani parlamenta v povezavi s takojšnjo zamenjavo sedanje sestave članov povzročile daljnosežno politizacijo tega organa. Beneška komisija priporoča obratno, da bi morali sodnike člane nacionalnega sodnega sveta izvoliti njihovi kolegi, kot je določeno v sedanjem zakonu<sup>116</sup>. Poleg tega je opozorila, da zakon slabi neodvisnost sveta glede na večino v parlamentu in prispeva k oslabitvi neodvisnosti sodstva kot celote<sup>117</sup>.
- (145) Vrhovno sodišče, nacionalni sodni svet in varuh človekovih pravic so v svojih mnenjih o osnutku zakona izrazili številne pomisleke glede ustavnosti nove ureditve. Zlasti nacionalni sodni svet ugotavlja, da je svet po poljski ustavi protiutež parlamentu, ki je bil po ustavi pooblaščen, da odloča o vsebini zakonodaje. S

<sup>112</sup> Ustava določa, da nacionalni sodni svet sestavljajo člani po uradni dolžnosti (prvi predsednik vrhovnega sodišča, minister za pravosodje, predsednik vrhovnega upravnega sodišča in oseba, ki jo imenuje predsednik) in izvoljeni člani. Izvoljeni člani vključujejo štiri poslance, „ki jih izbere *sejm*“, dva senatorja, „ki ju izbere senat“, in 15 sodnikov („ki se izberejo med“ tistimi na splošnih, upravnih in vojaških sodiščih ter vrhovnem sodišču).

<sup>113</sup> Člen 1(3) zakona o nacionalnem sodnem svetu, ki dodaja člen 11a(2) in (3): opozoriti je treba, da lahko vsaka skupina (sodnikov in državljanov) predlaga več kot enega kandidata za sodnika člana sveta.

<sup>114</sup> Če parlamentarne skupine skupaj ne predstavijo 15 kandidatov, jih bo izbralo predsedstvo *sejma*, da bi oblikovalo seznam 15 kandidatov, ki se nato pošlje odboru *sejma* (glej člen 1(3), ki dodaja člen 11c in člen 11d(1)–(4)).

<sup>115</sup> Zadeva ESČP *Morice proti Franciji*, 29369/10, 23. april 2015, točka 78, ter *Ciper proti Turčiji*, 25781/94, 10. maj 2001, točka 233.

<sup>116</sup> Mnenje CDL(2017)035, odst. 130.

<sup>117</sup> Mnenje CDL(2017)035 odst. 31.

političnim imenovanjem sodnikov članov in predčasnim prenehanjem mandatov sedanjih sodnikov članov sveta se zato kršita načeli delitve oblasti in neodvisnosti sodstva. Kot je pojasnjeno v prejšnjih priporočilih, učinkovita ustavna presoja teh določb trenutno ni mogoča.

### 4.3 Zakon o organizaciji splošnih sodišč

#### 4.3.1 Upokojitvena starost in pooblastilo za podaljšanje mandata sodnikov

- (146) Člen 1(26)(b) in (c) ter člen 13(1) zakona o organizaciji splošnih sodišč določata, da se upokojitvena starost za splošne sodnike zniža s 67 na 60 let za sodnice in s 67 na 65 let za sodnike, minister za pravosodje pa bo dobil pooblastilo za odločanje o podaljšanju sodniških mandatov (do 70. leta starosti) na podlagi ohlapnih meril. Do te odločitve zadevni sodniki ostanejo na položaju.
- (147) Nova upokojitvena ureditev bi škodljivo vplivala na neodvisnost sodnikov<sup>118</sup>. Nova pravila ustvarjajo dodatno orodje, s katerim lahko minister za pravosodje vpliva na posamezne sodnike. Zlasti lahko ohlapna merila za podaljšanje mandatov omogočijo neustrezno diskrecijsko pravico in ogrozijo načelo nezamenljivosti sodnikov<sup>119</sup>. Zakon znižuje upokojitveno starost, hkrati pa sodnikom omogoča, da jim minister za pravosodje mandat podaljša za največ deset let za sodnice in pet let za sodnike. Poleg tega ni določen časovni okvir, v katerem mora minister za pravosodje odločiti o podaljšanju mandata, kar ministru za pravosodje omogoča, da ohrani vpliv na zadevne sodnike v preostanku njihovega sodniškega mandata. Tudi pred doseženo upokojitveno starostjo bi lahko že samo predvidevanje, da bodo morali ministra za pravosodje zaprositi za tako podaljšanje, ustvarilo pritisk na zadevne sodnike.
- (148) Nova pravila z znižanjem upokojitvene starosti sodnikov in hkratnim pogojevanjem podaljšanja sodniškega mandata z odločitvijo ministra za pravosodje ogrožajo načelo nezamenljivosti sodnikov, ki je ključni element neodvisnosti sodnikov v skladu s sodno prakso Sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice. Sodišče je med zahtevami za neodvisno sodišče navedlo, da morajo biti sodniki osebno in operativno neodvisni pri opravljanju svojih dolžnosti ter da morajo biti zaščiteni pred razrešitvijo z učinkovitimi varovali proti neustreznim posegom ali pritiskom izvršilne oblasti<sup>120</sup>. Zadevne določbe prav tako niso v skladu z evropskimi standardi, v skladu s katerimi morajo sodniki imeti zagotovljeno pravico do službenega položaja do obvezne upokojitvene starosti, če taka upokojitvena starost obstaja. Beneška komisija se strinja s pomisleki Komisije<sup>121</sup>.
- (149) Komisija ugotavlja, da nova pravila vzbujajo pomisleke tudi glede ustavnosti. Po mnenju vrhovnega sodišča<sup>122</sup> je s tem, ko je ministru za pravosodje omogočeno, da odloča o podaljšanju mandata sodnika, in ob hkratnem znižanju upokojitvene starosti sodnikov kršeno načelo nezamenljivosti sodnikov (člen 180(1) ustave). Kot je pojasnjeno zgoraj, Komisija ponovno opozarja, da učinkovita ustavna presoja teh določb trenutno ni mogoča.

<sup>118</sup> Priporočilo Sveta Evrope iz leta 2010, odst. 49.

<sup>119</sup> V skladu z zakonom minister za pravosodje odloči, ali bo mandat sodnika podaljšan ali ne, „pri čemer upošteva racionalno uporabo skupnega osebja sodišč in potrebe, ki izhajajo iz delovne obremenitve posameznih sodišč“ (glej člen 1(26)(b) zakona).

<sup>120</sup> Zadeva C-53/03, Syfait in drugi, 31. maj 2005, točka 31; zadeva C-103/97, Köllensperger in Atzwanger, 4. februar 1999, točka 20.

<sup>121</sup> Mnenje CDL-AD(2017)035, odst. 100–109.

<sup>122</sup> Mnenje vrhovnega sodišča z dne 28. aprila 2017.

- (150) Odgovor poljskih organov na priporočilo Komisije z dne 26. julija 2017 ne zmanjšuje pomislekov Komisije in ne napoveduje nobenih konkretnih ukrepov za reševanje vprašanj, ki jih je navedla Komisija. Odgovor ignorira pritisk, ki ga lahko izvaja minister za pravosodje na posamezne sodnike, preden se odloči dati svoje soglasje, da lahko zadevni sodniki ostanejo na položaju po tem, ko dosežejo upokojitveno starost.

#### *4.3.2 Predsedniki sodišč*

- (151) V poljskem pravnem sistemu imajo predsedniki sodišč dvojno vlogo: nimajo odgovornosti samo kot vodje sodišč, ampak opravljajo tudi sodne funkcije. Zakon o organizaciji splošnih sodišč vzbuja pomisleke glede osebne neodvisnosti predsednika sodišča pri opravljanju sodne funkcije.

##### *Pooblastilo za razrešitev*

- (152) Člena 17(1) in 18(1) zakona o organizaciji splošnih sodišč vključujeta pravila o razrešitvi predsednikov in podpredsednikov sodišč. V šestmesečnem obdobju po začetku veljavnosti zakona ima minister za pravosodje pooblastila, da razreši predsednike sodišč, ne da bi bil zavezan določenim merilom in ne da bi bil obvezan navesti razloge, sodstvo pa ne bi imelo možnosti, da zaustavi te odločitve. Poleg tega ni predvidena sodna presoja odločbe ministra za pravosodje o razrešitvi.
- (153) Pomisleki Komisije se nanašajo na pooblastila ministra za pravosodje v tem šestmesečnem obdobju. Po preteku šestmesečnega obdobja bo imel v skladu s členom 1(7) minister za pravosodje še vedno pooblastila, da razreši predsednike sodišč, vendar se bo moral posvetovati z nacionalnim sodnim svetom, ki bo lahko zaustavil načrtovano razrešitev z resolucijo, sprejeto z dvotretjinsko večino glasov<sup>123</sup>.

##### *Pooblastilo za imenovanje*

- (154) V skladu s členom 1(6) zakona o organizaciji splošnih sodišč ima minister pooblastilo za imenovanje predsednikov sodišč. Edina veljavna merila so, da je treba predsednika sodišča za mesto predsednika pritožbenega sodišča imenovati izmed sodnikov pritožbenega ali regionalnega sodišča, za mesto predsednika regionalnega sodišča izmed sodnikov pritožbenega, regionalnega ali okrožnega sodišča, za mesto predsednika okrožnega sodišča pa izmed sodnikov regionalnega ali okrožnega sodišča. Za tako odločitev se ministru za pravosodje ni treba posvetovati s sodstvom. Minister predstavi novega predsednika sodišča generalni skupščini sodnikov zadevnega sodišča šele po njegovem imenovanju. To pooblastilo ministra za pravosodje za imenovanje predsednika sodišča se ne spremeni po preteku šestmesečnega obdobja.

##### *Posledice pooblastil za razrešitev in imenovanje*

- (155) Ker so predsedniki sodišč aktivni sodniki, zgoraj navedena pooblastila ministra za pravosodje, da poljubno razreši in imenuje predsednike sodišč v šestmesečnem obdobju, ministru omogočajo, da ohrani vpliv na predsednike sodišč, kar bi lahko vplivalo na njihovo osebno neodvisnost pri opravljanju sodnih funkcij. Predsednik sodišča, ki je na primer pozvan, naj izda sodbo v občutljivi zadevi zoper državo, lahko občuti pritisk ministra za pravosodje, naj sledi stališču vlade, da ne bi bil razrešen kot predsednik sodišča, namesto da bi neodvisno razsojal o utemeljenosti zadeve. Za neodvisnost sodstva sodniki ne smejo biti podrejeni nobenemu drugemu

<sup>123</sup> Člen 1(7) zakona o organizaciji splošnih sodišč določa, da če nacionalni sodni svet ne poda mnenja v 30 dneh od dneva, ko minister za pravosodje predstavi načrtovano razrešitev, to ne bo ovira za razrešitev.

organu pri razsojanju o zadevah in morajo biti zaščiteni pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki bi lahko ogrozili njihovo neodvisno presojo v postopkih pred sodiščem.<sup>124</sup>

- (156) Tudi pri sodnikih, ki želijo postati predsedniki sodišč, lahko taka diskrecijska pooblastila ministra za pravosodje vplivajo na njihovo razsojanje o zadevah, zlasti o občutljivih političnih zadevah, da ne bi zmanjšali svojih možnosti pri imenovanju za predsednike sodišč. Njihova osebna neodvisnost bi bila zato pri razsojanju o zadevah prav tako zmanjšana.
- (157) Poleg tega je treba opozoriti, da imajo predsedniki sodišč kot vodje sodišč pomembna pooblastila nad drugimi sodniki. Diskrecijska pooblastila ministra za pravosodje za razrešitev in imenovanje predsednikov sodišč bi lahko vplivala na to, kako predsedniki sodišč uporabljajo ta pooblastila kot vodje sodišč nad drugimi sodniki. To bi lahko privedlo do posega v osebno neodvisnost teh sodnikov. Pooblastila, ki se podelijo ministru za pravosodje, bodo zato posredno vplivala tudi na neodvisnost sodnikov, ki so pod vodstvom predsednikov sodišč, ti pa so izpostavljeni vplivu ministra za pravosodje. Predsedniki sodišč imajo na primer pooblastilo, da zamenjajo sodnike na položaju vodij sektorjev ali oddelkov sodišč<sup>125</sup>, pooblastilo, da tem vodjem sektorjev in oddelkov izdajajo pisna obvestila, ki jih lahko spremlja znižanje dodatka za delovno mesto, ki ga te vodje sektorjev in oddelkov prejmejo v primeru pomanjkljivosti<sup>126</sup>, ter pooblastilo, da premestijo sodnike brez njihovega soglasja v strukturi sodišča, ki mu predsedujejo (to zajema zadevno sodno okrožje zadevnega sodišča in lahko vključuje delo v različnih mestih)<sup>127</sup>.
- (158) Beneška komisija je v svojem mnenju<sup>128</sup> poudarila, da novi zakon omogoča izvršilna pooblastila za resno in obsežno poseganje v pravosodje ter da resno ogroža neodvisnost sodstva kot ključni element pravne države. Zakon predsednikom sodišč ne zagotavlja zadostne zaščite pred samovoljnimi razrešitvami, odločitev ministra za pravosodje, da imenuje ali razreši predsednika sodišča, pa bi morala biti pogojena z odobritvijo nacionalnega sodnega sveta ali generalne skupščine sodnikov zadevnega sodišča, ki bi se sprejela z navadno večino glasov. Poleg tega ima minister za pravosodje v skladu s svojim poslovníkom pooblastila, da določi „podrobna pravila za dodelitev zadev“ in „metodo naključnega dodeljevanja zadev“, lahko pa določi tudi posebna pravila, kadar je naključno dodeljevanje zadev nemogoče ali neučinkovito. Kot je poudarila Beneška komisija, je to pristojnost mogoče uporabiti za poseganje v sistem naključnega dodeljevanja zadev; minister za pravosodje ne bi smel imeti diskrecijskega pooblastila za določitev metode dodeljevanja zadev<sup>129</sup>.
- (159) Poleg tega so v svojih mnenjih vrhovno sodišče, nacionalni sodni svet in varuh človekovih pravic opozorili, da zadevne določbe vzbujajo pomisleke glede ustavnosti. Če se omogoči taka možnost razreševanja predsednikov sodišč s strani ministra za pravosodje, se predvsem prezreta načeli neodvisnosti sodstva in delitve

<sup>124</sup> Zadeva C-503/15, Margarit Panicello, 16. februar 2017, točki 37 in 38; zadeva C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme, 6. oktober 2015, točka 19; zadeva C-222/13, TDC, 9. oktober 2014, točka 30; združeni zadevi C-58/13 in C-59/13, Torresi, 17. julij 2014, točka 22; zadeva C-506/04, Wilson, 19. september 2006, točka 51.

<sup>125</sup> V skladu s členoma 17(2) in 18(2) zakona o organizaciji splošnih sodišč imajo predsedniki pritožbenih in regionalnih sodišč pooblastila, da v šestih mesecih po začetku veljavnosti zakona zamenjajo sodnike na položaju vodij sektorjev, namestnikov vodij sektorjev, vodij oddelkov in preiskovalnih sodnikov.

<sup>126</sup> Člen 1(13)(b) zakona o organizaciji splošnih sodišč.

<sup>127</sup> Člen 1(5)(b) zakona o organizaciji splošnih sodišč.

<sup>128</sup> Mnenje CDL-AD(2017)035, odst. 125.

<sup>129</sup> Mnenje CDL-AD(2017)035, odst. 120.

oblasti. Vendar v sedanjih razmerah ustavnosti teh določb ne more več preveriti in jih zajamčiti neodvisno ustavno sodišče.

- (160) Evropsko sodišče za človekove pravice je ugotovilo jasno povezavo med razrešitvijo s položaja predsednika sodišča in neodvisnostjo sodstva. V zadevi Baka je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo, da predčasna odstranitev kandidata s položaja predsednika vrhovnega sodišča, čeprav je kandidat ohranil svoj mandat kot sodnik, ne koristi ohranitvi neodvisnosti sodstva, pač pa ji škodi<sup>130</sup>.
- (161) Glede na razpoložljive informacije je minister za pravosodje doslej razrešil 24 predsednikov sodišč in jih imenoval najmanj 32 (to število vključuje imenovanja na redna prosta delovna mesta).
- (162) Odgovor poljskih organov na priporočilo Komisije z dne 26. julija 2017 ne zmanjšuje pomislekov Komisije in ne napoveduje nobenih konkretnih ukrepov za reševanje vprašanj, ki jih je navedla Komisija. V odgovoru je bilo zanikano, da pooblastila ministra za pravosodje posegajo v neodvisnost predsednikov sodišč kot sodnikov, ki odločajo o zadevah, in poudarjeno, da pooblastila ministra zadevajo le upravne dejavnosti predsednikov sodišč. Vendar se je v odgovoru ignoriralo, da lahko pooblastilo za samovoljno razrešitev predsednikov sodišč v šestmesečnem obdobju ministru omogoči, da ohrani vpliv na predsednike sodišč, s čimer lahko vpliva na njihovo osebno neodvisnost pri razsojanju o zadevah.

#### 4.3.2 Drugi pomisleki

- (163) Minister za pravosodje lahko na predsednika nižjega sodišča naslovi „pisne pripombe“ v zvezi z njegovim domnevnim slabim vodenjem sodišča. Zaradi takih „pisnih pripomb“ se predsedniku nižjega sodišča lahko zmanjša dodatek za delovno mesto za do 50 % v obdobju do šest mesecev<sup>131</sup>. Celo minister sam lahko na predsednika ali podpredsednika pritožbenega sodišča naslovi „pisno obvestilo“ in ustrezno zmanjša dodatek za delovno mesto. Ker je treba vsako znižanje prejemkov sodnika, ki je posledica sodnikovega ravnanja, šteti kot disciplinski ukrep<sup>132</sup>, minister za pravosodje ne bi smel imeti možnosti, da sam odloči o takem znižanju brez kakršne koli s tem povezane sodne odločbe.

### 4.4 Druga zakonodaja

#### 4.4.1 Zakon o nacionalni šoli za sodnike

- (164) V novi sestavi zakonodajalca so bili sprejeti drugi zakonodajni akti, ki vzbujajo pomisleke glede neodvisnosti sodstva in delitve oblasti.
- (165) V skladu s členom 2(1) in (36) zakona o nacionalni šoli za sodnike so pravosodnim svetovalcem zaupane naloge sodnikov na okrožnih sodiščih za štiriletno obdobje. Zlasti bo pravosodnim svetovalcem dovoljeno, da na okrožnih sodiščih delujejo kot sodniki posamezniki.
- (166) Vendar v skladu s poljskim pravnim sistemom pravosodni svetovalci nimajo enakega statusa kot sodniki<sup>133</sup>. Pravosodni svetovalci so imenovani za omejeno štiriletno obdobje, po 36 mesecih pa se lahko začnejo prijavljati v nove postopke, da bi postali

<sup>130</sup> Zadeva ESČP Baka proti Madžarski, 20261/12, 23. junij 2016, točka 172.

<sup>131</sup> Minister za pravosodje lahko vpliva na predsednike pritožbenih sodišč z ocenjevanjem njihove uspešnosti; medtem ko bi predsedniki sodišč zaradi negativne ocene lahko utrpeli denarne kazni, bi jim pozitivna ocena lahko prinesla povečanje dodatka za delovno mesto (člen 1(13) do (15) zakona o organizaciji splošnih sodišč).

<sup>132</sup> Mnenje CDL-AD(2017)035, odst. 114–117.

<sup>133</sup> Pravosodne svetovalce, čeprav so jim zaupane dolžnosti sodnika, neposredno imenuje minister za pravosodje, ob čim manjši udeležbi nacionalnega sodnega sveta.

sodniki. Za pravosodne svetovalce ne veljajo ista zagotovila za varstvo neodvisnosti sodstva kot za sodnike – na primer glede imenovanja, za katerega se ne uporablja enak postopek kot za sodnike. V nasprotju s položajem sodnikov položaj pravosodnih svetovalcev, ki opravljajo sodne funkcije, ni predviden v ustavi. To pomeni, da je mogoče njihov status in zagotovila za njihovo neodvisnost spremeniti s splošnim zakonom in da ni potrebna sprememba ustave<sup>134</sup>. Ker pravosodni svetovalci lahko delujejo kot sodniki posamezniki na okrožnih sodiščih, je vprašanje njihove neodvisnosti še toliko bolj pomembno.

- (167) Med zakonodajnim postopkom o zakonu o nacionalni šoli za sodnike sta vrhovno sodišče in nacionalni sodni svet izrazila pomisleke glede tega, ali so zagotovila neodvisnosti pravosodnih svetovalcev skladna z ustavo in zadostna za izpolnitev zahtev poštenega sojenja iz člena 6(1) EKČP<sup>135</sup>. Evropsko sodišče za človekove pravice je odločilo, da prejšnja ureditev v zvezi s pravosodnimi svetovalci na Poljskem ni izpolnjevala teh meril<sup>136</sup>.
- (168) Odgovor poljskih organov, prejet 28. avgusta 2017, na priporočilo Komisije z dne 26. julija 2017 ne zmanjšuje pomislekov Komisije in ne napoveduje nobenih konkretnih ukrepov za reševanje vprašanj, ki jih je navedla Komisija.

#### 4.4.2 Drugi zakoni

- (169) Z zakonoma o javnem tožilstvu<sup>137</sup> je urad ministra za pravosodje združil z uradom generalnega državnega tožilca, pooblastila generalnega državnega tožilca pri vodenju tožilskega sistema pa so se znatno povečala, vključno z novimi pristojnostmi, ki ministru za pravosodje omogočajo neposredno poseganje v posamezne zadeve.
- (170) Beneška komisija<sup>138</sup> sicer priznava, da neodvisnost ali samostojnost urada državnega tožilca ni tako kategorične narave kot v primeru sodišč, vendar poudarja, da akumulacija več pojavov (združitve uradov ministra za pravosodje in generalnega državnega tožilca, večja pooblastila generalnega državnega tožilca v razmerju do sistema pregona, večja pooblastila ministra za pravosodje v zvezi s sodstvom v skladu z zakonom o organizaciji splošnih sodišč in šibek položaj sistema nadzora za ta pooblastila) pomeni nakopičenje preveč pooblastil za eno osebo. To ima neposredne negativne posledice za neodvisnost tožilskega sistema od politike ter tudi za neodvisnost sodstva in posledično delitev oblasti in pravno državo na Poljskem.

## 5. UGOTOVITEV OČITNEGA TVEGANJA HUJŠE KRŠITVE VREDNOT IZ ČLENA 2 POGODBE O EVROPSKI UNIJI

- (171) V skladu s členom 7(1) PEU lahko Svet na podlagi obrazloženega predloga ene tretjine držav članic, Evropskega parlamenta ali Evropske komisije po odobritvi Evropskega parlamenta z večino štirih petin svojih članov ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi država članica lahko hujše kršila vrednote iz člena 2 PEU. Pred tako

<sup>134</sup> Neodvisnost sodnikov bi morala biti zapisana v ustavi z bolj specifičnimi pravili, določenimi na zakonodajni ravni (glej npr. Priporočilo Sveta Evrope iz leta 2010, odst. 7). Opozoriti je treba tudi, da sta vrhovno sodišče in nacionalni sodni svet v svojih mnenjih podvomila o ustavnosti tega zakona.

<sup>135</sup> Mnenje vrhovnega sodišča z dne 3. februarja 2017; mnenje nacionalnega sodnega sveta z dne 10. februarja 2017.

<sup>136</sup> Zadeva ESČP Henryk Urban in Ryszard Urban proti Poljski, 23614/08, 28. februar 2011; zadeva ESČP Mirosław Garlicki proti Poljski, 36921/07, 14. september 2011; zadeva ESČP Pohoska proti Poljski, 33530/06, 10. april 2012.

<sup>137</sup> Zakon z dne 28. januarja 2016 o javnem tožilstvu, objavljen v poljskem uradnem listu 15. februarja 2016, točka 177; zakon z dne 28. januarja 2016 o izvajanju zakona o javnem tožilstvu, objavljen v poljskem uradnem listu 15. februarja 2016, točka 178.

<sup>138</sup> Mnenje CDL-AD(2017)037, odst. 28 in 115.

ugotovitvijo Svet zasliši zadevno državo članico in lahko po istem postopku nanjo naslovi priporočila<sup>139</sup>.

- (172) Komisija meni, da razmere, opisane v predhodnih oddelkih, predstavljajo očitno tveganje hujše kršitve načela pravne države iz člena 2 PEU s strani Republike Poljske. Komisija je prišla do te ugotovitve po preučitvi zgoraj navedenih dejstev.
- (173) Komisija ugotavlja, da je bilo v obdobju dveh let sprejetih več kot 13 zaporednih zakonov, ki vplivajo na celotno strukturo sodnega sistema na Poljskem: ustavno sodišče, vrhovno sodišče, splošna sodišča, nacionalni sodni svet, državno tožilstvo in nacionalno šolo za sodnike. Skupni vzorec vseh teh zakonodajnih sprememb je, da je bilo izvršilni ali zakonodajni veji oblasti sistematično omogočeno, da znatno posegata v sestavo, pooblastila, vodenje in delovanje teh organov in teles. Zakonodajne spremembe ter njihovi skupni učinki resno ogrožajo neodvisnost sodstva in delitev oblasti na Poljskem, ki sta ključna elementa pravne države. Komisija ugotavlja tudi, da se je ta intenzivna zakonodajna dejavnost izvedla brez ustreznega posvetovanja z vsemi zadevnimi deležniki, brez duha lojalnega sodelovanja, potrebnega med državnimi organi, in brez upoštevanja mnenj najrazličnejših evropskih in mednarodnih organizacij.
- (174) Komisija od januarja 2016 izvaja obsežen dialog s poljskimi organi, da bi poiskali rešitve za zadevne pomisleke. V tem procesu je Komisija vedno objektivno in temeljito utemeljila svoje pomisleke. V skladu z okvirom za krepitev načela pravne države je Komisija izdala mnenje, ki so mu sledila tri priporočila v zvezi z načelom pravne države na Poljskem. S poljskimi organi je izmenjala številne dopise in imela srečanja. Komisija je vedno jasno navedla, da je pripravljena nadaljevati konstruktiven dialog, in je v ta namen večkrat pozvala poljske organe k dodatnim srečanjem. Vendar kljub tem prizadevanjem dialog ni odpravil pomislekov Komisije.
- (175) Čeprav je Komisija izdala tri priporočila, so se razmere še naprej slabšale. Zlasti:
- (1) Nezakonito imenovanje predsednice ustavnega sodišča, omogočanje, da trije sodniki, ki jih je 8. sestava *sejma* imenovala brez veljavne pravne podlage, nastopijo funkcijo, dejstvo, da je bil eden od teh treh sodnikov imenovan za podpredsednika ustavnega sodišča, dejstvo, da trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala prejšnja sestava zakonodajalca, niso mogli nastopiti funkcije ustavnega sodnika, in poznejši dogodki znotraj ustavnega sodišča, opisani zgoraj, so *de facto* privedli do popolnega preoblikovanja sestave ustavnega sodišča zunaj običajnega ustavnega postopka za imenovanje sodnikov. Iz tega razloga Komisija ugotavlja, da sta neodvisnost in zakonitost ustavnega sodišča resno ogroženi, zato ustavnosti poljskih zakonov ni več mogoče učinkovito zagotavljati. Ni več mogoče šteti, da sodbe, ki jih ustavno sodišče izda v teh okoliščinah, zagotavljajo učinkovito ustavno presojo.
  - (2) Zakon o nacionalnem sodnem svetu in zakon o vrhovnem sodišču, tudi v kombinaciji z zakonom o nacionalni šoli za sodnike, ter zakon o organizaciji splošnih sodišč znatno povečujejo sistemsko nevarnost za pravno državo, kakor je bila opredeljena v prejšnjih priporočilih. Glavni pomisleki so povzeti v nadaljevanju:
    - (a) glede vrhovnega sodišča:

---

<sup>139</sup> Glej sporočilo Komisije z dne 15. oktobra 2003: Spoštovanje in spodbujanje vrednot, na katerih temelji Unija, COM(2003) 606 final.

- prisilno upokojevanje znatnega števila sedanjih sodnikov vrhovnega sodišča, povezano z možnostjo podaljšanja njihovega aktivnega sodniškega mandata, pa tudi nova disciplinska ureditev za sodnike vrhovnega sodišča strukturno ogrožata neodvisnost sodnikov vrhovnega sodišča, pri čemer je neodvisnost sodstva ključni element pravne države;
- prisilno upokojevanje znatnega števila sedanjih sodnikov vrhovnega sodišča omogoča tudi daljnosežno in takojšnje preoblikovanje sestave vrhovnega sodišča. Ta možnost vzbuja pomisleke glede delitve oblasti, zlasti kadar se obravnavajo v povezavi s sočasnimi reformami nacionalnega sodnega sveta. Namreč, vse nove sodnike vrhovnega sodišča bo imenoval predsednik republike na priporočilo novo sestavljenega nacionalnega sodnega sveta, v katerem bodo prevladovali politično imenovani člani. Tako bo sedanja parlamentarna večina lahko določila, vsaj posredno, prihodnjo sestavo vrhovnega sodišča v veliko večjem obsegu, kot bi bilo to mogoče v sistemu, kjer obstoječa pravila o trajanju sodnih mandatov delujejo normalno – ne glede na to, koliko časa bi ti trajali in kateri državni organ bi imel pooblastilo, da odloča o imenovanju sodnikov;
- novi postopek z izrednim pravnim sredstvom vzbuja pomisleke v zvezi s pravno varnostjo in, kadar se obravnava v povezavi z možnostjo daljnosežnega in takojšnjega preoblikovanja sestave vrhovnega sodišča, v zvezi z delitvijo oblasti;

(b) glede splošnih sodišč:

- nova pravila z znižanjem upokojitvene starosti sodnikov in hkratnim pogojevanjem podaljšanja sodniškega mandata z diskrecijsko odločitvijo ministra za pravosodje ogrožajo načelo nezamenljivosti sodnikov, ki je ključni element neodvisnosti sodnikov;
- diskrecijsko pooblastilo ministra za pravosodje, da imenuje in razreši predsednike sodišč, ne da bi bil zavezan določenim merilom in ne da bi bil obvezan navesti razloge, pri čemer sodstvo ne bi imelo možnosti, da zaustavi te odločitve, sodno presoja pa ne obstaja, lahko vpliva na osebno neodvisnost predsednikov sodišč in drugih sodnikov;

(c) glede nacionalnega sodnega sveta:

- pomisleki glede splošne neodvisnosti sodstva so večji zaradi prenehanja mandata vseh sodnikov članov nacionalnega sodnega sveta in ponovnega imenovanja sodnikov članov tega sveta po postopku, ki omogoča visoko stopnjo političnega vpliva.

(176) Novi zakoni vzbujajo resne pomisleke glede njihove združljivosti s poljsko ustavo, kakor je poudarjeno v več mnenjih, zlasti s strani vrhovnega sodišča, nacionalnega sodnega sveta in varuha človekovih pravic. Vendar, kot je pojasnjeno v priporočilu v zvezi z načelom pravne države z dne 26. julija 2017, učinkovita ustavna presoja teh zakonov ni več mogoča.

- (177) Ukrepi in javne izjave proti sodnikom in sodiščem na Poljskem s strani poljske vlade in poslancev iz vrst vladajoče večine so zmanjšali zaupanje v sodni sistem kot celoto. Komisija opozarja na načelo lojalnega sodelovanja med državnimi organi, kar je, kot je poudarjeno v mnenjih Beneške komisije, ustavni osnovni pogoj v demokratični pravni državi.
- (178) Ker je neodvisnost sodstva ključna sestavina pravne države, bodo ti novi zakoni, zlasti njihov skupni učinek, znatno povečali sistemsko nevarnost za pravno državo, kakor je opredeljena v prejšnjih priporočilih. V zvezi s tem je Beneška komisija poudarila, da kombinacija predlaganih sprememb še povečuje negativni učinek vsake od njih do te mere, da resno ogroža neodvisnost vseh delov sodstva na Poljskem<sup>140</sup>.
- (179) Dejstvo, da poljski organi po začasni prekinitvi izvajanja zakonov o vrhovnem sodišču in o nacionalnem sodnem svetu, sprejetih julija 2017, niso izkoristili te priložnosti, da bi upoštevali pomisleke Komisije, ki jih je izrazila v tretjem priporočilu, in drugih akterjev, zlasti Beneške komisije, jasno kaže na pomanjkanje pripravljenosti poljskih organov, da pomisleke odpravijo.
- (180) Posledice razmer so še posebej resne:
- (1) Ker sta neodvisnost in zakonitost ustavnega sodišča resno ogroženi, ustavnosti poljskih zakonov ni več mogoče učinkovito zagotavljati. Razmere so zlasti skrb vzbujajoče glede spoštovanja načela pravne države, saj je poljski parlament, kakor je bilo pojasnjeno v priporočilih Komisije, sprejel več zelo občutljivih novih zakonodajnih aktov, kot so nov zakon o javni upravi<sup>141</sup>, zakon o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov<sup>142</sup>, zakon o javnem tožilstvu<sup>143</sup>, zakon o varuhu človekovih pravic in spremembi nekaterih drugih zakonov<sup>144</sup>, zakon o državnem svetu za medije<sup>145</sup> in zakon o boju proti terorizmu<sup>146</sup>.
  - (2) Spoštovanje načela pravne države ni le predpogoj za varstvo vseh temeljnih vrednot iz člena 2 PEU. Je tudi predpogoj za ohranjanje vseh pravic in obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb, ter vzpostavitev vzajemnega zaupanja državljanov, podjetij in nacionalnih organov v pravne sisteme vseh drugih držav članic.
  - (3) Komisija poudarja, da je ustrezno delovanje pravne države bistveno tudi zlasti za nemoteno delovanje notranjega trga in naložbam prijazno okolje<sup>147</sup>, ker morajo gospodarski subjekti vedeti, da bodo pred zakonom enako obravnavani. Spoštovanje načela pravne države je bistvenega pomena tudi za vzajemno zaupanje na področju pravosodja in notranjih zadev, zlasti za učinkovito

<sup>140</sup> Mnenje CDL-AD(2017)035, odst. 131.

<sup>141</sup> Zakon z dne 30. decembra 2015 o spremembi zakona o javni upravi in nekaterih drugih zakonov, objavljen v poljskem uradnem listu 8. januarja 2016, točka 34.

<sup>142</sup> Zakon z dne 15. januarja 2016 o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov, objavljen v poljskem uradnem listu 4. februarja 2016, točka 147.

<sup>143</sup> Zakon z dne 28. januarja 2016 o javnem tožilstvu, objavljen v poljskem uradnem listu 15. februarja 2016, točka 177; zakon z dne 28. januarja 2016 o izvajanju zakona o javnem tožilstvu, objavljen v poljskem uradnem listu 15. februarja 2016, točka 178.

<sup>144</sup> Zakon z dne 18. marca 2016 o spremembi zakona o varuhu človekovih pravic in nekaterih drugih zakonov, objavljen v poljskem uradnem listu 17. maja 2016, točka 677.

<sup>145</sup> Zakon z dne 22. junija 2016 o državnem svetu za medije, objavljen v poljskem uradnem listu 29. junija 2016, točka 929.

<sup>146</sup> Zakon z dne 10. junija 2016 o protiterorističnih dejavnostih, objavljen v poljskem uradnem listu 24. junija 2016, točka 904.

<sup>147</sup> Priporočilo Sveta z dne 11. julija 2017 v zvezi z nacionalnim programom reform Poljske za leto 2017 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2017; uvodna izjava 14 (UL C 261, 9.8.2017, str. 88–91).

pravosodno sodelovanje v civilnih in kazenskih zadevah, ki temelji na vzajemnem priznavanju. Tega ni mogoče zagotoviti brez neodvisnega sodstva v vsaki državi članici.

- (181) Komisija opominja, da je v državah, kjer je vzpostavljen sistem ustavnega sodstva, njegova učinkovitost ključni element pravne države.
- (182) Poudarja tudi, da mora biti ne glede na izbrani model sodnega sistema neodvisnost sodstva varovana kot vidik prava EU. Države članice so tiste, ki organizirajo svoje sodne sisteme, vključno s tem, ali ustanovijo sodni svet ali ne, vloga le-tega pa je varovati neodvisnost sodstva. Kadar pa država članica tak svet ustanovi, kot je to na Poljskem, kjer poljska ustava izrecno daje nacionalnemu sodnemu svetu nalogo, da varuje neodvisnost sodstva, mora biti neodvisnost takega sodnega sveta zagotovljena v skladu z evropskimi standardi.
- (183) Komisija tudi ugotavlja, da so številni akterji na evropski in mednarodni ravni izrazili globoko zaskrbljenost zaradi stanja pravne države na Poljskem<sup>148</sup> in da je Evropski parlament izjavil, da trenutne razmere na Poljskem predstavljajo očitno tveganje hujše kršitve vrednot iz člena 2 PEU<sup>149</sup>.
- (184) Po dveh letih dialoga s poljskimi organi, ki ni privedel do rezultatov in ni preprečil nadaljnjega slabšanja razmer, je nujno in sorazmerno, da se začne nova faza dialoga, ki uradno vključuje Evropski parlament in Svet.
- (185) Glede na navedeno in v skladu s členom 7(1) PEU Komisija predloži ta obrazloženi predlog Svetu in ga poziva, naj ugotovi, da obstaja očitno tveganje, da Republika Poljska hujše krši načelo pravne države, ki je ena od vrednot iz člena 2 PEU, in naj v zvezi s tem na Poljsko naslovi ustrezna priporočila. Predlog sklepa Sveta o taki ugotovitvi je priložen temu obrazloženemu predlogu.
- (186) Ta obrazloženi predlog se v skladu s členom 7(1) PEU objavi hkrati s Priporočilom Komisije z dne 20. decembra 2017 v zvezi z načelom pravne države na Poljskem. Komisija je pripravljena v tesnem posvetovanju z Evropskim parlamentom in Svetom ponovno preučiti ta obrazloženi predlog, če bi poljski organi izvedli priporočene ukrepe iz navedenega priporočila v roku, določenem v Priporočilu.

---

<sup>148</sup> Beneška komisija, komisar Sveta Evrope za človekove pravice, Posvetovalni svet evropskih sodnikov, odbor Združenih narodov za človekove pravice, posebni poročevalec Združenih narodov o neodvisnosti sodnikov in odvetnikov, Mreža predsednikov vrhovnih sodišč Evropske unije, Evropska mreža sodnih svetov, Svet odvetniških združenj Evrope, pa tudi številne organizacije civilne družbe, kot sta Amnesty International ter Mreža za človekove pravice in demokracijo.

<sup>149</sup> Odstavek 16 Resolucije z dne 15. novembra 2017 o spoštovanju načela pravne države in demokracije na Poljskem. S to resolucijo je bilo Odboru za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve naročeno, naj pripravi posebno poročilo, da se omogoči glasovanje na plenarnem zasedanju o obrazloženem predlogu, ki bi Svet pozval, da ukrepa v skladu s členom 7(1) PEU.

## Predlog

**SKLEP SVETA****o ugotovitvi očitnega tveganja hujše kršitve načela pravne države v Republiki Poljski**

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o Evropski uniji in zlasti člena 7(1) Pogodbe,

ob upoštevanju obrazloženega predloga Evropske komisije<sup>1</sup>,

ob upoštevanju odobritve Evropskega parlamenta<sup>2</sup>,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropska unija temelji na vrednotah iz člena 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU), ki so skupne državam članicam in ki vključujejo spoštovanje načela pravne države.
- (2) V svojem obrazloženem predlogu je Komisija predstavila svoje pomisleke v zvezi s pomanjkanjem neodvisne in zakonite ustavne presoje ter v zvezi s sprejetjem zakona o vrhovnem sodišču<sup>3</sup>, zakona o organizaciji splošnih sodišč<sup>4</sup>, zakona o nacionalnem sodnem svetu<sup>5</sup> in zakona o nacionalni šoli za sodnike<sup>6</sup> s strani poljskega parlamenta, ki vsebujejo določbe, ki vzbujajo resne pomisleke glede neodvisnosti sodstva, delitve oblasti in pravne varnosti. Glavni pomisleki se zlasti nanašajo na nove upokojitvene ureditve sodnikov vrhovnega sodišča in splošnih sodišč, nov postopek z izrednim pravnim sredstvom pri vrhovnem sodišču, razrešitev in imenovanje predsednikov splošnih sodišč ter prenehanje mandata in postopek imenovanja sodnikov članov nacionalnega sodnega sveta.
- (3) Komisija je opozorila tudi, da poljski organi niso sprejeli ukrepov, priporočenih v Priporočilu z dne 27. julija 2016<sup>7</sup> ter dopolnilnih priporočilih z dne 21. decembra 2016<sup>8</sup> in 26. julija 2017<sup>9</sup>, da bi obravnavali sistemsko nevarnost za pravno državo, kakor je bila opredeljena v navedenih priporočilih.

<sup>1</sup> [VSTAVI sklic]

<sup>2</sup> UL C [...], [...], str. [...].

<sup>3</sup> Zakon o vrhovnem sodišču je *sejm* sprejel 8. decembra 2017, senat pa ga je odobril [...].

<sup>4</sup> Zakon o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč je *sejm* sprejel 12. julija 2017, v poljskem uradnem listu pa je bil objavljen 28. julija 2017.

<sup>5</sup> Zakon o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu in nekaterih drugih zakonov je *sejm* sprejel 8. decembra 2017, senat pa ga je odobril [...].

<sup>6</sup> Zakon o spremembi zakona o nacionalni šoli za sodnike in državne tožilce, zakona o organizaciji splošnih sodišč in nekaterih drugih zakonov je *sejm* sprejel 11. maja 2017, v poljskem uradnem listu pa je bil objavljen 13. junija 2017.

<sup>7</sup> Priporočilo Komisije (EU) 2016/1374 z dne 27. julija 2016 v zvezi z načelom pravne države na Poljskem (UL L 217, 12.8.2016, str. 53).

<sup>8</sup> Priporočilo Komisije (EU) 2017/146 z dne 21. decembra 2016 v zvezi z načelom pravne države na Poljskem o dopolnitvi Priporočila (EU) 2016/1374 (UL L 22, 27.1.2017, str. 65).

<sup>9</sup> Priporočilo Komisije (EU) 2017/1520 z dne 26. julija 2017 v zvezi z načelom pravne države na Poljskem o dopolnitvi priporočil (EU) 2016/1374 in (EU) 2017/146 (UL L 228, 2.9.2017, str. 19).

- (4) Komisija je 20. decembra 2017 poleg obrazloženega predloga v skladu s členom 7(1) PEU sprejela dodatno priporočilo v zvezi z načelom pravne države na Poljskem. Vendar Poljska ni sprejela priporočenih ukrepov v roku, določenem v navedenem priporočilu.
- (5) Z dialogom, ki ga je Komisija imela od 13. januarja 2016 s poljskimi organi na podlagi okvira za krepitev načela pravne države, tako niso bili odpravljene zgoraj navedeni pomisleki.
- (6) Evropski parlament je 15. novembra 2017 sprejel resolucijo, v kateri je izjavil, da trenutne razmere na Poljskem predstavljajo očitno tveganje hujše kršitve vrednot iz člena 2 PEU.
- (7) Številni akterji na evropski in mednarodni ravni so izrazili globoko zaskrbljenost zaradi stanja pravne države na Poljskem, med drugim Beneška komisija, komisar Sveta Evrope za človekove pravice, Posvetovalni svet evropskih sodnikov, odbor Združenih narodov za človekove pravice, posebni poročevalec Združenih narodov o neodvisnosti sodnikov in odvetnikov, Mreža predsednikov vrhovnih sodišč Evropske unije, Evropska mreža sodnih svetov, Svet odvetniških združenj Evrope, pa tudi številne organizacije civilne družbe.
- (8) Dne [...] 2018 je Svet zaslišal Republiko Poljsko v skladu z drugim stavkom člena 7(1) PEU.
- (9) Ne glede na izbrani model sodnega sistema v državi članici pomeni pravna država, zapisana v členu 2 PEU, zahteve v zvezi z neodvisnostjo sodstva, delitvijo oblasti in pravno varnostjo.
- (10) Povečuje se zaskrbljenost, da zaradi nedavno sprejetih zgoraj navedenih zakonov pravni režim na Poljskem ne bi več izpolnjeval teh zahtev.
- (11) Spoštovanje načela pravne države ni le predpogoj za varstvo vseh temeljnih vrednot iz člena 2 PEU. Je tudi predpogoj za ohranjanje vseh pravic in obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb, ter vzpostavitev vzajemnega zaupanja državljanov, podjetij in nacionalnih organov v pravne sisteme vseh drugih držav članic.
- (12) Ustrežno delovanje pravne države je bistveno tudi za nemoteno delovanje notranjega trga, ker morajo gospodarski subjekti zagotovo vedeti, da bodo pred zakonom enako obravnavani.
- (13) Spoštovanje načela pravne države je bistvenega pomena za vzajemno zaupanje na področju pravosodja in notranjih zadev, zlasti za učinkovito pravosodno sodelovanje v civilnih in kazenskih zadevah, ki temelji na vzajemnem priznavanju.
- (14) Načelo lojalnega sodelovanja med državnimi organi je ustavni osnovni pogoj v demokratični pravni državi.
- (15) Iz teh razlogov bi bilo treba v skladu s členom 7(1) PEU ugotoviti, da obstaja očitno tveganje, da Republika Poljska hujše krši načelo pravne države, ki je ena od vrednot iz člena 2 PEU –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

#### *Člen 1*

Obstaja očitno tveganje hujše kršitve načela pravne države v Republiki Poljski.

## *Člen 2*

Svet priporoča, da Republika Poljska v treh mesecih po uradnem obvestilu o tem sklepu sprejme naslednje ukrepe:

- (a) ponovno vzpostavi neodvisnost in zakonitost ustavnega sodišča kot varuha poljske ustave, tako da zagotovi, da so sodniki, predsednik in podpredsednik ustavnega sodišča zakonito izvoljeni in imenovani, tako da v celoti izvrši sodbi ustavnega sodišča z dne 3. in 9. decembra 2015, ki zahtevata, da trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala prejšnja sestava zakonodajalca, nastopijo svojo funkcijo ustavnih sodnikov in da trije sodniki, ki jih je imenovala nova sestava zakonodajalca brez veljavne pravne podlage, o zadevah ne odločajo več, ne da bi bili zakonito izvoljeni;
- (b) objavi in v celoti izvrši sodbe ustavnega sodišča z dne 9. marca 2016, 11. avgusta 2016 in 7. novembra 2016;
- (c) zagotovi spremembo zakona o vrhovnem sodišču, zakona o organizaciji splošnih sodišč, zakona o nacionalnem sodnem svetu in zakona o nacionalni šoli za sodnike, da se zagotovi izpolnjevanje zahtev v zvezi z neodvisnostjo sodstva, delitvijo oblasti in pravno varnostjo;
- (d) zagotovi, da je kakršna koli sodna reforma pripravljena v tesnem sodelovanju s sodstvom in vsemi zainteresiranimi stranmi, vključno z Beneško komisijo;
- (e) se vzdrži ukrepov in javnih izjav, ki bi lahko nadalje ogrozili zakonitost ustavnega sodišča, vrhovnega sodišča, splošnih sodišč, sodnikov, individualno ali kolektivno, ali sodstva kot celote.

Ta sklep je naslovljen na Republiko Poljsko.

V Bruslju,

*Za Svet  
Predsednik*