



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 20. junija 2019¹

Zadeva C-192/18

**Evropska komisija
proti**

Republiki Poljski

„Neizpolnitev obveznosti države članice – Učinkovito pravno varstvo iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU – Neodvisnost in nepristranskost sodišč – Nedopustnost očitka Komisije na podlagi člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 157 PDEU – Člena 5(a) in 9(1)(f) Direktive 2006/54/ES – Uvedba različne upokojitvene starosti glede na spol za sodnike in sodnice rednih sodišč, sodnike in sodnice Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) ter državne tožilce in državne tožilke – Znižanje upokojitvene starosti za sodnike rednih sodišč, skupaj s tem, da se ministru za pravosodje podeli pravica, da po prostem preudarku podaljša tekoči mandat posameznega sodnika“

I. Uvod

1. V obravnavani zadevi je Komisija sprožila postopek za ugotavljanje kršitev proti Republiki Poljski na podlagi člena 258 PDEU, pri čemer je navedla dva razloga. Prvič, Komisija trdi, da je Poljska s tem, da je v členu 13, točke od 1 do 3, Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 lipca 2017 r.² (zakon o spremembi zakona o organizaciji rednih sodišč in nekaterih drugih zakonov) z dne 12. julija 2017 (v nadaljevanju: zakon o spremembi iz julija 2017) uvedla upokojitveno starost 60 let za ženske in 65 let za moške – pri čemer je bila prej 67 let za oba spola – za sodnike rednih sodišč, državne tožilce in sodnike Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), kršila svoje obveznosti na podlagi člena 157 PDEU ter členov 5(a) in 9(1)(f) Direktive 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu³.

2. Drugič, Komisija trdi, da Poljska s tem, da je v členu 13, točka 1, zakona o spremembi iz leta 2017 znižala upokojitveno starost za sodnike rednih sodišč in hkrati ministru za pravosodje s členom 1, točka 26(b) in (c), navedenega zakona podelila pravico, da po prostem preudarku podaljšuje delovno obdobje posameznih sodnikov rednih sodišč, ni izpolnila obveznosti iz člena 19(1), drugi pododstavek, Pogodbe o Evropski uniji v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Dz. U. iz leta 2017, pozicija 1452.

³ UL 2006, L 204, str. 23.

3. Prvi očitek Komisije je nov v smislu, da bo diskriminacija na podlagi spola šele obravnavana v zadevah, predloženih Sodišču v zvezi z reformami upokojitvenih pravil za poljske sodnike, ki so bila sprejeta leta 2017⁴ in ki so sprožila veliko mednarodnih kritik.⁵ Kot je bilo namreč navedeno v mojih sklepnih v zadevi Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18)⁶, so reforme iz leta 2017 predmet obrazloženega mnenja Komisije v skladu s členom 7(1) PEU, ki se nanaša na vladavino prava na Poljskem.⁷

4. Kar zadeva drugi očitek, kolikor se nanaša na pristojnost Komisije, da se v postopkih za ugotavljanje kršitev sklicuje na člen 47 Listine, in vsebino pravila glede učinkovitega pravnega varstva iz drugega pododstavka člena 19(1) PEU, sem to vprašanje že podrobno obravnaval v sklepnih predlogih z dne 11. aprila 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18)⁸. V navedenih sklepnih predlogih sem zavzel stališče, da če država članica ne izvaja prava EU v skladu s členom 51(1) Listine, Komisija v direktni tožbi, vloženi na podlagi člena 258 PDEU, očitkov ne more utemeljiti s členom 47 Listine.

5. Ob upoštevanju drugega očitka se bom torej v analizi osredotočil predvsem na opredelitev, ali je z zadevnim pravilom kršen drugi pododstavek člena 19(1) PEU, s katerim je konkretizirana pravna država iz člena 2 PEU.⁹ Obravnaval bom tudi pravne vire, na katere se je mogoče pri tej presoji opreti ter ki so hkrati pomembni za drugi pododstavek člena 19(1) PEU in ugotavljanje vsebine pravice do „neodvisnega, nepristranskega in z zakonom predhodno ustanovljenega sodišča“ iz člena 47 Listine. Kot bo pojasnjeno v delu VI C spodaj, skupni viri zagotavljajo ustavno povezavo med tema dvema določbama, tako da se sodna praksa v zvezi z njima neizogibno prekriva.¹⁰

6. Pri tem bom v navedenem delu obravnaval tudi razlike med členom 19(1) PEU in členom 47 Listine ter zlasti prag za kršitev drugega pododstavka člena 19(1) PEU, ki mora biti dosežen, preden se je mogoče na to kršitev sklicevati kot na samostojno kršitev prava Unije, ki se nanaša na neodstavljaljivost in neodvisnost sodnikov, neodvisno od Listine.

4 Pred Sodiščem poteka postopek glede še nekaj drugih zadev, ki se nanašajo na reformo poljskega sodstva, vključno s predlogi za predhodno odločanje, ki so jih predložila poljsko vrhovno sodišče (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 in C-668/18), Naczelny Sąd Administracyjny (vrhovno upravno sodišče) (C-824/18) in poljska nižja sodišča (C-558/18, C-563/18 in C-623/18). Glej tudi sklep predsednika Sodišča z dne 15. novembra 2018, Komisija/Poljska (C-619/18, EU:C:2018:910), in moje sklepne predloge v tej zadevi (EU:C:2019:325) (postopek še poteka). Diskriminacijo na podlagi starosti in prisilno upokožitev sodnikov je Sodišče obravnavalo v sodbi z dne 6. marca 2012, Komisija/Madžarska (C-286/12, EU:C:2012:687).

5 Glej mnenje Beneške komisije št. 904/2017 z dne 11. decembra 2017 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-AD(2017)031; poročilo posebnega poročevalca o neodvisnosti sodnikov in odvetnikov med njegovo misijo na Poljskem z dne 5. aprila 2018; A/HRC/38/38/Add.1, ki ga je izdal Svet Združenih narodov za človekove pravice; mnenje o nekaterih določbah osnutka zakona o poljskem vrhovnem sodišču (od 26. septembra 2017), z dne 13. novembra 2017, JUD-POL/315/2017, ki ga je izdal Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi.

6 EU:C:2019:325.

7 COM (2017) 835 final z dne 20. decembra 2017. Glej prav tam, točke od 48 do 51. Komisija v obrazloženem mnenju nasprotuje tem zakonom: zakon z dne 11. maja 2017 o spremembi zakona o nacionalni šoli za sodnike in državne tožilce, zakona o organizaciji splošnih sodišč ter nekaterih drugih zakonov (Dz. U. iz leta 2017, pozicija 1139, kakor je bila spremenjena); zakon z dne 12. julija 2017 o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč (Dz. U. iz leta 2017, pozicija 1452, kakor je bila spremenjena); zakon z dne 8. decembra 2017 o vrhovnem sodišču (Dz. U. iz leta 2018, pozicija 5, kakor je bila spremenjena); zakon z dne 8. decembra 2017 o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu in nekaterih drugih zakonov (Dz. U. iz leta 2018, pozicija 3, kakor je bila spremenjena).

8 EU:C:2019:325. V teh sklepnih predlogih bom izrazil „učinkovito pravno varstvo“ uporabljal v skladu z besedilom člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, pri čemer potrjujem, da je Sodišče ugotovilo, da ta določba v povezavi z načelom lojalnega sodelovanja in členom 4(3) PEU zagotavlja „učinkovito pravno varstvo“ (moj poudarek). Glej sodbo z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točka 34. „[...] [D]ržave članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za to, da se posameznim strankam zagotovi spoštovanje njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije.“

9 Za nedavne komentarje glede potrditve člena 2 PEU kot določbe, ki vključuje norme, ki jih je mogoče sodno uveljavljati; glej na primer Jacqué, J. P., „Etat de droit et confiance mutuelle“, *RTDE* april/junij 2018, 239, ter Adam, S., in Van Elsuwege, P., „L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit“, 2018, *Journal de droit européen*, 334. Oba članka se nanašata na neodvisnost in nepristranskost sodstva, ki izhaja iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, ter na posledice tega razvoja sodne prakse na vzajemno zaupanje med državami članicami. Glej zlasti sodbo z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56), in moje sklepne predloge v tej zadevi.

10 Glej sodbo z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56).

II. Pravni okvir

A. *Pravo Unije*

7. Drugi pododstavek člena 19(1) PEU določa:

„Države članice vzpostavijo pravna sredstva potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije.“

8. Člen 157(1), (2) in (4) PDEU določa:

„1. Vsaka država članica zagotovi uporabo načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske.

2. V tem členu ‚plačilo‘ pomeni običajno osnovno ali minimalno mezdo ali plačo ter kakršne koli druge prejemke v denarju ali v naravi, ki jih delavec prejme iz naslova zaposlitve neposredno ali posredno od svojega delodajalca.

Enako plačilo brez diskriminacije glede na spol pomeni:

- (a) da se plačilo za enako delo po akordnih postavkah izračuna na podlagi enakih merskih enot;
- (b) da je plačilo za delo po urnih postavkah enako za enako delovno mesto.

[...]

4. Da bi zagotovili dejansko polno enakost med moškimi in ženskami v delovnem življenju, načelo enakega obravnavanja državam članicam ne preprečuje ohranitve ali sprejetja ukrepov o specifičnih ugodnostih, s katerimi se nezadostno zastopanemu spolu olajša opravljanje poklicne dejavnosti ali prepreči ali izravna neugoden položaj v poklicni karieri.“

9. Člen 7(1)(a) Direktive 79/7/ES z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti¹¹ določa:

„1. Ta direktiva ne vpliva na pravice držav članic, da s področja njene uporabe izvzamejo:

- (a) določanje upokojitvene starosti v namene dodeljevanja starostne pokojnine in morebitne vplive le-tega na druge dajatve“.

10. Člen 3 Direktive 2006/54 je naslovljen „Pozitivni ukrepi“ in določa:

„Države članice lahko ohranijo ali sprejmejo ukrepe v smislu člena 141(4) Pogodbe za dejansko zagotovitev polne enakosti moških in žensk v poklicnem življenju.“

11. Člen 5 Direktive 2006/54 je naslovljen „Prepoved diskriminacije“ in določa:

„Brez poseganja v člen 4 v poklicnih sistemih socialne varnosti ne sme biti nobene neposredne ali posredne diskriminacije zaradi spola, zlasti glede:

- (a) obsega takih sistemov in pogojev za dostop do njih;

¹¹ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 215.

[...]“

12. Člen 9(1)(f) Direktive 2006/54 določa:

„1. Določbe v nasprotju z načelom enakega obravnavanja so tiste, ki neposredno ali posredno temeljijo na spolu, in sicer pri:

[...]

(f) določanju različnih upokojitvenih starosti“.

B. Poljsko pravo

13. Očitek Komisije se nanaša na zakon o spremembi iz julija 2017. Določbi navedenega zakona, pomembni za to zadevo, sta člen 1, točka 26(b) in (c), ter člen 13, točke od 1 do 3, ki se nanašata na tri spodaj navedene zakone.

1. Zakon o rednih sodiščih

14. V skladu s členom 69(1) zakona z dne 27. julija 2001 o organizaciji rednih sodišč (v nadaljevanju: zakon o rednih sodiščih) je običajna upokojitvena starost¹² za sodnike – moške in ženske – znašala 67 let. Podaljšati jo je bilo mogoče na pisni predlog zadevnega sodnika ministru za pravosodje in ob predložitvi potrdila o dobrem zdravstvenem stanju pri istem ministru. Zadevna določba je bila 16. novembra 2016 spremenjena,¹³ s čimer je bila upokojitvena starost znižana na 65 let tako za moške kot za ženske, podaljšati pa jo je bilo mogoče za kratek čas na pisni predlog zadevnega sodnika istemu ministru in ob predložitvi istega zdravniškega potrdila. Ta sprememba naj bi začela veljati 1. oktobra 2017.

15. Vendar so bile s členom 13 zakona o spremembi iz julija 2017 določbe v zvezi z upokojitveno starostjo znova spremenjene, in sicer tako, da je bila ta starost določena na 60 let za ženske in 65 let za moške. V skladu z zakonom o spremembi iz julija 2017 je ta člen začel veljati 1. oktobra 2017.

16. Člen 69(1) zakona o rednih sodiščih, kakor je bil spremenjen z zakonom o spremembi iz julija 2017,¹⁴ je začel veljati 1. oktobra 2017 in določa:

„Sodniki se upokojijo, ko dopolnijo starost 60 let, sodnice pa, ko dopolnijo starost 65 let, razen če najmanj šest mesecev in največ dvanajst mesecev pred dopolnitvijo navedene starosti ministrstvu za pravosodje predložijo izjavo, v kateri navedejo, da želijo še naprej opravljati svoje naloge, in potrdilo, sestavljeno v skladu s pogoji, ki veljajo za sodniške kandidate, da jim njihovo zdravstveno stanje omogoča izpolnjevanje sodniških obveznosti.“

¹² V poljskem pravnem sistemu se sodniki in državni tožilci ne upokojijo, ampak (dobesedno) „preidejo v fazo pokoja“, kar pomeni, da prenehajo opravljati svoje dolžnosti, vendar obdržijo nekatere pravice in privilegije.

¹³ Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dziennik Ustaw z 2017 r. poz. 38) (zakon o spremembi zakona o pokojninah in drugih rentah, ki se plačujejo v sklad socialne varnosti) z dne 16. novembra 2016 (Dz. U. iz leta 2017, pozicija 38).

¹⁴ Člen 13 zakona o spremembah.

17. S členom 1, točka 26(b) in (c), zakona o spremembi iz julija 2017 je bil v člen 69 zakona o rednih sodiščih vstavljen še odstavek 1b, spremenjeno pa je bilo tudi besedilo tretjega odstavka člena 69. Člen 69(1b) določa:

„Minister za pravosodje lahko soglaša s tem, da sodnik ostane na svojem mestu, pri čemer upošteva racionalno uporabo osebja rednih sodišč in potrebe, ki izhajajo iz delovne obremenitve posameznih sodišč. V položaju, ko postopek, povezan s sodnikom, ki ostane na svojem mestu, v času, ko ta dopolni starost iz odstavka 1, še ni bil končan, ta sodnik ostane na svojem mestu, dokler se ta postopek ne konča [...].“

18. Člen 69(3) po spremembi določa:

„Če minister za pravosodje da soglasje iz člena 69(1b), lahko sodnik ostane na svojem mestu do dopolnjenega 70. leta starosti. Ta sodnik se lahko upokoji s trimesečnim odpovednim rokom, za kar mora predložiti izjavo pri ministru za pravosodje. Odpovedni rok se podaljša za trajanje pripadajočega letnega dopusta, ki ni bil izkoriščen pred iztekom odpovednega roka. Na predlog sodnika lahko minister za pravosodje soglaša s sodnikovo upokojitvijo pred iztekom odpovednega roka.“

19. Kar zadeva plačilo sodnikov, člen 91 zakona o rednih sodiščih določa:

„(1) Raven plačila za sodnike, ki zasedajo enakovredna sodniška mesta, se razlikuje glede na trajanje delovnega obdobja ali funkcije, ki jih opravljajo [...].

(2) Osnovna plača za sodnika se izrazi v razredih, njihova raven pa se določi z uporabo multiplikatorjev za osnovo za določitev osnovne plače iz odstavka 1c. Osnovni plačni razredi za posamezna sodniška mesta in multiplikatorji, ki se uporabijo za določitev ravni osnovne plače za sodnike v posameznih razredih, so določeni v prilogi k temu zakonu [...].

(7) Poleg tega se plačilo za sodnike razlikuje še glede na dodatek za delovno dobo, ki od šestega leta zaposlitve znaša 5 % osnovne plače in se vsako leto poveča za 1 %, dokler ne doseže 20 % osnovne plače.

[...]“

20. Člen 91a(2) zakona o rednih sodiščih določa:

„(2) Če je državni sodnik, preden je prevzel mesto sodnika, zasedal drugo sodniško mesto ali mesto državnega tožilca, enakovredno temu mestu, je na svojem novem mestu upravičen do osnovne plače v razredu, ki ni nižji od razreda, do katerega je bil upravičen na mestu, ki ga je zasedal pred tem.

21. Člen 91a(3) zakona o rednih sodiščih določa:

„(3) Osnovna plača za sodnika se določi v naslednjem višjem razredu, potem ko je bil ta pet let zaposlen na določenem sodniškem mestu.“

22. Člen 100(1), (2), (4a) in (4b) zakona o rednih sodiščih, kakor je bil spremenjen s členom 13 zakona o spremembi iz julija 2017, določa:

„(1) Sodnik, ki se upokoji v primeru spremembe sistema sodišč ali sprememb meja sodnih okrožij, je do dopolnjenega 60. leta starosti za ženske in 65. leta starosti za moške upravičen do nagrad v višini plačila, prejetega na delovnem mestu, kjer je bil nazadnje zaposlen.

(2) Sodnik, ki se upokoji ali je bil upokojen zaradi starosti, bolezni ali zmanjšanja zmožnosti za delo, je upravičen do nagrad v višini 75 % osnovne plače in dodatka za delovno dobo na delovnem mestu, ki ga je nazadnje zasedal.

[...]

(4a) V položaju iz točke 1 upokojeni sodnik prejme enkratno plačilo, ko dopolni 60 let v primeru žensk in 65 let v primeru moških.

(4b) Sodnik, ki se vrne na delovno mesto, ki ga je nazadnje zasedal, ali na temu delovnemu mestu enakovredno delovno mesto v skladu s členoma 71c(4) in 74(1a), če se je upokojil ali je bil upokojen, je upravičen do enkratnega plačila v znesku, enakemu razliki med zneskom plačila, izračunanim na dan, ko se je upokojil ali je bil upokojen, in že izplačanim zneskom. V položaju iz točke 1 je sodnik upravičen do plačila, ko dopolni 60 let v primeru žensk in 65 let v primeru moških.“

2. Zakon z dne 23. novembra 2002 o vrhovnem sodišču

23. Ta zadeva se nanaša na Ustawa Sądzie Najwyższym¹⁵ (zakon o vrhovnem sodišču, v nadaljevanju: zakon o vrhovnem sodišču iz leta 2002) z dne 23. novembra 2002, kakor je bil spremenjen z zakonom o spremembi iz julija 2017.

24. Upokojitvena starost za sodnika vrhovnega sodišča je bila do 3. aprila 2018 določena na 70 let na podlagi zakona o vrhovnem sodišču iz leta 2002. Vendar je bila na navedeni datum znižana na 65 let.¹⁶

25. Ne glede na te določbe člen 30(2) zakona o vrhovnem sodišču iz leta 2002 vključuje možnost, da sodniki zaprosijo za upokojitev pred 70. letom. Starost, od katere lahko sodnik vrhovnega sodišča vloži predlog za upokojitev, je bila nazadnje spremenjena z zakonom o spremembi iz julija 2017, pri čemer je bila ta starost znižana na 60 let za ženske in 65 za moške. V predhodno veljavni različici je člen 30(2) zakona o vrhovnem sodišču iz leta 2002 določal, da je starost za vložitev vloge za upokojitev 67 let. Zakon z dne 16. novembra 2016 je določal, da je ta starost 65 let tako za moške kot za ženske.

26. Člen 42(4) in (5) zakona o vrhovnem sodišču iz leta 2002 v zvezi s plačilom sodnikov vrhovnega sodišča določa:

„(4) Plačilo sodnika vrhovnega sodišča se izrazi kot standardni razred ali razred napredovanja. Razred napredovanja se ujema s 115 % standardnega razreda.

(5) Sodnik vrhovnega sodišča ob nastopu dela prejme osnovno plačo standardnega razreda. Po sedmih letih dela se osnovna plača tega sodnika zviša v razred napredovanja [...].“

27. Člen 43 zakona o vrhovnem sodišču iz leta 2002 določa:

„Sodnik vrhovnega sodišča je upravičen do dodatka za delovno dobo, s katerim se osnovna plača vsako leto poveča za 1 %, vendar do največ 20 % te plače. Delovno obdobje, od katerega je odvisna višina dodatka, vključuje tudi delovno obdobje ali zaposlitveno razmerje pred imenovanjem na sodniško mesto pri vrhovnem sodišču in trajanje poklicnega udejstvovanja kot odvetnik, pravni svetovalec ali notar.“

¹⁵ Dz. U. iz leta 2001, št. 240, pozicija 2052.

¹⁶ Predsednik republike je 20. decembra 2017 podpisal Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (zakon o vrhovnem sodišču z dne 8. decembra 2017, Dz. U. iz leta 2018, pozicija 5, kakor je bila spremenjena), ki je začel veljati 3. aprila 2018, vključno s to spremembo. Glej točke od 5 do 7 svojih sklepnih predlogov v zadevi C-619/18 (EU:C:2019:325).

28. Člen 50 zakona o vrhovnem sodišču iz leta 2002 določa:

„Upokojeni sodnik vrhovnega sodišča je upravičen do nagrad v višini 75 % osnovne plače in dodatka za delovno dobo na delovnem mestu, ki ga je nazadnje zasedal. Pogoji in zneski teh nagrad se, kot je primerno, prilagodijo spremembam osnovne plače še zaposlenih sodnikov vrhovnega sodišča.“

3. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (zakon z dne 28. januarja 2016 o državnem tožilstvu)

29. Člen 127(1) zakona z dne 28. januarja 2016 o državnem tožilstvu¹⁷ (v nadaljevanju: zakon o državnem tožilstvu) med drugim določa:

„Če ni v tem zakonu določeno drugače, se za državne tožilce smiselno uporabljajo določbe členov od 69 do 71, členov 73, 74, 76, člena 85(4), členov od 99 do 102 ter člena 104 [zakona o rednih sodiščih].“

30. Zato se za upokojitveno starost državnih tožilcev uporablja člen 69 zakona o rednih sodiščih. Tako je običajna upokojitvena starost za državne tožilce pred spremembami, vnesenimi z zakonom o spremembi iz julija 2017, znašala 67 let tako za moške kot za ženske. Z zakonom z dne 16. novembra 2016 se je upokojitvena starost za tožilce znižala na 65 let tako za moške kot za ženske. Ta sprememba naj bi začela veljati oktobra 2017. S členom 13, točka 2, zakona o spremembi iz julija 2017 so bile določbe o upokojitveni starosti še enkrat spremenjene, ta starost pa je bila določena na 60 let za ženske in 65 let za moške.

31. Kar zadeva dajatve za upokojene državne tožilce, se v skladu s členom 127(1) zakona o državnem tožilstvu prav tako uporabljajo določbe v zvezi s sodniki rednih sodišč, zlasti določbe člena 100 zakona o rednih sodiščih, navedenega zgoraj.

32. Vendar se plačilo kot tako določi v skladu s pravili iz člena 124 zakona o državnem tožilstvu. Ta med drugim določa:

„(1) Višina plačila za državne tožilce, ki zasedajo enakovredna mesta državnih tožilcev, se razlikuje glede na trajanje delovnega obdobja ali funkcije, ki jih opravljajo [...]. Osnovna plača za okrajne in okrožne državne tožilce se ujema z osnovno plačo za sodnike v enakih organizacijskih enotah rednih sodišč. Osnovna plača za državne tožilce vojvodstev se ujema z osnovno plačo sodnikov višjih sodišč.“

Osnovna plača za državne tožilce vrhovnega državnega tožilstva se ujema z osnovno plačo za sodnike vrhovnega sodišča. Dodatki za dolžnosti, ki jih opravljajo vrhovni državni tožilec in drugi namestniki generalnega državnega tožilca, se ujemajo z dodatki za dolžnosti, ki jih opravljata prvi predsednik vrhovnega sodišča oziroma predsednik vrhovnega sodišča.

(2) Osnovna plača za državne tožilce se izrazi v razredih, pri čemer se njihova raven določi z uporabo multiplikatorjev za osnovo za določitev osnovne plače državnih tožilcev.

[...]

(4) Če je državni tožilec, preden je prevzel mesto državnega tožilca, zasedal drugo mesto državnega tožilca ali sodniško mesto, enakovredno temu mestu, je na svojem novem mestu upravičen do osnovne plače v razredu, ki ni nižji od razreda, do katerega je bil upravičen na mestu, ki ga je zasedal pred tem.

¹⁷ Dz. U. iz leta 2016, pozicija 177.

(5) Osnovna plača za državnega tožilca se določi v naslednjem višjem razredu, potem ko je bil ta pet let zaposlen na določenem mestu državnega tožilca.

[...]“

III. Predhodni postopek

33. Komisija je 28. julija 2017 Poljski poslala uradni opomin, v katerem je izpodbijala skladnost zakona o spremembi iz julija 2017 s pravom Unije, zlasti členom 157 PDEU, Direktivo 2006/54 ter povezanimi določbami člena 19(1) PEU in člena 47 Listine.

34. Poljska je na pisni opomin odgovorila z dopisom z dne 31. avgusta 2017. Izpodbijala je trditve Komisije.

35. Komisija je 12. septembra 2017 na Republiko Poljsko naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je na podlagi člena 258 PDEU trdila, prvič, da Poljska s tem, da je s členom 13, točke od 1 do 3, zakona o spremembah iz julija 2017 uvedla različno upokojitveno starost za moške in ženske sodnike rednih sodišč in vrhovnega sodišča ter državne tožilce, ni izpolnila obveznosti iz člena 157 PDEU ter členov 5(a) in 9(1)(f) Direktive 2006/54.

36. Drugič, Komisija je trdila, da je Poljska s tem, da je v členu 13, točka 1, zakona iz leta 2017 o spremembi zakona o organizaciji rednih sodišč znižala upokojitveno starost za sodnike rednih sodišč in ministru za pravosodje podelila pravico, da v skladu s členom 1, točka 26(b) in (c), istega zakona po prostem preudarku podaljšuje delovno obdobje teh sodnikov, kršila obveznosti iz drugega pododstavka člena 19(1) PEU in člena 47 Listine.

37. Poljska je 12. oktobra 2017 odgovorila na obrazloženo mnenje in ponovno poudarila svoje stališče, da očitana neizpolnitev obveznosti ni utemeljena, ter predlagala ustavitev postopka.

38. Komisija se je odločila, da zadevo s spodaj navedeno obrazložitvijo predloži Sodišču (točka 39).

IV. Postopek pred Sodiščem

39. Komisija je 15. marca 2018 pri Sodišču vložila to tožbo na podlagi člena 258 PDEU. Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da Poljska s tem, da je v členu 13, točke od 1 do 3, zakona o spremembi iz julija 2017 uvedla različne upokojitvene starosti za ženske in moške, ki so zaposleni kot sodniki rednih sodišč, sodniki vrhovnega sodišča in državni tožilci, ni izpolnila obveznosti iz člena 157 PDEU ter členov 5(a) in 9(1)(f) Direktive 2006/54;
- ugotovi, da je Poljska s tem, da je v členu 13, točka 1, navedenega zakona znižala upokojitveno starost za sodnike rednih sodišč in ministru za pravosodje podelila pravico, da v skladu s členom 1, točka 26(b) in (c), istega zakona po prostem preudarku podaljšuje delovno obdobje teh sodnikov, kršila obveznosti iz drugega pododstavka člena 19(1) PEU in člena 47 Listine;
- Poljski naloži plačilo stroškov.

40. Republika Poljska v odgovoru na tožbo, vloženem 31. maja 2018, Sodišču predlaga, naj:

- obravnavano tožbo v celoti zavrne kot neutemeljeno;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

V. Trditve strank

A. Dopustnost tožbe

41. Poljska v dupliki trdi, da je postala celotna tožba brezpredmetna, in Komisijo poziva, naj svoj očitek takoj umakne.

42. Poljska trdi, da je bil člen 13, točke od 1 do 3, zakona o spremembi iz julija 2017, ki ga Komisija izpodbija in v katerem je Poljska za sodnike rednih sodišč, sodnike vrhovnega sodišča in tožilce določila upokojitveno starost 60 let za ženske in 65 let za moške, spremenjen z Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (zakon o spremembi zakona o organizaciji rednih sodišč, zakona o nacionalnem sodnem svetu in zakona o vrhovnem sodišču) z dne 12. aprila 2018 (v nadaljevanju: zakon z dne 12. aprila 2018)¹⁸. V skladu s členom 1(4) tega zakona, s katerim je bil spremenjen člen 69(1) zakona o organizaciji rednih sodišč, naj bi se sodniki ne glede na spol upokojili na 65. rojstni dan. Upokojitvena starost tožilcev naj bi bila določena enako, saj se v skladu s členom 127 Ustawa prawo o prokuraturze (zakon o državnem tožilstvu)¹⁹ z dne 28. januarja 2016 določbe, ki se uporabljajo za sodnike rednih sodišč, smiselno uporabljajo tudi za državne tožilce. Kar zadeva sodnike vrhovnega sodišča, naj bi bila upokojitvena starost za sodnike, ki podajo vlogo, določena na podlagi člena 37 Ustawa o Sądzie Najwyższym (zakon o vrhovnem sodišču) z dne 8. decembra 2017²⁰, in sicer na 65 let za moške in ženske.

43. Prav tako naj bi bile spremenjene tudi povezane določbe člena 13, točka 1, ter člena 1, točka 26(b) in (c), zakona o spremembi iz julija 2017, s katerimi je bila znižana upokojitvena starost sodnikov rednih sodišč in s katerimi je bil minister za pravosodje pooblaščen za to, da odloči o trajanju podaljšanja delovnega obdobja sodnika rednega sodišča. S členom 1(4) zakona z dne 12. aprila 2018 naj bi bil spremenjen člen 69(1b) zakona o rednih sodiščih, tako da zdaj nacionalni sodni svet odobri trajanje delovnega obdobja sodnika rednega sodišča, starejšega od 65 let. Spremenjena naj bi bila tudi merila, ki jih mora uporabiti nacionalni sodni svet. Ta organ je ustavna institucija, odgovorna za zagotavljanje neodvisnosti sodnikov in sodišč. Torej naj dejstvo, da se nacionalnemu sodnemu svetu prepusti odločitev o podaljšanju v zvezi z delovnim obdobjem sodnika, ne bi moglo privedi do dejanja, ki bi škodovalo neodvisnosti sodnikov.

44. Agent Komisije je na obravnavi povedal, da Komisija vztraja pri tožbi. S spremembami zakonodaje naj ne bi bila rešena vsa vprašanja, izpostavljena v tožbi, obstajal pa naj bi tudi izrecen in pomemben interes za to, da se v zadevi razsodi, in sicer ne glede na to, v kolikšnem obsegu je Poljska od sprejetja obrazloženega mnenja svoje določbe spremenila.

¹⁸ Dz. U. iz leta 2018, pozicija 848.

¹⁹ Dz. U. iz leta 2017, pozicija 1767, kakor je bila spremenjena.

²⁰ Dz. U. iz leta 2018, pozicija 5.

B. Diskriminacija na podlagi spola

1. Komisija

45. Komisija trdi, da Poljska z znižanjem upokojitvene starosti s 67 na 60 let za ženske in na 65 let za moške, kot je bilo to določeno z zakonom o spremembi iz julija 2017, ni ravnala v skladu s členom 157 PDEU in členom 5(a) Direktive 2006/54 v povezavi s členom 9(1)(f) iste direktive, saj sta z zakonom o spremembi iz julija 2017 za sodnike določeni različni upokojitveni starosti zgolj na podlagi spola.²¹

46. Komisija poudarja, da je v skladu s sodno prakso Sodišča pri opredelitvi, ali je neka shema poklicni sistem socialne varnosti in je torej urejena z Direktivo 2006/54, ne pa z Direktivo 79/7, odločilno vprašanje to, ali je ta shema bistvena za zaposlitveno razmerje, kar pomeni, da je pokojnina vezana na plačilo zadevne osebe in torej spada na področje uporabe člena 157 PDEU.²² Nobenega dvoma naj ne bi bilo o tem, da se plačila po upokojitvi na podlagi tu obravnavanih shem izvršujejo zaradi delovnega razmerja, ne pa zaradi političnih, socialnih, etičnih ali proračunskih preudarkov, kot to velja za pokojninske sisteme, ki spadajo na področje uporabe Direktive 79/7. Poljska naj se torej pri določitvi različne upokojitvene starosti za moške in ženske v javnih sistemih socialne varnosti ne bi mogla sklicevati na nikakršno polje prostega preudarka države članice iz člena 7(1)(a) Direktive 79/7.

47. Za to prepoved se uporabljajo tri zahteve, določene v sodni praksi: upoštevni ukrepi se morajo nanašati na posebno kategorijo delavcev, zneski, plačani po upokojitvi, morajo biti neposredno povezani z dopolnjenim delovnim obdobjem (v zvezi s tem Komisija trdi, da ni treba, da je povezava samodejna ali matematična), višina plačil pa mora biti izračunana na podlagi plačila, prejetega za zadnje mesto, ki ga je zadevna oseba zasedala. Po mnenju Komisije so v zvezi z izpodbijanim ukrepom vse te zahteve izpolnjene in res je, da se Poljska pri svojih ugovorih omejuje na trditve, da dajatve na podlagi zadevnih pokojninskih shem niso neposredno povezane s trajanjem dopolnjenega delovnega obdobja.

48. Natančneje, Komisija med drugim trdi, da dejstvo, da je določitev plačanih dajatev vezana na delovno obdobje še na drugih mestih v javni upravi poleg sodniških, v nasprotju s trditvami Poljske nakazuje na to, da so pokojninske dajatve dejansko povezane s trajanjem delovnega obdobja. Obstoje zgornjih meja v sistemu²³ še ne zmanjšuje pomena dejstva, da se končna plača, na kateri temeljijo dajatve, določi na podlagi razreda (ki je vezan na trajanje delovnega obdobja) in dodatka za delovno dobo (ki je prav tako vezan na trajanje delovnega obdobja). Trajanje delovnega obdobja je temeljni dejavnik pri določanju tako razreda kot tudi opredeljenega dodatka za delovno dobo.

49. Komisija tako meni, da je prišlo do neposredne diskriminacije v nasprotju s členom 157 PDEU in Direktivo 2006/54, pri čemer napotuje zlasti na člene 5(a) in 7(2) te direktive.

²¹ Komisija se sklicuje tudi na člene 1, 2 in 7 Direktive 2006/54.

²² Sodbe z dne 28. septembra 1994, Beune (C-7/93, EU:C:1994:350, točka 46); z dne 29. novembra 2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, točka 28), in z dne 13. novembra 2008, Komisija/Italija (C-46/07, EU:C:2008:618, točki 40 in 41).

²³ Komisija se sklicuje na sodbi z dne 29. novembra 2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2002:648, točka 78), ter z dne 23. oktobra 2003, Schönheit in Becker (C-4/02 in C-5/02, EU:C:2003:583, točka 20).

50. Komisija zavrača trditve Poljske v zvezi s tem, da je določitev upokojitvene starosti, ki je za ženske nižja kot za moške, ukrep pozitivne diskriminacije, ki je na podlagi člena 157(4) PDEU in člena 3 Direktive 2006/54 dovoljen, saj se z zadevnimi ukrepi ženskam ne pomaga pri napredovanju v njihovih karierah niti pri spodbujanju enakih možnosti.²⁴ Nobene povezave naj ne bi bilo niti s starševsko skrbjo za otroke, saj se zakon uporablja tudi za ženske, ki otrok niso imele ali ki po porodu niso prekinile kariere. Tudi moški lahko prevzamejo vloge pri starševski skrbi za otroke, pa se kljub temu ne morejo upokojiti pri 60 letih.

2. Republika Poljska

51. Poljska trdi, da so zadevne pokojninske sheme urejene z Direktivo 79/7, ne pa z Direktivo 2006/54, pri čemer je s členom 7(1)(a) Direktive 79/7 državam članicam omogočeno, da s področja uporabe te direktive izključijo določitev upokojitvene starosti in starostnih pokojnin. Podredno ta država meni, da so zadevne pokojninske sheme, tudi če spadajo na področje uporabe Direktive 2006/54, ukrep pozitivne diskriminacije, dovoljen s členom 3 Direktive 2006/54 in členom 157(4) PDEU.

52. Poljska trdi, da drugo od zgoraj navedenih treh meril ni izpolnjeno in da je Komisija napačno razumela samo bistvo zadevnega poljskega sistema za določanje pokojninskih dajatev. Trajanje delovnega obdobja naj bi imelo pri določanju dajatev le sekundarno vlogo.

53. Poljska trdi, da zahtevana povezava s trajanjem delovnega obdobja ne obstaja, saj se med drugim zgornja meja dodatka za trajanje delovnega obdobja v višini 20 % osnovne plače, določena v zakonodaji za tožilce in sodnike rednih sodišč, uporablja ne glede na to, ali je sodnik delal dvajset ali štirideset let. Osnovni element za določitev plačila je osnovna plača. Poljska dodaja, da metoda izračuna plačane pokojnine ne daje prednosti enemu od spolov pred drugim, dejstvo, da dopolnjena delovna obdobja, ki se upoštevajo pri določanju dajatev, poleg sodniških vključujejo še druga mesta v javni upravi, pa naj bi ponazarjalo, da pokojninske dajatve niso neposredno povezane s trajanjem delovnega obdobja. Pokojnino naj bi bilo mogoče povišati le ob upoštevanju spremembe v plačilu delovno aktivnih sodnikov, kar naj bi kazalo na to, da je trajanje delovnega obdobja pri tem nepomembno. Kar zadeva osnovno plačo, naj ne bi bilo pomembno trajanje delovnega obdobja, ampak tarifne lestvice, pri katerih se upoštevajo zasedeno mesto in multiplikatorji. Vlogo naj bi igralo tudi napredovanje.

54. Kar zadeva pozitivno diskriminacijo, Poljska trdi, da so višja mesta v sodstvu za ženske manj dostopna zaradi odgovornosti, ki jih nosijo pri starševski skrbi za otroke. Zgodnejša upokojitve naj bi bila oblika nadomestila za tak slabši položaj. Velika večina žensk na Poljskem naj bi imela otroke, za katere naj bi pogosteje kot moški skrbele v škodo svojih karier.

55. Nazadnje Poljska napotuje še na prehodne ukrepe, ki so od 1. oktobra 2017 do 30. aprila 2018 veljali vzporedno z zakonom o spremembi iz julija 2017 in s katerimi je bilo sodnikom omogočeno, da se ne glede na spol upokojijo ob dopolnjeni isti starosti, to je pri 67 letih. Ti ukrepi so veljali od trenutka začetka veljavnosti ukrepov, ki jih izpodbija Komisija, z njimi pa je bila izoblikovana prehodna shema, po kateri so morali sodniki, ki so bili 1. oktobra 2017 ali do 1. aprila 2018 (to je šest mesecev po 1. oktobru 2017) stari 60 let (za ženske) ali 65 let (za moške), preprosto vložiti izjavo, da se želijo upokojiti pri 67 letih, skupaj z zdravniškim potrdilom o zmožnosti za delo, da se je zanje uporabljala predhodna upokojitvena starost. Za to ni bilo potrebno nikakršno dovoljenje nobenega organa. Edina dodatna zahteva je bila časovna omejitev, saj je bilo treba te dokumente predložiti do 1. aprila 2018.²⁵

²⁴ Komisija se sklicuje na sodbe z dne 17. oktobra 1995, Kalanke (C-450/93, EU:C:1995:322); z dne 11. novembra 1997, Marschall (C-409/95, EU:C:1997:533); z dne 28. marca 2000, Badeck in drugi (C-158/97, EU:C:2000:163); z dne 19. marca 2002, Lommers (C-476/99, EU:C:2002:183); z dne 12. septembra 2002, Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480); z dne 30. septembra 2004, Briheche (C-319/03, EU:C:2004:574), in z dne 30. septembra 2010, Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561).

²⁵ Člen 26(1) in (2) Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (zakon o spremembi zakona o pokojninskih ureditvah in skladih za socialno varnost ter drugih zakonov) z dne 16. novembra 2016 (Dz. U. iz leta 2017, pozicija 38).

C. Domnevna kršitev člena 19 PEU v povezavi s členom 47 Listine

1. Komisija

56. Komisija trdi, da država članica krši obveznosti na podlagi člena 19(1) PEU, kadar se zaradi njene zakonodaje sodiščem, ki uporabljajo pravo Unije, sistematično preprečuje, da bi spoštovala pravico do učinkovitega pravnega varstva.²⁶ To je še posebej pomembno za zagotovitev pravilnega delovanja mehanizma iz člena 267 PDEU.²⁷ Temeljne obveznosti iz člena 19(1) PEU vključujejo neodvisnost, še zlasti v povezavi s členom 47 Listine.²⁸ To se uporablja ne glede na model organizacije sodstva, ki ga izbere država članica v skladu z nacionalno procesno avtonomijo, ki jo uživa na tem področju.

57. Komisija ugovarja znižanju upokojitvene starosti sodnikov v povezavi s prostim preudarkom, po katerem jo lahko minister za pravosodje podaljša. Pri tem ne nasprotuje širše vsem pravilom, s katerimi se vzpostavi razmerje med sodno iz izvršilno vejo oblasti.

58. Možnost pritožbe na sodbe rednih sodišč naj ne bi zagotavljala učinkovitega sodnega varstva, če ni zagotovljena neodvisnost sodnikov na vseh ravneh sodnega sistema.

59. Merila, ki jih minister uporabi pri sprejetju te odločitve, naj bi bila nedoločna, z zakonodajo države članice pa ni določen niti nikakršen rok, v katerem mora minister tako odločitev sprejeti, zato naj bi mu bila podeljena preširoka pravica do prostega preudarka in resnična moč vplivanja na posamezne sodnike. S tem naj bi bilo kršeno načelo neodstavljalivosti sodnikov, ki je temeljni element njihove neodvisnosti, ta pa mora biti tako osebna kot funkcionalna ter vključuje varstvo pred odstavitvijo in vmešavanjem izvršilne veje oblasti.²⁹ Opravičilo za tako ravnanje naj ne bi mogla biti uskladitev upokojitvene starosti sodnikov z običajno upokojitveno starostjo.

2. Poljska

60. Poljska trdi, da je tožba Komisije posplošena, hipotetična in abstraktna ter da pomeni kršitev njene pristojnosti za organizacijo lastnega sistema delovanja sodstva. Razlaga člena 19(1) PEU, ki jo zagovarja Komisija, naj bi bila preširoka. Poleg tega naj bi bilo mogoče člen 47 Listine uporabiti samo, ko države članice izvajajo pravo Unije, kot je to določeno v členu 51(1) Listine. Tukaj naj ga ne bi bilo mogoče uporabiti zaradi prepovedi uporabe Listine za razširitev pristojnosti Unije, kot je določena v členu 6(1) PEU in členu 51 Listine. Člen 47 Listine naj ne bi bil ukrep abstraktnega nadzora.

61. Sodniki na Poljskem naj bi uživali ustavno varstvo upokojitvene starosti, ki je določena z zakonom. Nikakor naj ne bi bilo kršeno načelo neodstavljalivosti sodnikov, saj naj bi imel minister pristojnost le v zvezi z vprašanjem podaljšanja. Ministrov prosti preudarek naj bi bil omejen s členom 69(1b) zakona o rednih sodiščih. Z njim je ministru naloženo, da odloči ob upoštevanju racionalne uporabe osebja rednih sodišč in potreb, ki izhajajo iz delovne obremenitve posameznih sodišč. Sodniki naj bi bili na podlagi poljske zakonodaje zavarovani med drugim tudi z ohranitvijo statusa sodnika po upokojitvi in tajnostjo razprav.

62. Pomisleki Komisije v zvezi s skušnjo sodnikov, da odločijo v korist ministra za pravosodje ali, splošneje, izvršilne veje oblasti, bi bili mogoči v povezavi z zakonom, ki velja že dolga leta in s katerim je predsedniku republike podeljena pristojnost za napredovanja. Namigovanje na to, da bi bili lahko poljski sodniki dovzetni za vplivanje, naj bi bilo žaljivo, poleg tega naj bi obstajalo veliko položajev,

²⁶ Komisija se sklicuje na sodbo z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 40).

²⁷ Prav tam, točki 42 in 43.

²⁸ Prav tam, točka 41.

²⁹ Komisija se med drugim sklicuje na sodbo z dne 31. maja 2005, Syfait in drugi (C-53/03, EU:C:2005:333, točka 31).

v katerih je sodna veja oblasti vezana na izvršilno. Poljska navaja, da se mandati Sodišča obnavljajo vsakih šest let. Če s tem ni prizadejana škoda sodni veji oblasti, naj tega ne bi bilo mogoče trditi niti za ukrepe, ki jih izpodbija Komisija. Ne bi naj bilo mogoče dopustiti soobstoja različnih standardov za Sodišče in sodišča držav članic.

63. Komisija naj ne bi celostno analizirala sodnega sistema na Poljskem in vseh njegovih varoval, kar naj bi bilo potrebno, preden je mogoče trditi, da obstaja „sistematična“ kršitev neodvisnosti sodstva. Analizirala naj bi le en sam element sistema.

VI. Presoja

A. Dopustnost

64. Prvič, menim, da tožba Komisije ni brezpredmetna. Napotujem na ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero je treba obstoj neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 presojati glede na položaj v državi članici, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju,³⁰ ki je v tem primeru 12. oktober 2017. Na ta datum je Poljska odgovorila, da ukrepi ne bodo sprejeti (glej točko 37 zgoraj). Spremembe zakonodaje, na podlagi katerih Poljska trdi, da je bila kakršna koli kršitev njenih obveznosti na podlagi prava Unije vsekakor odpravljena, se navezujejo na zakon z dne 12. aprila 2018 (glej točki 42 in 43 zgoraj).

65. Kar zadeva prehodne določbe (glej točko 55 zgoraj), ki so veljale na ključni datum, to je 12. oktobra 2017, v zvezi s prvim očitkom, je z njimi določena izjema le za majhno število sodnikov in za kratek čas. Dalje, obstoj prehodnih ukrepov je bistvenega pomena pri odgovoru na vprašanje, ali sta bili kršeni načeli neodstavljenosti in neodvisnosti sodnikov, o čemer bom razpravljal v delu VI C spodaj.

66. Vsekakor podobno kot v zadevi Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18) obstaja nujen interes za države članice, posameznike in Unijo, da Sodišče razsodi o očitku, ki je bil naveden pred njim. S to sodbo bo – enako kot s še neizdano sodbo v zadevi C-619/18 – okrepljeno spoštovanje pravne države v pravnih sistemih Unije, pri čemer bo ta sodba pomenila smernico glede tega, kaj je potrebno za zaščito pravne države. Z njo bo tudi razjasnjena meja med javnimi sistemi socialne varnosti, urejenimi z Direktivo 79/7, in poklicnimi pokojninskimi sistemi, urejenimi z Direktivo 2006/54.

67. Torej je drugi očitek Komisije dopusten, razen v delu, v katerem se sklicuje na člen 47 Listine.

68. Drugič, na tem mestu napotujem na točke od 52 do 60 in od 65 do 67 mojih sklepnih predlogov z dne 11. aprila 2019 v zadevi Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18)³¹. Komisija Sodišču ni predložila informacij, potrebnih za to, da se dokaže kršitev člena 47, saj ni predložila gradiva, iz katerega bi bilo razvidno, kako je Poljska s tem, da je sprejela zakon o spremembi iz julija 2017, izvajala pravo Unije v skladu s členom 51(1) Listine.

30 Sodbi z dne 4. maja 2006, Komisija/Združeno kraljestvo (C-508/03, EU:C:2006:287, točka 73 in navedena sodna praksa), in z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94, točka 47 in navedena sodna praksa).

31 EU:C:2019:325.

69. Ob navedenih preudarkih poudarjam tudi, da Komisija na podlagi člena 17(1) PEU sicer res „[s]krbi za uporabo prava Unije“, vendar to nikakor ne pomeni, da ji je omogočeno na kakršen koli „način [...] širi[ti] pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah“, kar je s členom 6(1), drugi pododstavek, PEU prepovedano. Podobno kot v zadevi C-619/18 Komisija svojih trditev v zvezi s členom 47 Listine ni poskusila navezati na določbo poljskega prava, katere namen bi bil izvajati določbo prava Unije,³² niti ni trdila, da bi bil nastali položaj iz njenega očitka drugače „urejen“ s pravom Unije.³³

70. Zato menim, da bi sprejetje trditev Komisije v zvezi s tem, da je mogoče pravico do učinkovitega pravnega sredstva na podlagi člena 19 PEU samo po sebi neposredno povezati s členom 47 Listine, privedlo do neupravičenega poseganja v pristojnost Poljske za organizacijo in delovanje sodstva. Kot je navedel generalni pravobranilec H. Saugmandsgaard Øe v zadevi Komisija/Madžarska (Pravice užitka na kmetijskih zemljiščih)³⁴, mora Sodišče kot vrhovni razlagalec prava Evropske unije zagotoviti spoštovanje temeljnih pravic na področju pristojnosti Evropske unije. Tako v nasprotju z Evropskim sodiščem za človekove pravice nima posebnega pooblastila, na podlagi katerega bi bilo pristojno za sankcioniranje vseh kršitev temeljnih pravic, ki so jih storile države članice.³⁵

71. Pri tem to, kot bom pojasnil v delu VI C spodaj, nikakor ne vpliva na uporabo običajnih pravnih virov pri ugotavljanju, ali je bilo v posameznem primeru kršeno načelo neodstavljenosti sodnikov, njihove neodvisnosti in nepristranskosti, ne glede na to, ali zadevni zahtevek temelji na členu 19(1) PEU, ki je izraz temeljnih vrednot, navedenih v členu 2 PEU, ali pa gre za okoliščino, v kateri država članica izvaja pravo EU, s čimer se sproži varstvo, zagotovljeno s členom 47 Listine, in pravica do „neodvisnega, nepristranskega in z zakonom predhodno ustanovljenega sodišča“.

72. Omejitev Listine v zvezi s tem, da se ta uporabi za države članice samo, ko izvajajo pravo Unije (člen 51(2) Listine), ni mogoče razlagati tako široko, da bi se zmanjšala dolžnost Komisije, da varuje temeljne vrednote Unije, navedene v členu 2 PEU,³⁶ ki so skupna evropska ustavna dediščina. Tovrstne direktne tožbe, utemeljene z očitki, ki jih Komisija navede v teh postopkih, ne pomenijo širitve pristojnosti Unije, ki bi bila v nasprotju z drugim pododstavkom člena 6(1) PEU in členom 51(2) Listine.

73. Tretjič, dejstvo, da je zakon o spremembi iz julija 2017 vključen v obrazloženo mnenje Komisije v skladu s členom 7(1) Pogodbe o Evropski uniji v zvezi s pravno državo na Poljskem,³⁷ nikakor še ne pomeni, da Komisija ne sme vložiti neposredne tožbe na podlagi člena 258 PDEU. V zvezi s tem napotujem na svoje sklepne predloge v zadevi Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18)³⁸, v katerih sem pojasnil, zakaj ta postopka na podlagi prava Unije drug drugega ne izključujeta.³⁹

32 Sodba z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi (C-258/14, EU:C:2017:448, točki 47 in 48 ter navedena sodna praksa).

33 Sodba z dne 7. marca 2017, X in X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, točka 45 in navedena sodna praksa). Za povzetek pravnih pravil v zvezi s tem, kdaj države članice „izvajajo“ pravo Unije, kot je to določeno v členu 51(1) Listine, glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Gullotta in Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, točka 55). Glej najnovejše sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v združenih zadevah TSN in AKT (C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:459, točke od 72 do 118).

34 C-235/17, EU:C:2018:971. Sodba z dne 21. maja 2019 (EU:C:2019:432).

35 Prav tam, točka 111.

36 Za inovativen predlog za večjo vlogo državljanov EU pri zagotavljanju strožjega uveljavljanja vrednot, navedenih v členu 2 PEU, glej von Bogdandy, A., Kottmann, M., Antpöhler, C., Dickschein, J., Hentrei, S., in Smrkolj, M., „Reverse Solange- protecting the essence of fundamental rights against EU Member States“, *Common Market Law Review* 42, 2012, 489. Glede pobud za jasnejšo ustavno razlago Listine kot instrumenta za zagotavljanje dobrega upravljanja glej Frantziou, E., „Constitutional reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: in search of public justification“, *European Public Law* 25, 2019, 183.

37 COM(2017) 835 final z dne 20. decembra 2017.

38 EU:C:2019:325.

39 Prav tam, točke od 48 do 51.

B. Prvi očitek

74. Menim, da je razlog za prvi očitek Komisije zlasti ta, da je Poljska preveč normativno razložila zahteve, določene v sodni praksi Sodišča za to, da se pokojninski sistem opredeli kot sistem, ki izpolnjuje preudarke socialne politike in je zato urejen z Direktivo 79/7 kot ukrep, ki je del socialne varnosti, ne pa ukrep, ki se nanaša na „plačilo“ v smislu člena 157 PDEU ter je urejen s prepovedmi iz tega člena in direktivami, ki urejajo enako plačilo, v tem primeru Direktivo 2006/54.

75. Natančneje, Poljska je ravnala preveč normativno, kar zadeva zahtevo, da morajo biti dajatve, plačane na podlagi pokojninskega sistema, zato da ta sistem ne spada na področje uporabe Direktive 79/7, „neposredno povezane“ s trajanjem delovnega obdobja.

76. Kar v trditvah Poljske manjka, je kakršna koli analiza razmejitev med direktivama 2006/54 in 79/7, kot se je razvijala v sodni praksi Sodišča v zvezi s pomenom „plačila“ v smislu člena 157 PDEU. Prav tako niso bila obravnavana niti širša načela, s katerimi je urejena ta razmejitev in ki so ločena od treh dejavnikov, upoštevnih le za poklicne sisteme socialne varnosti, in sicer: (i) ali se nanašajo le na posebno kategorijo delavcev; (ii) ali so zneski, ki se plačujejo po upokojitvi, neposredno povezani s trajanjem dopolnjenega delovnega obdobja in (iii) ali se dajatve izračunajo na podlagi plačila, prejetega za zadnje delovno mesto, ki ga je zadevna oseba zasedala.

77. Zadeva Dimossia Epicheirissi Ilektrismou/Evrenopoulos se je na primer nanašala na zahtevek za vdovsko pokojnino, ki se je uveljavljal zoper organ grške države za električno energijo v skladu z zasebnim sistemom, pri čemer je tožeca stranka trdila, da ji je bila ta pokojnina zavrnjena na podlagi njenega (moškega) spola. Sodišče je pri preučitvi, ali je sistem urejen s predhodnikom člena 157 PDEU (torej členom 119 Pogodbe EGS) ali z Direktivo 79/7, znova navedlo pomembno temeljno načelo, da je „edino mogoče odločilno merilo to, ali se pokojnina plačuje delavcu zaradi zaposlitvenega razmerja med njim in njegovim nekdanjim delodajalcem“.⁴⁰

78. Pred tem je generalni pravobranilec F. G. Jacobs v zadevi Beune, ki se je nanašala na vprašanje diskriminacije na podlagi spola v zvezi z zneskom dajatev, ki se plačujejo v skladu z javnimi poklicnimi pokojninskimi sistemi, zaposlitveno razmerje opisal kot „resnično odločilni dejavnik“, pri čemer je izpostavil, da „Sodišče v svojih sodbah [...] o razmerju med socialno varnostjo in členom 119 [EGS] poskuša jasno razlikovati med splošnimi sistemi socialne varnosti in tistimi, ki delujejo v okviru zaposlitvenih razmerij“.⁴¹

79. Poglavitno vlogo zaposlitvenega razmerja je poudarila tudi generalna pravobranilka J. Kokott v zadevi Hlozek⁴². V sporu v zvezi z diskriminacijo na podlagi spola in tem, ali premostitveni dodatek pomeni „plačilo“ v smislu člena 157 PDEU, je ugotovila, da je status dodatka odvisen „le od merila zaposlitve“, ki ga je mogoče izpeljati iz istega predpisa.⁴³ Za generalno pravobranilko je bilo edino vprašanje to, ali se plačilo dodatka izvrši „na podlagi zaposlitve“⁴⁴, pri čemer je še poudarila, da je

⁴⁰ Sodba z dne 17. aprila 1997, Evrenopoulos (C-147/95, EU:C:1997:201, točka 19). Navedeno se je vse odtlej dosledno uporabljalo. V zvezi z diskriminacijo na podlagi spola v povezavi z izračunom pokojninskih dajatev za sodnike glej na primer sodbo z dne 29. novembra 2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, točka 28 in navedena sodna praksa). Glej novejšo sodbo z dne 26. marca 2009, Komisija/Grčija (C-559/07, neobjavljena, EU:C:2009:198, točka 47).

⁴¹ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Beune (C-7/93, EU:C:1994:173, točki 38 in 42).

⁴² C-19/02, EU:C:2004:204.

⁴³ Prav tam, točka 45. Generalna pravobranilka se je sklicevala na besedilo člena 141(2) ES (zdaj člen 157 PDEU) ter na sodbe z dne 9. februarja 1982, Garland (12/81, EU:C:1982:44, točka 5); z dne 17. maja 1990, Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, točka 12), in z dne 9. februarja 1999, Seymour-Smith in Perez (C-167/97, EU:C:1999:60, točka 23).

⁴⁴ Prav tam. Poudarjeno v izvirniku.

trajanje delovnega obdobja za opredelitev „plačila“ brezpredmetno, saj je treba ta koncept razlagati široko.⁴⁵ S tem je poudarjeno, da je zahteva po „trajanju delovnega obdobja“ svojstvena sporom v zvezi z dajatvami, plačanimi na podlagi poklicnih pokojninskih sistemov,⁴⁶ to pa je v nasprotju s preveč normativno razlago izraza „neposredno povezane“.

80. Torej Sodišče pod okriljem zgornjega pravnega načela odloči, ali prevladajo preudarki socialne politike, državne organizacije ali etike, lahko pa celo proračunski preudarki, ki so vplivali ali bi lahko vplivali na to, da je nacionalni zakonodajalec izoblikoval poseben sistem, tako da dani pokojninski sistem spada na področje uporabe Direktive 79/7. Tri načela, navedena zgoraj (točka 76), so vodilo pri opredelitvi, kdaj se Direktiva 79/7 ne uporabi za dano pokojninsko shemo, vendar teh smernic hkrati ni mogoče obravnavati v vakuumu zunaj širšega korpusa upoštevnih pravnih načel. Naj še dodam, da ta načela vključujejo tudi velik pomen, ki ga ima v pravnem redu Unije primarno pravilo prepovedi različnega obravnavanja pri plačilu.⁴⁷

81. Tako ne morem ugotoviti, da je kateri koli od treh dejavnikov za izključitev poklicnega pokojninskega sistema iz področja uporabe Direktive 79/7 absoluten do te mere, da bi jih bilo treba razlagati tako, da je treba že zaradi najmanjšega odmika od enega od njih ugotoviti, da zadevni sistem spada na stvarno področje uporabe Direktive 79/7 in se, natančneje, uporablja polje prostega preudarka, ki je državam članicam prepuščeno s členom 7(1)(a) te direktive za določitev različnih upokojitvenih starosti za moške in ženske.⁴⁸

82. Poljska ni poskusila pojasniti, kako se zadevni sistem razlikuje od sodb, v katerih je bila predpostavljena izpolnitev zahteve po „neposredni povezanosti“ plačanih pokojninskih dajatev s trajanjem delovnega obdobja. S tem mislim na sodbe v zadevah, kot so Beune⁴⁹, Podesta⁵⁰, Griesmar⁵¹, Niemi⁵², Schönheit⁵³ in Komisija/Grčija⁵⁴. V vseh teh sodbah je Sodišče odločilo, da dajatve, plačane na podlagi zadevnih poklicnih pokojninskih sistemov, pomenijo „plačilo“ v skladu z določbami prava Unije, upoštevni v vsaki zadevi, in sicer na podlagi smernice glede neposredne povezanosti s trajanjem delovnega obdobja v povezavi s tem, ali se sistem nanaša na posebno kategorijo delavcev in ali se dajatve izračunajo glede na končno plačo, pri čemer se obravnavana zadeva ne nanaša na zadnja dva dejavnika.⁵⁵

45 Prav tam, točka 49.

46 Sodba z dne 6. decembra 2012, Dittrich in drugi (C-124/11, C-125/11 in C-143/11, EU:C:2012:771, točka 38).

47 Glej moje sklepne predloge v zadevi Safeway (C-171/18, EU:C:2019:272, točka 62), v katerih se sklicujem na sodbo z dne 28. septembra 1994, Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348, točka 26).

48 Kot je generalni pravobranilec S. Alber poudaril v sklepnih predlogih v zadevi Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:117, točka 50), je generalni pravobranilec F.G. Jacobs v zadevi Beune (C-7/93, EU:C:1994:173, točka 22) za ugotavljanje, ali se uporabi področje uporabe proste presoje, predlagal analizo na podlagi petih meril. Ta merila so: ali shema temelji na zakonu, ali temelji na sporazumu, kako je financirana, ali se uporabi za splošne kategorije delavcev in ali je dopolnilna.

49 Sodba z dne 28. septembra 1994, Beune (C-7/93, EU:C:1994:350).

50 Sodba z dne 25. maja 2000, Podesta (C-50/99, EU:C:2000:288).

51 Sodba z dne 29. novembra 2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648).

52 Sodba z dne 12. septembra 2002, Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

53 Sodba z dne 23. oktobra 2003, Schönheit in Becker (C-4/02 in C-5/02, EU:C:2003:583).

54 Sodba z dne 26. marca 2009, Komisija/Grčija (C-559/07, EU:C:2012:198).

55 Prav tako se sploh ni razpravljalo niti o tem, kako je zadevni sistem podoben sistemom iz temeljnih sodb, v katerih je Sodišče ugotovilo, da sistem splošnih državnih pokojnin spada na področje uporabe pravice do prostega preudarka, podeljene državam članicam s členom 7(1)(a) Direktive 79/7. Glej na primer sodbo z dne 7. julija 1992, Equal Opportunities Commission (C-9/91, EU:C:1992:297).

83. Vse to me napeljuje na ugotovitev, da morajo poklicne pokojninske dajatve za to, da se izključijo s področja uporabe Direktive 79/7, le v precejšnjem obsegu temeljiti na trajanju delovnega obdobja. Sodišče je namreč v sodbi Komisija/Grčija odločilo, da dejstvo, da so se pokojninske dajatve včasih spreminjale glede na težavnost opravljanega dela ali težavnost okoliščin, v katerih se je to delo opravljalo, še ne zadostuje za oslabitev uporabe pravila, po katerem so plačane dajatve neposredno odvisne od trajanja dopolnjenega delovnega obdobja.⁵⁶

84. Torej je v besedni zvezi „neposredno povezan“ poudarek na „povezan“, in ne na „neposredno“. Iz zadnjenavedene besede ne izhaja, da se zahteva, da mora dajatev samodejno ali izključno temeljiti na trajanju delovnega obdobja, tako da se izključijo drugi dejavniki, ki jih navaja Poljska (in ki so navedeni v točki 53 zgoraj). Ti vključujejo uporabo zgornjih meja (kot je zgornja meja dodatka za trajanje delovnega obdobja), dejanske elemente, potrebne za to, da je mogoče plačo povišati po upokojitvi, napredovanje, multiplikatorje in tarifne lestvice za določitev osnovne plače. Pri tem se osnovna plača v pretežni meri določi na podlagi trajanja delovnega obdobja (glej točki 86 in 89 spodaj). Nobeden od teh dejavnikov zato ne more pretrgati jasne povezave med trajanjem delovnega obdobja in plačanimi dajatvami.

85. Dalje, strinjam se s trditvijo Komisije, da je mogoče s tem, da se lahko v izračun trajanja delovnega obdobja vključijo tudi nesodniška mesta v javni upravi, prej podpreti kot pa ovreči ugotovitev, da so dajatve na podlagi zadevnega pokojninskega sistema neposredno povezane s trajanjem delovnega obdobja (glej točko 48 zgoraj). To, da v shemi za izračun pokojninskih dajatev ni omenjeno, da je en spol obravnavan ugodneje od drugega, ne odpravlja diskriminacije zoper moške, ker se ti upokojijo kasneje od žensk.

86. Prav tako se strinjam s tem, da je Komisija plačane dajatve povezala s trajanjem delovnega obdobja (glej točki 46 in 48 zgoraj). Za primer navajam člen 91(1) zakona o rednih sodiščih, v katerem je navedeno, da se raven plačila sodnikov določi glede na trajanje delovnega obdobja, in člen 91(7), v katerem je navedeno, da se plačilo razlikuje tudi glede na dodatek za delovno dobo (točka 21 zgoraj). V skladu s členom 91a(3) zakona o rednih sodiščih se osnovna plača določi tudi na podlagi delovne dobe (točka 20 zgoraj). Tovrstnih zakonskih določb ni mogoče pojasniti drugače niti z uporabo dodatnih dejavnikov, kot so zgornje meje in multiplikatorji (glej dejavnike, navedene v točki 84 zgoraj), ali z razlago, ki je oddaljena od zakonske realnosti, da izplačane pokojninske dajatve temeljijo na končni plači, ki se v pretežnem delu določi na podlagi trajanja delovnega obdobja.

87. Natančneje, člen 91a(3) zakona o rednih sodiščih (točka 20 zgoraj) določa, da se osnovna plača sodnika določi v naslednjem višjem razredu, potem ko je bil ta pet let zaposlen na določenem sodniškem mestu. S tem je bila vzpostavljena pomembna povezava s trajanjem delovnega obdobja, saj se v skladu s členom 100(1) (točka 22 zgoraj) plačane pokojninske dajatve določijo na podlagi zadnjega mesta, ki ga je zadevna oseba zasedala. Vendar bo to mesto umeščeno v določen razred, ki je povezan s trajanjem delovnega obdobja. Poleg tega dodatna plačila pokojninskih dajatev, navedena v členu 100 (glej točko 22 zgoraj), ne prekinjajo povezave med trajanjem delovnega obdobja, razporeditvijo v razred in mestom, ki ga je zadevna oseba nazadnje zasedala.

88. Povezava med razredom in trajanjem delovnega obdobja na vrhovnem sodišču je vzpostavljena na podlagi člena 42(4) in (5) zakona o vrhovnem sodišču iz leta 2002 (točka 26 zgoraj), pri čemer je v členu 42(5) navedeno, da se osnovna plača določi glede na leto zaposlitve in se poviša vsakih sedem let, v členu 50 pa, da se pokojninske dajatve določijo na podlagi dodatka za delovno dobo (točka 28 zgoraj). Člen 43 zakona o vrhovnem sodišču iz leta 2002 določa dodatek za delovno dobo, ki se deloma določi na podlagi trajanja delovnega obdobja (točka 27 zgoraj).

⁵⁶ Sodba z dne 26. marca 2009, Komisija/Grčija (C-559/07, EU:C:2009:198, točka 57). Naj zaradi popolnosti pripomnim, da je Sodišče na navedene tri dejavnike, ki se upoštevajo pri opredelitvi, ali je vzpostavljena povezava med trajanjem delovnega obdobja in pokojninskimi dajatvami, nazadnje napotilo v sodbi z dne 15. januarja 2019, E. B. (C-258/17, EU:C:2019:17, točka 46), vendar je v točki 47 odločanje o tem vprašanju prepustilo predložitvenemu sodišču.

89. Kar zadeva državne tožilce, je neposredna povezava s trajanjem delovnega obdobja vzpostavljena s členom 127(1) zakona o državnem tožilstvu (točka 31 zgoraj), skupaj z nekaj bolj specifičnimi določbami, s katerimi so pokojninske dajatve povezane s tem trajanjem. Naj na tem mestu napotim na primer na člen 124(1) zakona o državnem tožilstvu (točka 32 zgoraj), v skladu s katerim je trajanje delovnega obdobja dejavnik pri določanju plačila. Napotiti je mogoče tudi na člen 124(4) in (5) (točki 31 in 32 zgoraj), v skladu s katerim je treba pri določanju plače upoštevati predhodno zaposlitev in v skladu s katerim je trajanje delovnega obdobja povezano s plačilnim razredom.

90. Kar zadeva trditve Poljske glede pozitivne diskriminacije, je dovolj poudariti, da je v sodni praksi Sodišča uveljavljeno, da je namen ukrepov pozitivne diskriminacije dati „posebej prednost ženskam zaradi izboljšanja njihove usposobljenosti konkurirati na trgu delovne sile in pod enakimi pogoji kot moški slediti poklicni karieri“.⁵⁷ Ker upokojene sodnice več ne konkurirajo na trgu delovne sile ali sledijo poklicni karieri, ne morejo ukrepi, ki jih izpodbija Komisija, nikakor pomeniti ukrepov pozitivne diskriminacije v skladu s členom 3 Direktive 2006/54 in členom 157(4) PDEU. Dalje, potrebna je previdnost v zvezi s tem, da bi se pravila, s katerimi se tudi v prihodnje ohranja tradicionalna delitev vlog, štela za ukrepe, s katerimi se spodbuja enakopravnost.⁵⁸ S „plačilom“, na katero se nanaša člen 157(4) PDEU, ni mogoče ohranjati takih delitev, pa čeprav nenamerno.

91. Kot trdi Komisija (točka 50 zgoraj), je izpodbijani ukrep premalo razdelan. Ni namreč na voljo moškim, ki so zaradi starševske skrbi za otroke zamudili karijerne priložnosti, niti se z njim ne upoštevajo ženske, ki niso nikoli skrbele za otroke.

92. Iz navedenih razlogov je treba prvi očitek Komisije šteti za utemeljen.

C. Drugi očitek

1. Upoštevana pravna pravila in njihovi viri

93. Sodišče je v sodbi Associação Sindical dos Juízes Portugueses⁵⁹ odločilo, da drugi pododstavek člena 19(1) PEU člane sodišč varuje pred odstavitvijo z delovnega mesta. Ta določba zagotavlja jamstva, ki so bistvena za neodvisnost sodstva.⁶⁰ Neodstavljenost in neodvisnost sodnikov sta tesno povezani, ker nujno potrebna svoboda v zvezi z zunanjimi dejavniki zahteva nekatere posebne varovalke, kot je neodstavljenost, s katerimi se oseba, ki ji je poverjena naloga sojenja, zaščiti.⁶¹

94. Poleg tega je Sodišče v sodbi Associação Sindical dos Juízes Portugueses in drugih sodbah menilo, da je zagotavljanje neodvisnosti neločljivo povezano z nalogo sojenja.⁶² Koncept neodvisnosti, kot je varovan s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU zlasti zahteva, da zadevni organ svoje sodne funkcije izvaja povsem samostojno, ne da bi bil kakor koli hierarhično povezan ali komur koli podrejen in ne da bi prejemal kakršne koli ukaze ali navodila, ter da je s tem zaščiten pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost presoje njegovih članov in vplivajo na njihove odločitve.⁶³

⁵⁷ Sodba z dne 30. septembra 2010, Roca Alvarez (C-104/09, EU:C:2010:561, točka 33 in navedena sodna praksa).

⁵⁸ Sklepni predlogi J. Kokott v zadevi Roca Alvarez (C-104/09, EU:C:2010:254, točka 47). Generalna pravobranilka napotuje na sodbo z dne 19. marca 2002, Lommers (C-476/99, EU:C:2002:183, točka 41).

⁵⁹ Sodba z dne 27. februarja 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

⁶⁰ Prav tam, točka 45 in navedena sodna praksa.

⁶¹ Sodba z dne 19. septembra 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, točka 51 in navedena sodna praksa).

⁶² Sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 42 in navedena sodna praksa). Prekrivanje varstva neodvisnosti in nepristranskosti v okviru člena 47 in člena 19(1), drugi pododstavek, PEU je očitna v sklepnih predlogih 1/17, občna seja, z dne 20. aprila 2019, točke od 202 do 204 in navedena sodna praksa. Glej na primer tudi sodbo z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU:EU:C:2018:586, točke od 63 do 65).

⁶³ Sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 44 in navedena sodna praksa), in z dne 7. februarja 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, točka 66).

95. Očitek Komisije v zvezi s sodniki rednih sodišč spada na stvarno področje uporabe drugega pododstavka člena 19(1) PEU, s katerim se konkretno zagotavlja pravna država, ki je v skladu s členom 2 PEU temeljna vrednota Unije. Redna sodišča odločajo o vprašanih razlage in uporabe prava Unije ter vlagajo predloge za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, zato se zanje uporablja člen 19(1) PEU.⁶⁴ Kot je Sodišče nedavno ponovilo, „mora vsaka država članica zagotoviti, da organi, ki kot ‚sodišče‘ v smislu, ki ga opredeljuje pravo Unije, spadajo v njen sistem pravnih sredstev na področjih, ki jih ureja pravo Unije, izpolnjujejo zahteve po učinkovitem sodnem varstvu“.⁶⁵

96. K temu bi dodal, da splošna načela ostajajo vir temeljnih pravic,⁶⁶ ne glede na uvedbo Listine. Člen 6(3) PEU namreč določa, da so temeljne pravice „kot splošna načela del prava Unije“. Kot je navedel eden od komentatorjev, „soobstoj različnih virov temeljnih pravic“ zagotavlja cilj „doseganja visoke stopnje varstva pravic posameznikov“.⁶⁷ Vsebinsko zagotavljanja pravne države iz členov 2 in 19(1), drugi pododstavek, PEU ter spoštovanje neodstavljenosti in neodvisnosti sodnikov, ki izhaja iz njiju, torej v skladu s členom 6(3) PEU določa tako ESČP⁶⁸ kot tudi ustavno izročilo, skupno državam članicam.⁶⁹

97. Med členom 47 Listine in členom 19 PEU torej obstaja ustavna povezava, ker so za opredelitev vsebine pravice do „neodvisnega, nepristranskega in z zakonom predhodno ustanovljenega sodišča“ iz člena 47 Listine upoštevni isti viri. Poleg tega drugi pododstavek člena 19(1) PEU in člen 47 Listine dodatno povezujejo splošna pravna načela. Razlagati ju je treba v skladu z njimi, zaradi česar se sodna praksa, ki se nanaša na ti določbi, neizogibno prekriva.⁷⁰

98. Pri tem se zavedam napetosti, ki izhaja iz člena 6(1) PEU v smislu, da je v njem dejansko priznано, da je Listina vir temeljnih pravic, ki jih zagotavlja pravni red Unije, pri čemer je v drugem pododstavku iste določbe navedeno tudi, da se „z določbami Listine [...] na nikakršen način ne širijo pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah“.⁷¹

99. Zato menim, da je potrebna previdnost glede direktnega sklicevanja na člen 47 Listine v zvezi z varstvom pravne države iz člena 2 PEU, neodstavljenostjo sodnikov ter pravico do neodvisnega in nepristranskega sodišča iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, vsaj v položajih, v katerih država članica ne izvaja prava Unije v skladu s členom 51(1) Listine, ne glede na prekrivanje teh dveh določb, ki neizogibno izhaja iz tega, da imata skupne vire.

64 Prav tam, točka 40. Glej podobno v točki 63 v zadevi Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:325).

65 Sodba z dne 7. februarja 2019, *Escribano Vindel* (C-49/18, EU:C:2019:106, točka 63 in navedena sodna praksa), in sodba z dne 25. julija 2018, *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, točka 52).

66 Za nedavno razpravo glej Mătușescu, C., „The scope of application of fundamental rights guaranteed by European Union law on Member States’ action; Some jurisprudential landmarks“, *Law Review; International Journal of Law in Jurisprudence Open Source Online Publication* (2017), str. 22 in 24 (http://www.internationallawreview.eu/revista/?rev_id=27).

67 Hofmann, H., in Mihaescu, B., „The relation between the Charter’s Fundamental Rights and the unwritten general principles of EU law: Good administration as the test case“, 9 (2013), *European Constitutional Law Review*, 73 in 83. Glej tudi Lenaerts, K., in Gutiérrez-Fons, J. A., „The place of the Charter in the EU Constitutional Edifice“, ter Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., in Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, 1573. Na str. 1575 in naslednjih so avtorji navedli nekaj „vzporednic med Listino in splošnimi načeli prava EU“.

68 Glej v zvezi s tem na primer sodbi ESČP z dne 6. novembra 2018, *Nunes De Carvalho proti Portugalski* (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, odstavki od 144 do 150), in z dne 25. septembra 2018, *Denisov proti Ukrajini* (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, točke od 60 do 64). Subjektivni in objektivni elementi neodvisnosti in nepristranskosti se odražajo v teh sodbah in na primer v sodbi Sodišča z 19. septembra 2006, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, točki 51 in 52), v katerih jih je Sodišče obravnavalo kot notranje in zunanje vidike.

69 Za nedavno analizo ustavnega izročila, skupnega državam članicam, glej Rossi, L. S., „Droit fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes ‚constitutionnel‘ de l’Union européenne“, *RTDE*, 2019.

70 Sodba z dne 25. julija 2018, *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56).

71 Glej tudi člen 51(2) Listine. Glej nedavno sodbo z dne 25. oktobra 2018, *Anodiki Services EPE* (C-260/17, EU:C:2018:864, točka 38). Glej tudi sodbo z dne 10. julija 2014, *Julián Hernández in drugi* (C-198/13, EU:C:2014:2055, točke od 32 do 37 in navedena sodna praksa).

100. Listina se namreč pogosto sama omenja kot vir temeljnih pravic,⁷² kar ni presenetljivo glede na položaj, ki ji ga daje člen 6(1) PEU. Vendar čeprav je Listina primarno pravo EU, je (neposredno) sklicevanje nanjo omejeno ob upoštevanju člena 51(2) Listine in člena 6(1), drugi pododstavek, PEU, tako kot v obravnavanem primeru, ker Poljska ne izvaja prava Unije v skladu s členom 51(1) Listine. Razširitev pristojnosti Komisije z neposrednim sklicevanjem na člen 47 Listine bi pomenila kršitev drugega pododstavka člena 6(1) PEU in člena 51(2) Listine.

101. Sicer pa se viri temeljnih pravic iz člena 6 PEU določijo glede na to, ali zatrjevana kršitev neodvisnosti in nepristranskosti izhaja iz sistemske pomanjkljivosti ter jo je treba obravnavati v okviru člena 19(1) PEU ali pa izhaja iz okoliščin, v katerih država članica izvaja pravo Unije v skladu s členom 51(1) Listine,⁷³ pri čemer postane neposredno upošteven njen člen 47.

2. Uporaba v obravnavanem primeru

102. Komisija trdi, da se znižanje upokojitvene starosti za sodnike rednih sodišč na 60 let za ženske in 65 let za moške, ob čemer je bila hkrati ministru za pravosodje podeljena pravica, da po prostem preudarku podaljšuje upokojitveno starost teh sodnikov, na katere vpliva zakon o spremembi iz julija 2017, ni v skladu z zagotovitvijo učinkovitega pravnega varstva iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, čeprav je bil navedeni prosti preudarek omejen s členom 69(1b) zakona o rednih sodiščih. S to določbo je ministru naloženo, da odloči ob upoštevanju racionalne uporabe osebja rednih sodišč in potreb, ki izhajajo iz delovne obremenitve posameznih sodišč (točki 17 in 61 zgoraj). Sodniki so na podlagi poljske zakonodaje zavarovani med drugim tudi z ohranitvijo statusa sodnika po upokojitvi in tajnostjo razprav (točka 61 zgoraj). Komisija je ta očitek podala kljub obstoju zgoraj opisanih prehodnih shem (točka 55).

103. Iz spodaj navedenih razlogov ugotavljam, da z zakonom o spremembi iz julija 2017 ni zagotovljeno jamstvo neodstavljalivosti sodnikov in njihove neodvisnosti, kot je to zavarovano s členom 19(1) PEU, drugi pododstavek. Tako menim zaradi pomembnosti potrebe po izpodbijanju ukrepov, s katerimi se spodbija institucionalna ali operativna neodvisnost sodnikov.⁷⁴

104. Prvič, varnost mandata je temeljno načelo mednarodnih aktov o človekovih pravicah, kot je Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (v nadaljevanju: MPDPP), pri katerem so sodelovale države članice.⁷⁵ Taki instrumenti kot viri, na katerih temelji vsebina splošnih načel pravnega reda Unije, obstajajo že dolgo.⁷⁶

⁷² Za nedavne primere glej Frantzou, E., „Constitutional reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: in search of public justification“, *European Public Law* 25, 2019, 183 in 188; Lenaerts, K., in Gutiérrez-Fons, J. A., „The place of the Charter in the EU Constitutional Edifice“, ter Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., in Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, 1573 in str. 1576.

⁷³ Opombi 32 in 33 zgoraj.

⁷⁴ Glej komentar k točki 1.5 dokumenta *The Bangalore Principles on Judicial Conduct* (Načela iz Bangaloreja o ravnanju sodišč), Združeni narodi, Dunaj, str. 39.

⁷⁵ Glej na primer splošni komentar št. 32 k členu 14 Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, CCPR/C/GC/32, objavljenega 23. avgusta 2007, Odbor ZN za človekove pravice, točka 19, in mnenje št. 1 (2001) posvetovalnega sveta evropskih sodnikov z dne 23. novembra 2001, CCJE (2001) OP št. 1, v katerem je na strani 13 pod naslovom „Neodstavljalivost z mandata in disciplina“ navedeno: „Temeljno načelo neodvisnosti sodstva je, da je mandat zagotovljen do obvezne upokojitvene starosti ali izteka delovnega razmerja za določen čas“, pri čemer je napoteno na splošna načela ZN v zvezi s tem. Za vire varnosti mandata glej tudi opombo 5 zgoraj.

⁷⁶ Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi K in B (C-380/17, EU:C:2018:504, točka 44) in na primer sodbo z dne 14. februarja 2008, *Dynamic Medien* (C-244/06, EU:C:2008:85, točka 39).

105. Ni torej nepomembno, da je odbor ZN za človekove pravice pred nedavnim izrazil mnenje, da so v skladu s členom 14(1) MPDPP „jamstva v zvezi z varnostjo mandata [sodnikov] predpogoj za neodvisnost sodstva“ in da je „kakršen koli položaj, v katerem lahko izvršilna veja oblasti nadzoruje ali usmerja sodstvo, nezdržljiva s Paktom“. ⁷⁷ Navedeni odbor je poudaril pomen „jamstev, s katerimi se sodnikom zagotavlja varstvo pred odstavitvijo po prostem preudarku“. ⁷⁸

106. Torej morajo znižanje upokojitvene starosti sodnikov spremljati varovala, ⁷⁹ ki preprečujejo *de facto* odstavitev sodnika. ⁸⁰ Sodišče je namreč nedavno odločilo, da mora biti odstavitev sodnikov „določena z izrecnimi zakonskimi določbami“. ⁸¹

107. Poljska je na obravnavi priznala, da je bilo doslej vsaj 27 sodnikom zavrnjeno podaljšanje na 70 ⁸² let na podlagi zakona o spremembi iz julija 2017. Iz odgovorov, ki so jih agenti, ki so zastopali Poljsko, podali na obravnavi, pa je razvidno, da bi ta številka lahko bila višja, in sicer do 112 sodnikov, odvisno od vpliva prehodnih ukrepov (glej točko 55 zgoraj).

108. Posledica tega naj bi bilo, da so se zadevne sodnice upokojile sedem let pred dopolnitvijo upokojitvene starosti, določene z zakonodajo, ki je veljala, preden je začel veljati zakon iz julija 2017, in sicer 67 let, zadevni sodniki pa dve leti pred to zakonsko določeno upokojitveno starostjo. Pri tem ministru ni bilo treba navesti nobenega razloga za zavrnitev niti ni bil mogoč sodni nadzor. Hkrati je do tega prišlo v okoliščinah – kot je priznal agent Poljske na obravnavi – v katerih je do začetka tega stoletja o podaljšanju nad zakonsko določeno upokojitveno starostjo odločal nacionalni sodni svet. Od leta 2002 je take vloge prejemal minister za pravosodje, vendar jim je moral ugoditi, če je bilo predloženo zdravniško potrdilo o zmožnosti za delo. Nato je leta 2017 ministru za pravosodje podeljena pravica odločanja po prostem preudarku iz te zadeve.

109. Ob upoštevanju vsega navedenega zakonska obveznost, da mora minister racionalno uporabljati sredstva rednih sodišč in upoštevati potrebe, ki izhajajo iz delovne obremenitve, ter dejavniki, kot so tajnost razprav sodnikov in poljska ustavno zagotovljena upokojitvena starost, ki je od časa do časa določena tudi v zakonodaji, ne zadostujejo kot varovalo zoper *de facto* odstavitev sodnikov, na katere vpliva zakon o spremembi iz julija 2017, ⁸³ zlasti kadar je ta uvedena v okviru obsežne vladne reforme sodstva, kot je ta, ki jo je izvedla Poljska. ⁸⁴

110. Dalje, naveden ni bil noben nujen ali prepričljiv politični razlog za prenos pristojnosti za podaljšanja z nacionalnega sodnega sveta na ministra niti ni bila v zvezi s tem podana nobena ustrezna razlaga, zakaj je bila v primeru sodnika z majhno delovno obremenitvijo edina uresničljiva rešitev njegova odstavitev, namesto da bi ga premestili na drugo redno sodišče.

⁷⁷ Sporočilo št. 2203/2012 z dne 7. novembra 2017, Zamora proti Venezueli, točka 9.3.

⁷⁸ Prav tam.

⁷⁹ V zvezi s pomenom varoval glej na primer sodbo ESČP z dne 16. decembra 2013, Cooper proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2003:1216JUD004884399, točke od 123 do 126).

⁸⁰ Evropsko sodišče za človekove pravice je odločilo, da sodnikov brez njihovega privoljenja ni mogoče prisiliti v predčasno upokojitvev. Na primer sodba z dne 9. junija 1998, Incal proti Turčiji (CE:ECHR:1998:0609JUD002267893, točka 67).

⁸¹ Sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, točka 66).

⁸² Agent, ki je zastopal Poljsko, je na obravnavi navedel, da je se je podaljšanje presojalo do te starosti.

⁸³ Na strani 27 poročila Evropske komisije za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija, mnenje št. 904/2017 z dne 11. decembra 2017), opomba 5 zgoraj, je navedeno, da „minister za pravosodje ne bi smel imeti pravice, da po prostem preudarku podaljša mandat sodnika čez upokojitveno starost“.

⁸⁴ Glej opombi 5 in 7 zgoraj.

111. Kar zadeva zahtevo po neodvisnosti, tu obravnavane sheme, kot so tiste, ki sem jih obravnaval v zadevi Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18)⁸⁵, vključujejo prenos na člana izvršilne veje oblasti – ki je tukaj nič manj kot minister za pravosodje –⁸⁶ pristojnosti za podaljšanje trajanja delovnega obdobja sodnikov in hkrati zakonsko znižanje njihove upokojitvene starosti. Ta paket se ne sklada z objektivnim elementom nepristranskosti, kakor je zavarovana na podlagi sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice.⁸⁷ Dalje, Sodišče je odločilo, da neodvisnost in nepristranskost „zahteva[ta] pravila, zlasti v zvezi s sestavo organa ter imenovanjem, trajanjem funkcij in razlogi za vzdržanost, zavrnitev in odstavitev njegovih članov, na podlagi katerih je mogoče zavrniti vsak upravičen dvom pri posameznikih o zavarovanosti organa pred zunanjimi vplivi in o njegovi nevtralnosti glede interesov, s katerimi se srečuje“.⁸⁸

112. Pri tem ne gre za to, da bi predpostavili, da poljski sodniki niso profesionalni ali da bodo njihove sodbe v času, ko bodo čakali na odločitev ministra za pravosodje o podaljšanju njihovega delovnega obdobja, nujno pristranske, ampak za to, ali lahko javnost zadevne sheme upravičeno dojema, kot da v tem občutljivem obdobju – ki lahko traja kar nekaj časa, saj ni predpisan noben rok, v katerem se mora minister za pravosodje odločiti – vplivajo na nepristranskost postopkov, v katerih je izvršilna veja oblasti stranka.⁸⁹ In tudi tukaj je tovrstna upravičena bojazen glede pristranskosti, kar zadeva javno dojemanje, še okrepljena zaradi pomanjkanja varoval, kot sta preglednost in sodni nadzor.⁹⁰

113. Kar zadeva prehodne sheme (glej točko 55 zgoraj), zadošča pripomniti, da ne zajemajo vseh sodnikov, na katere vpliva zakon o spremembi iz julija 2017, ampak le redke, in sicer tiste, ki so bili v času začetka veljavnosti tega zakona stari 60 let (ženske) ali 65 let (moški) ali ki so to starost dopolnili med 1. oktobrom 2017 in 1. aprilom 2018. Kot je ugotovil posebni poročevalec ZN, zadolžen za neodvisnost sodnikov in odvetnikov, med obiskom na Poljskem,⁹¹ je treba „novo upokojitveno ureditev, ki se uporablja za sodnike rednih sodišč, spremeniti tako, da se bo uporabljala le za sodnike, ki so funkcijo nastopili po začetku veljavnosti zakona“,⁹² in odpraviti pravico do podaljšanja po prostem preudarku, podeljeno ministru za pravosodje.⁹³

85 EU:C:2019:325.

86 Evropsko sodišče za človekove pravice je v svoji sodni praksi v okviru neodvisnosti sodstva nedavno ugotovilo rastočo pomembnost ločitve izvršilne in sodne oblasti. Na primer sodba EKČP z dne 12. marca 2019, Ástráðsson proti Islandiji (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, točka 103).

87 Opomba 67 zgoraj.

88 Sodba z dne 19. septembra 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, točka 53 in navedena sodna praksa).

89 Posebni poročevalec Združenih narodov za neodvisnost sodnikov in odvetnikov je na srečanju na Poljskem (opomba 5 zgoraj) v točki 52 svojega poročila navedel, da „neobstoj časovnega okvira za sprejem odločb ministru za pravosodje omogoča, da ohrani vpliv na sodnike do izteka njihovega mandata“.

90 Beneška komisija (opomba 5 zgoraj) je na strani 26 ugotovila, da je z reformami poljskega sodstva, vključno z zakonom o rednih sodiščih, „zakonodajni in izvršilni veji oblasti omogočeno resno in obširno poseganje v delovanje sodstva, ki pomeni grožnjo neodvisnosti sodstva kot ključnemu elementu pravne države“. Glej nedavno sodbo ESČP z dne 12. marca 2019, Ástráðsson proti Islandiji (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, točka 103), v kateri je Evropsko sodišče za človekove pravice obravnavalo vprašanje, ali je kršitev nacionalnih pravil o imenovanju sodnikov, ki se uporabijo, „pomenila dejansko tveganje, da so imeli drugi vladni organi, zlasti izvršilni, neprimerno polje proste presoje, ki spodkopava integriteto postopka imenovanja“.

91 Poročilo z dne 5. aprila 2018, A/HRC/38/38/Add. 1, opomba 4 zgoraj.

92 Prav tam, točka 83.

93 Prav tam. Glej tudi Mnenje Beneške komisije, navedeno v opombi 5 zgoraj, str. 27.

114. Za konec bi želel vendarle še poudariti, da obseg, v katerem je Sodišče kot zadnja sodna instanca pristojno, da nadomesti nacionalna ustavna sodišča in Evropsko sodišče za človekove pravice⁹⁴ pri razsojanju o kršitvah temeljnih pravic, zajema opredelitev področja uporabe člena 19(1) PEU, drugi pododstavek, na katerega se nanaša ta zadeva, na ustavni ravni. Spoštovanje razdelitve pristojnosti med Unijo in državami članicami je v pravnem redu Unije, ki temelji na pravni državi, enako pomembno kot varstvo temeljnih pravic.⁹⁵

115. Torej je stvarno področje uporabe člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v okviru neodstavljalivosti in neodvisnosti sodnikov omejeno na odpravo težav v zvezi s strukturno šibkostjo v dani državi članici, na kar se nanaša ta zadeva, saj zakoni, ki jih izpodbija Komisija, vplivajo na celoten sodni sistem. To je najbolje opredeliti kot sistemske in splošne pomanjkljivosti,⁹⁶ ki „posegajo v bistvo“⁹⁷ neodstavljalivosti in neodvisnosti sodnikov.

116. Posamične in konkretne primere kršitev neodstavljalivosti in neodvisnosti sodnikov pa je treba obravnavati na podlagi člena 47 Listine in zgolj v okviru, v katerem države članice izvajajo pravo Unije, kot je to določeno v členu 51(1) Listine. Načeloma je mogoče strukturno pomanjkljivost, ki dodatno zahteva, da država članica implementira pravo EU, opredeliti v okviru obeh določb.

117. Iz navedenih razlogov je treba vsekakor šteti, da je drugi očitke Komisije utemeljen.

VII. Stroški

118. V skladu s členom 138(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.

119. V skladu z rešitvijo, ki jo predlagam, čeprav je treba očitka Komisije v delu, v katerem temeljita na členu 47 Listine, zavrnuti kot nedopustna, je Komisija uspela z obema očitkoma v delu, v katerem temeljita na drugem pododstavku člena 19(1) PEU in členu 157 PDEU ter na členu 5(a) in členu 9(1)(f) Direktive 2006/54. Ker je Komisija predlagala, naj se Republiki Poljski naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, je treba odrediti, da nosi svoje stroške in stroške Komisije.

VIII. Predlog

120. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj:

1. ugotovi, da Republika Poljska s tem, da je v členu 13, točke od 1 do 3, Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (zakon o spremembi zakona o organizaciji rednih sodišč in nekaterih drugih zakonov) z dne 12. julija 2017 uvedla različne upokojitvene starosti za ženske in moške, ki so zaposleni kot sodniki rednih sodišč, sodniki vrhovnega sodišča in državni tožilci, ni izpolnila obveznosti iz člena 157 PDEU ter člena 5(a) in člena 9(1)(f) Direktive 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu;

⁹⁴ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v zadevi Komisija/Madžarska (Pravice užitka na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2018:971, točka 68). Glej tudi Spaventa, E., „Should we ‚harmonize‘ fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum standards and fundamental rights protection in the EU composite constitutional system“, *Common Market Law Review*, 997. Na str. 1022 avtor dvomi o „modrosti centralizacije temeljnih pravic v Evropski Uniji“.

⁹⁵ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v zadevi Komisija/Madžarska (Pravice užitka na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2018:971, točka 101).

⁹⁶ Sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, točka 60).

⁹⁷ Prav tam.

2. ugotovi, da je Republika Poljska s tem, da je v členu 13, točka 1, navedenega zakona znižala upokojitveno starost za sodnike rednih sodišč in ministru za pravosodje podelila pravico, da v skladu s členom 1, točka 26(b) in (c), istega zakona po prostem preudarku podaljšuje delovno obdobje teh sodnikov, kršila obveznosti iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU;
3. tožbo v preostalem zavrne;
4. odredi, da Republika Poljska nosi svoje stroške in stroške Evropske Komisije.