



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 6. maja 2021¹

Zadeva C-791/19

**Evropska komisija
proti**

Republiki Poljski

„Neizpolnitev obveznosti države – Nacionalni ukrepi, s katerimi se uvaja disciplinska ureditev za sodnike – Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU – Pravna država – Neodvisnost sodstva – Opredelitev disciplinskih kršitev – Preučitev s strani neodvisnega in nepristranskega z zakonom ustanovljenega sodišča – Razumni rok – Pravice do obrambe – Člena 47 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 267 PDEU – Ovira za pravico nacionalnih sodišč do vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe“

I. Uvod

1. V obravnavani zadevi je Evropska komisija proti Republiki Poljski začela postopek na podlagi člena 258 PDEU zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU in člena 267, drugi in tretji odstavek, PDEU, ker je z zakonodajo iz leta 2017 sprejela nacionalne ukrepe, s katerimi se uvaja nova disciplinska ureditev za sodnike Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče, Poljska, v nadaljevanju: vrhovno sodišče) in splošnih sodišč.²

2. Natančneje, Komisija v bistvu trdi, da je Republika Poljska kršila člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, zaradi štirih razlogov: prvič, obravnavanja vsebine sodnih odločb kot disciplinske kršitve; drugič, pomanjkanja neodvisnosti in nepristranskosti Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinski senat vrhovnega sodišča, Poljska, v nadaljevanju: disciplinski senat); tretjič, diskrecijske pravice predsednika tega senata, da imenuje pristojno sodišče, zaradi česar o disciplinskih zadevah ne more odločati z zakonom ustanovljeno sodišče; in, četrtič, nezagotavljanja obravnave disciplinskih zadev v razumnem roku in pravic obtoženih sodnikov do obrambe, ob upoštevanju pravic, določenih v členih 47 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

3. Komisija trdi tudi, da je Republika Poljska kršila člen 267, drugi in tretji odstavek, PDEU, ker je pravica nacionalnih sodišč do vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe omejena z možnostjo, da se proti sodnikom, ki to pravico uveljavljajo, uvede disciplinski postopek.

¹ Jezik izvornika: angleščina.

² Splošna sodišča, imenovana tudi redna sodišča, se delijo na okrajna, regionalna in višja sodišča, na njih pa je po nedavnih podatkih zaposlenih približno 10.000 sodnikov.

4. Obravnavana zadeva spada v okvir naraščajočega števila zadev, ki so bile predložene Sodišču in se nanašajo na zakonodajne spremembe, ki vplivajo na neodvisnost sodstva na Poljskem,³ tudi neodvisnost disciplinskega senata, v zvezi s katero je bila izdana sodba z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča)⁴, ter na druge vidike nove disciplinske ureditve za sodnike, kot so izpostavljeni v sodbi z dne 26. marca 2020 Miasto Łowicz in Prokurator Generalny⁵. Kot je splošno znano, so bile te spremembe deležne obširnih mednarodnih kritik⁶ in so Komisijo spodbudile k pripravi obrazloženega mnenja v skladu s členom 7(1) PEU o pravni državi na Poljskem.⁷

5. Ta zadeva je dejansko tretja tožba, ki jo je Komisija vložila proti Republiki Poljski na podlagi člena 258 PDEU zaradi domnevne kršitve člena 19(1), drugi pododstavek, PEU zaradi teh sprememb.⁸ Sodišče je s prvima sodbama z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča),⁹ in z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč),¹⁰ v skladu z mojimi sklepnimi predlogi v teh zadevah v bistvu rzsodilo, da ukrepi, s katerimi se zniža upokojitvena starost sodnikov vrhovnega sodišča in splošnih sodišč, ter podelitev pristojnosti predsedniku Republike Poljske (v nadaljevanju: predsednik Republike) oziroma ministru za pravosodje, da podaljša aktivni mandat navedenih sodnikov, niso v skladu z obveznostmi, ki jih ima republika Poljska na podlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, ker so v nasprotju z načeloma neodvisnosti sodstva in neodstavljalivosti sodnikov, ki ju zagotavlja ta določba.

6. Brez dvoma je ta zadeva temeljnega pomena za pravni red Unije. Disciplinska ureditev za sodnike v širšem smislu pomeni niz pravil, ki omogočajo, da sodniki odgovarjajo za resne oblike neizpolnitve obveznosti, kar prispeva h krepitvi zaupanja javnosti v sodišča.¹¹ Vendar morajo biti vzpostavljena zadostna jamstva, da neodvisnost sodnikov ni ogrožena zaradi grožnje s sankcijami, ki se lahko sprejmejo proti njim, ali njihove naložitve. Taka ureditev je zato povezana s pravno državo in s tem z delovanjem in prihodnostjo sodnega sistema Unije, ki temelji na Sodišču Evropske unije in nacionalnih sodiščih.

7. Obravnavana zadeva Sodišču zato ponuja priložnost, da razvije svojo sodno prakso, ki se nanaša na združljivost ukrepov, ki jih država članica sprejme v zvezi z organizacijo sodstva in zlasti v zvezi z disciplinskimi ureditvami za sodnike, z zahtevami iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, da se

³ Glej sodbe z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586); z dne 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie (Neodvisnost odreditvenega pravosodnega organa) (C-354/20 PPU in C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), in z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153), ter opombe 4, 5, 9 in 10 teh sklepnih predlogov.

⁴ C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982 (v nadaljevanju: sodba A. K. in drugi).

⁵ C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234 (v nadaljevanju: sodba Miasto Łowicz). V tej sodbi je Sodišče rzsodilo, da predloga za sprejetje predhodne odločbe zadevnih sodnikov (glej točko 41 teh sklepnih predlogov) nista dopustna, ker med sporoma o glavni stvari in določbami prava Unije ni vsebinske povezave.

⁶ Glej moje sklepe predloge v zadevi A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:551, v nadaljevanju: sklepnih predlogi v zadevi A. K. in drugi), točka 1, opomba 4.

⁷ Glej obrazloženi predlog Komisije v skladu s členom 7(1) PEU v zvezi s pravno državo na Poljskem, COM(2017) 835 final, z dne 20. decembra 2017.

⁸ Komisija je proti Republiki Poljski začela četrti postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v zvezi z novo disciplinsko ureditvijo (glej sporočilo za javnost z dne 27. januarja 2021, IP/21/224). Glej tudi opombo 49 teh sklepnih predlogov.

⁹ C-619/18, EU:C:2019:531. Glej tudi moje sklepe predloge v zadevi Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:325).

¹⁰ C-192/18, EU:C:2019:924. Glej tudi moje sklepe predloge v zadevi Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč) (C-192/18, EU:C:2019:529).

¹¹ Za splošni pregled glej Devlin, R., in Wildeman, S. (ur.), *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies*, Edward Elgar, 2021.

zagotovita učinkovito sodno varstvo in spoštovanje pravne države v pravnem redu Unije. V obravnavani zadevi se v tem okviru postavljajo tudi pomembna vprašanja glede razmerja med členom 19(1), drugi pododstavek, PEU ter členoma 47 in 48 Listine.

8. V teh sklepnih predlogih bom predstavil razloge, zakaj menim, da je treba tej tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti ugoditi.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

9. Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU določa:

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

10. Člen 267, drugi in tretji odstavek, PDEU določa:

„Kadar se takšno vprašanje postavi kateremu koli sodišču države članice in če to sodišče meni, da je treba glede vprašanja sprejeti odločitev, ki mu bo omogočila izreči sodbo, lahko to vprašanje predloži v odločanje Sodišču.“

Kadar je takšno vprašanje postavljeno v postopku, ki teče pred sodiščem države članice, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, je to sodišče dolžno predložiti zadevo Sodišču.“

B. Poljsko pravo

1. Zakon o vrhovnem sodišču

11. Spremembe poljskega prava, ki se nanašajo na novo disciplinsko ureditev za sodnike vrhovnega sodišča in splošnih sodišč in ki so predmet obravnavane zadeve, so bile uvedene z ustava o Sądzie Najwyższym (zakon o vrhovnem sodišču) z dne 8. decembra 2017 (Dz. U. 2018, pozicija 5, kakor je bil spremenjen; v nadaljevanju: zakon o vrhovnem sodišču), ki je začel veljati 3. aprila 2018.

12. V skladu s členom 3(4) in (5) zakona o vrhovnem sodišču sta bila s tem zakonom v okviru vrhovnega sodišča ustanovljena dva nova senata, imenovana Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (senat za izredni nadzor in javne zadeve vrhovnega sodišča, Poljska, v nadaljevanju: senat za izredni nadzor in javne zadeve) ter disciplinski senat.

13. Člen 27 zakona o vrhovnem sodišču določa:

„1. Disciplinski senat je pristojen za:

1. disciplinske zadeve:

(a) v zvezi s sodniki vrhovnega sodišča;

(b) ki jih vrhovno sodišče obravnava v zvezi z disciplinskimi postopki, ki se izvajajo na podlagi naslednjih zakonov:

[...]

– zakona z dne 27. julija 2001 o organizaciji splošnih sodišč;

[...]“.

14. Člen 73 zakona o vrhovnem sodišču določa:

„1. Disciplinska sodišča v disciplinskih zadevah v zvezi s sodniki vrhovnega sodišča so:

1. na prvi stopnji: vrhovno sodišče v sestavi dveh sodnikov disciplinskega senata in enega porotnika vrhovnega sodišča;

2. na drugi stopnji: vrhovno sodišče v sestavi treh sodnikov disciplinskega senata in dveh porotnikov vrhovnega sodišča.“

15. Člen 97 zakona o vrhovnem sodišču določa:

„1. Če vrhovno sodišče med obravnavo zadeve ugotovi očitno kršitev pravil, neodvisno od svojih drugih pooblastil zadevnemu sodišču posreduje ugotovitev o napaki. Preden posreduje ugotovitev o napaki, mora sodnika ali sodnike, ki so del sestave, obvestiti, da lahko v sedmih dneh predložijo pisna pojasnila. Odkritje napake in posredovanje ugotovitve o napaki ne vplivata na izid postopka.

[...]

3. Kadar vrhovno sodišče posreduje ugotovitev o napaki, lahko vloži predlog za obravnavo disciplinske zadeve pri disciplinskem sodišču. Disciplinsko sodišče na prvi stopnji je vrhovno sodišče.“

2. Zakon o splošnih sodiščih

16. Disciplinsko ureditev za sodnike splošnih sodišč ureja ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zakon o organizaciji splošnih sodišč) z dne 27. julija 2001 (Dz. U. 2001, št. 98, pozicija 1070, kakor je bil spremenjen med drugim z zakonom o vrhovnem sodišču; v nadaljevanju: zakon o splošnih sodiščih).

17. Člen 107(1) zakona o splošnih sodiščih v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja,¹² določa:

„Sodnik disciplinsko odgovarja za neizpolnitve poklicnih obveznosti, vključno z očitno kršitvijo pravnih pravil in škodovanjem ugledu funkcije (disciplinske kršitve).“

18. Člen 110(3) zakona o splošnih sodiščih določa:

„Disciplinsko sodišče, na območju katerega opravlja funkcijo sodnik, zoper katerega teče disciplinski postopek, ne sme odločati v zadevah iz odstavka 1, točka 1(a). Pristojno disciplinsko sodišče za odločanje v zadevi določi na predlog disciplinskega tožilca predsednik vrhovnega sodišča, zadolžen za usmerjanje dela disciplinskega senata.“

19. Člen 112b zakona o splošnih sodiščih določa:

„1. Minister za pravosodje lahko za obravnavanje določene zadeve v zvezi s sodnikom imenuje disciplinskega tožilca ministra za pravosodje. Imenovanje disciplinskega tožilca ministra za pravosodje izključuje iz tega postopka vse druge disciplinske tožilce.

2. Disciplinski tožilec ministra za pravosodje je imenovan izmed sodnikov splošnih sodišč ali vrhovnega sodišča. V primeru disciplinskih kršitev, ki so naklepna kazniva dejanja, ki jih preganja državno tožilstvo, je mogoče disciplinskega tožilca ministra za pravosodje imenovati tudi izmed tožilcev, ki jih določi nacionalni državni tožilec. V upravičenih primerih, zlasti v primeru smrti ali dolgotrajne ovire za opravljanje funkcije disciplinskega tožilca ministra za pravosodje, navedeni minister namesto tega tožilca imenuje drugega sodnika ali, ko gre za naklepna kazniva dejanja, ki jih preganja državno tožilstvo, drugega sodnika ali tožilca.

3. Disciplinski tožilec ministra za pravosodje lahko začne postopek na zahtevo navedenega ministra ali se vključi v postopek, ki poteka.

4. Imenovanje disciplinskega tožilca ministra za pravosodje je enakovredno zahtevi za začetek preiskave ali disciplinskega postopka.

5. Funkcija disciplinskega tožilca ministra za pravosodje preneha takoj, ko postane odločba o zavrnitvi uvedbe disciplinskega postopka, ustavitvi disciplinskega postopka ali končanju disciplinskega postopka pravnomočna. Prenehanje funkcije disciplinskega tožilca ministra za pravosodje ne izključuje, da minister za pravosodje v isti zadevi ponovno imenuje disciplinskega tožilca ministra za pravosodje.“

20. Člen 113a zakona o splošnih sodiščih določa:

„Dejanja, povezana z imenovanjem zagovornika po uradni dolžnosti in njegovim prevzemom obrambe, nimajo odložilnega učinka na potek postopka.“

21. Člen 114(7) zakona o splošnih sodiščih določa:

„Disciplinski tožilec ob obvestitvi o disciplinskih obtožbah predsedniku vrhovnega sodišča, zadolženemu za usmerjanje dela disciplinskega senata, predlaga, naj določi disciplinsko sodišče,

¹² Glej opombo 49 teh sklepnih predlogov.

pristojno za obravnavo zadeve na prvi stopnji. Predsednik vrhovnega sodišča, zadolžen za usmerjanje dela disciplinskega senata, določi to sodišče v sedmih dneh od prejema predloga.“

22. Člen 115a(3) zakona o splošnih sodiščih določa:

„Disciplinsko sodišče izvede postopek kljub opravičeni nenavzočnosti ustrezno obveščene obdolženca ali njegovega zagovornika, razen če je to v nasprotju z interesom zadevnega disciplinskega postopka.“

3. Zakon o KRS

23. Krajowa Rada Sądownictwa (nacionalni sodni svet, Poljska, v nadaljevanju: KRS) ureja ustava o Krajowej Radzie Sądownictwa (zakon o nacionalnem sodnem svetu) z dne 12. maja 2011 (Dz. U 2011, št. 126, pozicija 714), kakor je bil spremenjen med drugim z Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (zakon o spremembah zakona o nacionalnem sodnem svetu in nekaterih drugih zakonov) z dne 8. decembra 2017 (Dz. U. 2018, pozicija 3; v nadaljevanju: zakon o KRS), ki je začel veljati 17. januarja 2018.

24. Člen 9a zakona o KRS določa:

„1. Spodnji dom parlamenta izmed sodnikov vrhovnega sodišča ter splošnih, upravnih in vojaških sodišč izvoli 15 članov [KRS] za skupni štiriletni mandat.

2. Spodnji dom parlamenta na volitvah iz odstavka 1, kolikor je mogoče, upošteva potrebo, da so v svetu zastopani sodniki iz različnih vrst in z različnih ravni sodišč.

3. Skupni mandat novih članov [KRS], izvoljenih izmed sodnikov, se začne dan po njihovi izvolitvi. Odhajajoči člani [KRS] opravljajo funkcije do dneva, ko se začne skupni mandat novih članov [KRS].“

III. Predhodni postopek

25. Komisija je 3. aprila 2019 Republiki Poljski poslala uradni opomin v skladu s členom 258 PDEU v zvezi s skladnostjo nove disciplinske ureditve za sodnike vrhovnega sodišča in splošnih sodišč, kot izhaja iz zakona o vrhovnem sodišču, zakona o splošnih sodiščih in zakona o KRS (v nadaljevanju, skupaj: sporni ukrepi), s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU in členom 267, drugi in tretji odstavek, PDEU ter jo pozvala, naj v roku dveh mesecev predloži svoja stališča.

26. Republika Poljska je 1. junija 2019 odgovorila na uradni opomin in izpodbijala trditve Komisije.

27. Komisija je 17. julija 2019 Republiki Poljski poslala obrazloženo mnenje, v katerem je trdila, da zadevna disciplinska ureditev krši določbe Pogodbe, navedene v točki 25 teh sklepnih predlogov, in jo pozvala, naj se s tem obrazloženim mnenjem uskladi v roku dveh mesecev od njegovega prejema.

28. Republika Poljska je 17. septembra 2019 odgovorila na obrazloženo mnenje in vztrajala pri stališču, da očitana neizpolnitev obveznosti ni utemeljena.

IV. Postopek pred Sodiščem

29. Komisija je to tožbo pri Sodišču vložila 25. oktobra 2019 na podlagi člena 258 PDEU. Sodišču predlaga, naj:

1. ugotovi, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti na podlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU s tem, da:

- je dopustila, da se lahko vsebina sodnih odločb opredeli kot disciplinska kršitev, glede sodnikov splošnih sodišč;
- ni zagotovila neodvisnosti in nepristranskosti disciplinskega senata, ki je pristojen za nadzor nad odločbami, izdanimi v disciplinskih postopkih proti sodnikom;
- je predsedniku disciplinskega senata podelila pristojnost za določitev disciplinskega sodišča, ki je na prvi stopnji pristojno za odločanje v zadevah, ki se nanašajo na sodnike splošnih sodišč, in tako ni zagotovila, da take zadeve obravnava z zakonom ustanovljeno sodišče;
- je ministru za pravosodje podelila pristojnost za imenovanje disciplinskega tožilca ministra za pravosodje in tako ni zagotovila, da se disciplinske zadeve proti sodnikom splošnih sodišč obravnavajo v razumnem roku, ter z določitvijo, da dejanja, ki so povezana z imenovanjem zagovornika in njegovim prevzemom obrambe, nimajo odložilnega učinka na potek disciplinskega postopka in da mora disciplinsko sodišče voditi postopek tudi v primeru opravičene nenavzočnosti ustreznega obdolženca ali njegovega zagovornika in tako sodnikom splošnih sodišč ni zagotovila pravice do obrambe;

2. ugotovi, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti na podlagi člena 267, drugi in tretji pododstavek, PDEU s tem, da je dopustila, da se pravica sodišč do vlaganja vprašanj za predhodno odločanje pri Sodišču omeji z možnostjo začetka disciplinskega postopka; ter

3. Republiko Poljsko naloži plačilo stroškov.

30. Republika Poljska v odgovoru na tožbo, vloženo 9. januarja 2020, Sodišču predlaga, naj:

1. obravnavano tožbo v celoti zavrne kot neutemeljeno; in

2. Komisiji naloži plačilo stroškov.

31. Komisija in Republika Poljska sta 21. februarja 2020 oziroma 6. maja 2020 vložili tudi repliko oziroma dupliko.

32. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 26. novembra 2019 zavrnil predlog Komisije, naj se ta zadeva obravnava po hitrem postopku, in zanjo določil prednostno obravnavo na podlagi člena 53(3) Poslovnika Sodišča.

33. Komisija je z ločenim aktom 23. januarja 2020 vložila predlog za izdajo začasnih odredb, s katerim je Sodišču predlagala, naj Republiko Poljsko odredi, naj: prvič, prekine uporabo določb člena 3, točka 5, člena 27 in člena 73(1) zakona o vrhovnem sodišču, ki je podlaga za pristojnost, ki jo ima disciplinski senat za odločanje tako na prvi kot na drugi stopnji v disciplinskih zadevah v zvezi s sodniki; drugič, še nerešenih zadev pred disciplinskim senatom ne dodeljuje sestavi, ki

ne izpolnjuje zahtev po neodvisnosti, kot so opredeljene med drugim v sodbi A. K. in drugi; in, tretjič, Komisijo najpozneje v enem mesecu po vročitvi sklepa Sodišča obvesti o vseh ukrepih, sprejetih za popolno uskladitev s tem sklepom.

34. Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 11., 19. in 20. februarja 2020 Kraljevini Belgiji, Kraljevini Danski, Republiki Finski, Kraljevini Nizozemski in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v obravnavani zadevi v podporo predlogom Komisije.

35. Sodišče je s sklepom z dne 8. aprila 2020¹³ v celoti ugodilo predlogu Komisije za izdajo začasne odredbe do razglasitve končne sodbe v zadevi.

36. Na obravnavi 1. decembra 2020 so Komisija, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Republika Finska, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska in Kraljevina Švedska ustno predstavile stališča.

V. Povzetek trditev strank

A. Očitki v zvezi s kršitvijo člena 19(1), drugi pododstavek, PEU

1. Uporaba in obseg člena 19(1), drugi pododstavek, PEU

37. Komisija trdi, da se člen 19(1), drugi pododstavek, PEU uporablja v obravnavani zadevi, saj vrhovno sodišče in splošna sodišča odločajo o vprašanih v zvezi z uporabo ali razlago prava Unije. Komisija meni, da v skladu s sodno prakso Sodišča¹⁴ člen 19(1), drugi pododstavek, PEU zajema vsa jamstva, ki izhajajo iz členov 47 in 48 Listine, vključno s pravico do z zakonom ustanovljenega sodišča, pravico, da se o zadevi odloči v razumnem roku, in pravicami do obrambe, saj so te namenjene preprečevanju tveganja, da bi se disciplinski ukrepi uporabljali kot sistem političnega nadzora nad vsebino sodnih odločb.

38. Republika Poljska trdi, da te pravice, ki izhajajo iz členov 47 in 48 Listine, ne izhajajo iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, zato naj tretjega in četrtega očitka ne bi bilo mogoče sprejeti. Glede na področje uporabe Listine v zvezi z državami članicami, kot je določeno v njenem členu 51(1), naj se te pravice ne bi uporabljale za disciplinske zadeve, ki se obravnavajo na podlagi spornih ukrepov, saj so notranjega značaja, disciplinsko sodišče pa v takih zadevah ne uporablja prava Unije.

39. Po mnenju Kraljevine Belgije in Kraljevine Švedske se v obravnavani zadevi člen 19(1), drugi pododstavek, PEU uporablja. Kraljevina Belgija opozarja, da so v skladu s sodno prakso Sodišča materialna jamstva, ki veljajo za učinkovito sodno varstvo, na podlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU in člena 47 Listine enaka.

2. Prvi očitek: opredelitev vsebine sodnih odločb kot disciplinske kršitve

40. Komisija v okviru prvega očitka trdi, da besedili člena 107(1) zakona o splošnih sodiščih in člena 97(1) in (3) zakona o vrhovnem sodišču kršita člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, ker nacionalnim organom, pristojnim za disciplinske zadeve v zvezi s sodniki splošnih sodišč,

¹³ Komisija/Poljska (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

¹⁴ Komisija se sklicuje zlasti na sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531).

omogočata razlago pogojev disciplinske odgovornosti na način, da se lahko vsebina sodnih odločb šteje za disciplinsko kršitev. To naj bi omogočalo uporabo disciplinske ureditve kot sredstva za izvajanje političnega nadzora nad sodniki splošnih sodišč, kar je v nasprotju z načelom neodvisnosti sodstva, ki ga varuje ta določba. Čeprav opredelitev disciplinskih kršitev in, natančneje, kategorije očitnih in hudih kršitev zakonskih pravil v členu 107(1) tega zakona z zakonodajo iz leta 2017 ni bila spremenjena, je njena razlaga poverjena disciplinskemu senatu, ki naj ne bi bil neodvisen, kot je podrobno navedeno v drugem očitku, in naj ne bi bila vezana na obstoječo sodno prakso vrhovnega sodišča, ki opredelitev razlaga restriktivno.¹⁵

41. Komisija trdi, da razlago člena 107(1) zakona o splošnih sodiščih, v skladu s katero ta zajema vsebino sodnih odločb, v praksi potrjujejo ukrepi disciplinskega tožilca za sodnike splošnih sodišč in njegovih dveh namestnikov, ki jih je leta 2018 imenoval minister za pravosodje in ki v okviru nove disciplinske ureditve delujejo kot tožilci proti sodnikom. Dne 29. novembra 2018 naj bi bile uvedene preiskave zaradi ugotavljanja, ali so trije sodniki storili disciplinsko kršitev v zvezi s predlogi za sprejetje predhodne odločbe v zadevah C-558/18, C-563/18 in C-623/18, v katerih so morali pojasniti potencialno „prekoračitev sodne pristojnosti“, ker so vložili te predloge.¹⁶ Dne 3. septembra 2019 naj bi bila uvedena preiskava zaradi ugotavljanja, ali je storil disciplinsko kršitev sodnik, ki je vložil predloge za sprejetje predhodne odločbe v zadevah od C-748/19 do C-754/19, ki so se nanašale zlasti na zahteve po neodvisnosti sodstva v zvezi s sodiščem, katerega sestava vključuje sodnika, ki ga je dodelil minister za pravosodje.¹⁷ Proti prvonavedenemu sodniku naj bi se 6. decembra 2019 začel disciplinski postopek, ker je med drugim izrazil dvom o neodvisnosti zadnjenavedenega sodnika in nezakonito vložil predloge za sprejetje predhodne odločbe.¹⁸

42. Komisija navaja dodatne primere, do katerih je prišlo po vložitvi te zadeve. Disciplinski senat naj bi s sklepom z dne 4. februarja 2020¹⁹ začasno odstavil sodnika, proti kateremu je bil 29. novembra 2019 uveden disciplinski postopek v zvezi z njegovo odločitvijo, da preveri pravni status sodnika glede na zakonodajne spremembe v zvezi s sestavo KRS.²⁰ V tem sklepu naj bi disciplinski senat med drugim navedel, da je ravnanje sodnika pomenilo očitno in hudo kršitev pravnih pravil ter škodovanje ugledu funkcije v skladu s členom 107(1) zakona o splošnih sodiščih ter da ni dvoma o nezakonitosti sodnikove odločitve. Disciplinski postopki naj bi bili uvedeni tudi proti trem sodnikom, ki so zaradi teh sprememb podvomili o pravnem statusu sodnikov.²¹

43. Komisija trdi, da člen 97(1) in (3) zakona o vrhovnem sodišču krepi pravne učinke člena 107(1) zakona o splošnih sodiščih, ker možnost, da vrhovno sodišče na sodišče posreduje ugotovitev o napaki, ki pomeni očitno kršitev pravnih pravil, povezuje z začetkom disciplinskega postopka proti sodniku. Uporabljal naj bi se v okviru novega postopka z izrednim pravnim sredstvom, ki vključuje preveritev sodb splošnih sodišč za več let nazaj, ki jo izvaja senat za izredni nadzor in javne zadeve, ki je, tako kot disciplinski senat, nov senat vrhovnega sodišča, sestavljen iz sodnikov, ki jih je predlagal novo imenovani KRS.

¹⁵ Komisija se sklicuje med drugim na sodbo vrhovnega sodišča z dne 29. oktobra 2003 (SNO 48/03).

¹⁶ Obvestila namestnika disciplinskega tožilca za sodnike splošnih sodišč z dne 29. novembra 2018 sodnikom regionalnega sodišča v Lodžu, regionalnega sodišča v Varšavi in regionalnega sodišča v Gorzówu Wielkopolskem; obvestilo disciplinskega tožilca za sodnike splošnih sodišč z dne 17. decembra 2018 o preiskavah v zvezi z vložitvijo predlogov za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču.

¹⁷ Obvestilo disciplinskega tožilca za sodnike splošnih sodišč z dne 3. septembra 2019 v zvezi s sodnikom regionalnega sodišča v Varšavi.

¹⁸ Obvestilo disciplinskega tožilca za sodnike splošnih sodišč z dne 6. decembra 2019 v zvezi s sodnikom regionalnega sodišča v Varšavi.

¹⁹ Sklep disciplinskega senata z dne 4. februarja 2020 (II DO 1/20).

²⁰ Obvestilo disciplinskega tožilca za sodnike splošnih sodišč z dne 29. novembra 2019 v zvezi s sodnikom okrožnega sodišča v Olsztynu.

²¹ Obvestilo disciplinskega tožilca za sodnike splošnih sodišč z dne 15. decembra 2019 v zvezi s sodniki višjega sodišča v Katowicah; obvestilo namestnika disciplinskega tožilca za sodnike splošnih sodišč z dne 14. februarja 2020 v zvezi s sodnikom regionalnega sodišča v Jelenii Góri.

44. Republika Poljska trdi, da disciplinski postopki proti sodnikom niso bili uvedeni na podlagi vsebine sodnih odločb in da nimajo „zastraševalnega učinka“. Opredelitev disciplinskih kršitev naj bi bila, kot naj bi dokazovala obstoječa sodna praksa vrhovnega sodišča, v veljavi že dolgo in naj ne bi bila sporna.²² Primeri, ki jih navaja Komisija, naj ne bi bili upoštevni, sodba Sodišča v tej zadevi pa naj bi se morala nanašati na položaj ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju. Člen 97(1) in (3) zakona o vrhovnem sodišču naj bi se uporabljal v drugačnem okviru, vrhovno sodišče pa naj bi zgolj predlagalo uvedbo disciplinskega postopka.

45. Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska so na obravnavi poudarile številna poročila nacionalnih in mednarodnih organov, v katerih se grajajo preiskave in disciplinski postopki proti sodnikom ter široka opredelitev disciplinskih kršitev. Po mnenju Republike Finske, Kraljevine Nizozemske in Kraljevine Švedske gre za „zastraševalni učinek“ na sodnike. Kraljevina Danska dodaja, da kombinacija z drugimi spremembami povečuje tveganje, da bi se disciplinski ukrepi lahko uporabljali za izvajanje pritiska na sodnike.

3. Drugi očitki: neodvisnost in nepristranskost disciplinskega senata

46. Komisija z drugim očitkom trdi, da člen 3, točka 5, člen 27 in člen 73(1) zakona o vrhovnem sodišču v povezavi s členom 9a zakona o KRS ne zagotavljajo neodvisnosti in nepristranskosti disciplinskega senata. Na podlagi člena 3, točka 5, člena 27 in člena 73(1) tega zakona naj bi bil disciplinski senat, glede sodnikov splošnih sodišč, disciplinsko sodišče druge stopnje in v nekaterih primerih prve stopnje ter, glede sodnikov vrhovnega sodišča, disciplinsko sodišče prve in druge stopnje. Člen 9a zakona o KRS naj bi spreminjal način imenovanja iz sodniških vrst izbranih članov KRS, to je ustavnega organa, katerega funkcija je zlasti, da predsedniku Republike poda predlog za imenovanje sodnikov.

47. Komisija trdi, da več elementov, ki so bili sočasno uvedeni v poljsko pravo, če se obravnavajo skupaj, izkazuje „strukturni prelom“, ki vzbuja dvome o zavarovanosti disciplinskega senata pred zunanjimi dejavniki in njegovi nevtralnosti glede nasprotujočih si interesov. Ti elementi naj bi bili: (i) ustanovljen je bil popolnoma na novo znotraj vrhovnega sodišča; (ii) pristojen je za odločanje o disciplinskih postopkih proti sodnikom; (iii) zanj je značilna visoka stopnja organizacijske in finančne avtonomije od drugih senatov vrhovnega sodišča; (iv) sestavljen je iz sodnikov, imenovanih po njegovi ustanovitvi na predlog novo imenovanega KRS in ne s premestitvijo sodnikov, ki so že delali v drugih senatih vrhovnega sodišča; in (v) mandati članov KRS so bili predčasno zaključeni, pravila o načinu imenovanja iz sodniških vrst izbranih članov KRS pa spremenjena, kar je privedlo do politizacije KRS, katerega 23 od 25 članov imenujeta zakonodajna in izvršilna veja oblasti oziroma člani zastopajo ti veji, ter večjega vpliva teh dveh vej oblasti na postopek imenovanja sodnikov disciplinskega senata. Opira se na sodbo A. K. in drugi ter na sodno prakso vrhovnega sodišča, v kateri so uporabljena merila iz te sodbe.

48. Republika Poljska trdi, da se postopek imenovanja sodnikov v skladu s poljskim pravom ne razlikuje od pristopov v drugih državah članicah in da se je s spremembami načina imenovanja iz sodniških vrst izbranih članov KRS povečala njihova reprezentativnost. Meni, da je za sodnike disciplinskega senata zagotovljen izpopolnjen sistem jamstev, ki so med drugim povezana z njihovo neodstavljaljivostjo, imuniteto in plačilom, kar je treba upoštevati v skladu s sodno prakso Sodišča.²³ Z visoko stopnjo organizacijske in finančne avtonomije senata naj bi se povečala njegova

²² Republika Poljska se sklicuje zlasti na sodbi vrhovnega sodišča z dne 29. oktobra 2003 (SNO 48/03) in z dne 17. oktobra 2006 (SNO 59/06).

²³ Republika Poljska se sklicuje na sodbo A. K. in drugi ter sodbo z dne 9. julija 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535).

neodvisnost, sodniki tega senata pa naj bi prejeli 40 % višje plačilo kot nadomestilo za to, da ne opravljajo nekaterih plačanih dejavnosti. Sodna praksa disciplinskega senata naj bi pričala o njegovi neodvisnosti, kot naj bi prikazoval pregled, priložen pisnim stališčem. V sodbi A. K. in drugi naj bi bila ugotovljena skladnost spornih določb s pravom Unije, sodna praksa vrhovnega sodišča, na katero se sklicuje Komisija, pa naj ne bi bila upoštevna.

49. Kraljevina Belgija trdi, da na pomanjkanje neodvisnosti disciplinskega senata kažejo smernice o neodvisnosti sodišč, ki so jih izdali mednarodni organi. Kraljevina Danska in Republika Finska trdita, da to potrjuje sodna praksa Sodišča, vključno s sodbo A. K. in drugi.

4. Tretji očitek: pristojnost predsednika disciplinskega senata za določitev disciplinskega sodišča

50. Komisija v okviru tretjega očitka trdi, da člena 110(3) in 114(7) zakona o splošnih sodiščih, ki predsedniku disciplinskega senata dajeta praktično neomejena pooblastila za imenovanje pristojnega prvostopenjskega disciplinskega sodišča v zadevah v zvezi s sodniki splošnih sodišč, ne zagotavljata, da o teh zadevah presoja z zakonom ustanovljeno sodišče, in da sta zato v nasprotju s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU, ob upoštevanju sodne prakse Sodišča in sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), ki se nanašajo na člen 6(1) Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP). Ker naj disciplinski senat ne bi bil neodvisen, naj dodelitev takih pooblastil predsedniku tega senata ne bi mogla biti učinkovito jamstvo neodvisnosti sodstva, sestava sodišča, ki odloča o zadevi, pa naj bi bila določena z žrebanjem izmed sodnikov danega sodišča, ki jih imenuje minister za pravosodje.

51. Republika Poljska trdi, da je vsako prvostopenjsko disciplinsko sodišče z zakonom ustanovljeno sodišče, katerega mesta so bila zapolnjena v skladu z zakonom. Predsednik disciplinskega senata določi eno od disciplinskih sodišč, ustanovljenih z zakonom, medtem ko je konkretna sestava sodnikov določena z žrebanjem s seznama vseh sodnikov tega sodišča, kar naj bi preprečevalo neprimerne vplive.

52. Po mnenju Kraljevine Danske teži tega očitka še povečuje pomanjkanje neodvisnosti disciplinskega senata. Kraljevina Nizozemska meni, da to potrjuje sodna praksa ESČP.

5. Četrty očitek: nespoštovanje procesnih pravic sodnikov

53. Komisija o okviru četrtega očitka, ki je razdeljen na dva dela, trdi, da členi 112b, 113a in 115a(3) zakona o splošnih sodiščih niso združljivi s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU, ker ne zagotavljajo, da bi bile disciplinske zadeve proti sodnikom splošnih sodišč obravnavane v razumnem roku in da bi bile upoštevane pravice obdolženih sodnikov do obrambe.

54. V zvezi s prvim delom Komisija trdi, da ima minister za pravosodje na podlagi člena 112b zakona o splošnih sodiščih možnost, da stalno ohranja obtožbe proti sodniku tako, da imenuje disciplinskega tožilca ministra za pravosodje, ki lahko sproži postopek na zahtevo ministra, intervenira v kateri koli fazi postopka in ponovno odpre postopek v isti zadevi tudi potem, ko je bil ta zaključen. Z vidika sodne prakse ESČP v zvezi s kazenskim delom člena 6(1) EKČP²⁴ naj

²⁴ Komisija se sklicuje zlasti na sodbo z dne 17. decembra 2004, Pedersen in Baadsgaard proti Dansk (CE:ECHR:2004:1217JUD004901799).

zahteva glede razumnega roka ne bi bila zagotovljena. Pri argumentih, ki temeljijo na načelu *ne bis in idem*, naj se ne bi upoštevalo jasno besedilo te določbe, člen 112b(2) istega zakona pa naj bi urejal položaje, v katerih funkcija tega tožilca preneha iz drugih razlogov.

55. V zvezi z drugim delom Komisija trdi, da so s členom 113a zakona o splošnih sodiščih, ki določa nadaljevanje postopka tudi, če zagovornik po uradni dolžnosti ni imenovan, ali v času, ko ta zagovornik še ni prevzel obrambe, glede na sodno prakso ESČP v zvezi s členom 6(3)(c) EKČP²⁵ o pravici do dostopa do zagovornika kršene pravice do obrambe. Komisija prereka trditev, da je namen te določbe le omogočiti disciplinskemu sodišču, da imenuje zagovornika po uradni dolžnosti, saj to ureja člen 113(2) in (3) istega zakona. Meni, da je člen 115a(3) tega zakona, ki določa, da lahko disciplinsko sodišče postopek izvede kljub opravičeni nenavzočnosti obdolženega sodnika ali njegovega zagovornika, v nasprotju z načelom *audiatur et altera pars*, ki je del pravic do obrambe. Interesi postopka naj ne bi bili enaki kot interesi sodnika, možnost predložitve dokazov in pisnih pojasnil v prejšnjih fazah pa naj ne bi odtehtala sodelovanja v postopku.

56. Republika Poljska v zvezi s prvim delom očitka trdi, da Komisija ni predložila argumentov, ki bi izpodbijali institucijo disciplinskega tožilca ministra za pravosodje, določeno v členu 112b zakona o splošnih sodiščih, in da v zvezi s členom 112b(5) tega zakona ni predložila zadostnih dokazov na podlagi sodne prakse Sodišča²⁶, da bi dokazala, da je z nacionalno prakso kršena zahteva glede razumnega roka. Člen 112b(5) tega zakona naj bi se uporabljal samo za postopke, v katerih še ni bila sprejeta pravnomočna odločba in v katerih disciplinski tožilec ministra za pravosodje svojih dolžnosti ne more več opravljati iz drugih razlogov, kot je smrt ali prenehanje delovnega razmerja. Ker je postopek s pravnomočno odločbo zaključen, naj bi uvedba novega postopka pripeljala do zavrženja na podlagi načela *ne bis in idem*, pa tudi načelo *res judicata* naj bi nasprotovalo neomejenemu ohranjanju obtožb proti sodniku, katerega zadeva je bila končana. Trajanje postopka naj ne bi bilo povezano z dejstvom, da ga lahko vodi disciplinski tožilec ministra za pravosodje, za katerega naj bi v različnih fazah postopka veljali isti časovni roki kot za disciplinskega tožilca za sodnike splošnih sodišč in njegova namestnika.

57. Republika Poljska v zvezi z drugim delom očitka trdi, da se člen 113a zakona o splošnih sodiščih nanaša samo na imenovanje zagovornika po uradni dolžnosti, kar je izjemen položaj, ki ga ureja člen 113(2), (3) in (4) tega zakona. V zvezi s členom 115a(3) tega zakona, interesi postopka naj bi se ujemali z interesi sodnika, o njih pa naj bi presojalo neodvisno sodišče. Pravica sodnika do izjave naj bi bila zagotovljena že v prejšnjih fazah.

B. Očitek, ki se nanaša na kršitev člena 267, drugi in tretji odstavek, PDEU

58. Komisija v okviru petega očitka trdi, da člen 107(1) zakona o splošnih sodiščih in člen 97(1) zakona o vrhovnem sodišču omogočata, da se proti sodnikom uvede disciplinski postopek zaradi vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe, kot dokazujejo štirje primeri v okviru prvega očitka, predstavljeni v točki 41 teh sklepnih predlogov. Neobstoj jamstev, ki bi sodnike ščitila pred tveganjem disciplinske odgovornosti, kadar vložijo predlog, naj bi pomenil kršitev člena 267 PDEU in imel „zastraševalni učinek“ na sodnike.

²⁵ Komisija se sklicuje na sodbo z dne 24. septembra 2009, Pischalnikov proti Rusiji (CE:ECHR:2009:0924JUD000702504).

²⁶ Republika Poljska se sklicuje zlasti na sodbo z dne 12. maja 2005, Komisija/Belgija (C-287/03, EU:C:2005:282).

59. Republika Poljska trdi, da proti sodniku zaradi vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe ni bil uveden noben disciplinski postopek in da primeri, na katere se sklicuje Komisija, ne dokazujejo nasprotno. S preiskavami, ki naj bi se izvajale izjemoma in katerih posledica naj ne bi bil nujno disciplinski postopek, naj ne bi bila kršena neodvisnost sodstva, „zastraševalnega učinka“ pa naj ne bi bilo.

60. Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska trdijo, da vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe, kot je potrjeno v sodbi Miasto Łowicz, ne sme privedi do disciplinskega postopka. Po mnenju Republike Finske in Kraljevine Švedske je treba upoštevati „zastraševalni učinek“ na sodnike.

VI. Analiza

61. Moja analiza je razdeljena na tri glavne dele. Najprej bom obravnaval ugovore Republike Poljske, ki se nanašajo na uporabo in obseg člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s tretjim in četrtem očitkom (oddelek A). Nato bom preučil utemeljenost očitkov, ki se nanašajo na kršitev člena 19(1), drugi pododstavek, PEU (oddelek B) in člena 267, drugi in tretji odstavek, PDEU (oddelek C).

62. Na podlagi te analize sem ugotovil, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU vključuje pravico do z zakonom ustanovljenega sodišča, pravico do obravnave zadeve v razumnem roku in pravice do obrambe ter da so očitki, ki temeljijo na tej določbi in členu 267 PDEU, utemeljeni.

A. Uporaba in obseg člena 19(1), drugi pododstavek, PEU

63. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča člen 19 PEU, ki konkretizira vrednoto pravne države, potrjeno v členu 2 PEU, nacionalnim sodiščem in Sodišču nalaga odgovornost, da zagotovijo polno uporabo prava Unije v vseh državah članicah in sodno varstvo pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi navedenega prava.²⁷ Čeprav je organizacija sodstva načeloma v pristojnosti držav članic, morajo te pri izvajanju te pristojnosti spoštovati obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, med drugim iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU.²⁸ V skladu s to določbo morajo države članice 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.²⁹

64. Prav tako glede stvarnega področja uporabe člena 19(1), drugi pododstavek, PEU ni sporno, da je namen te določbe zagotoviti učinkovito sodno varstvo na „področjih, ki jih ureja pravo Unije“, ne glede na položaj, v katerem države članice izvajajo to pravo, v smislu člena 51(1) Listine.³⁰ Iz tega sledi, da se člen 19(1), drugi pododstavek, uporablja za vsako nacionalno sodišče, kadar koli lahko to odloča o vprašanih, ki se nanašajo na uporabo ali razlago prava Unije in torej spadajo na področja, ki jih ureja to pravo.³¹

²⁷ Glej sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 47).

²⁸ Glej sodbo z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč) (C-192/18, EU:C:2019:924, točka 102).

²⁹ Glej sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 55).

³⁰ Glej sodbo z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točka 111).

³¹ Glej sodbo Miasto Łowicz (točka 34).

65. V obravnavani zadevi ni sporno, da vrhovno sodišče in splošna sodišča na Poljskem odločajo o vprašanih v zvezi z uporabo ali razlago prava Unije ter tako spadajo na področja, ki jih ureja to pravo.³² Zato se člen 19(1), drugi pododstavek, PEU uporablja za to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, s katero se izpodbija združljivost nacionalnih ukrepov, povezanih z disciplinsko ureditvijo za sodnike teh sodišč, s to določbo. Dejstvo, da disciplinske zadeve, ki se vodijo na podlagi spornih ukrepov, ne vključujejo uporabe prava Unije in da Unija na splošno ni pristojna za disciplinsko odgovornost sodnikov, nista upoštevni.

66. Ni sporno, da obveznost zagotavljanja dostopa do neodvisnega in nepristranskega sodišča izhaja iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU ter torej zajema presojo spornih ukrepov na tej podlagi. V obravnavani zadevi pa se postavlja vprašanje, ali ta določba zajema druga jamstva, določena v členih 47 in 48 Listine, in sicer pravico do z zakonom ustanovljenega sodišča, pravico do obravnave zadeve v razumnem roku in pravice do obrambe, v zvezi s temi ukrepi.³³

67. Menim, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno.

68. Kot je razsodilo Sodišče,³⁴ jamstva neodvisnosti sodstva, ki izhajajo iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, v okviru disciplinske ureditve za sodnike vključujejo pravila, „s katerimi je določeno posredovanje neodvisnega organa v skladu s postopkom, v katerem so v celoti zagotovljene pravice iz členov 47 in 48 Listine, zlasti pravica do obrambe“. Iz tega sledi, da zahteva po uvedbi disciplinske ureditve, ki zagotavlja pravice iz členov 47 in 48 Listine, izhaja iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU.

69. Ta analiza je tudi skladna s sodno prakso, v kateri je Sodišče povežalo jamstva iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU in člena 47 Listine. Tako je Sodišče priznalo, da „[č]len 19(1), drugi pododstavek, PEU [...] vsem državam članicam nalaga, da vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, zlasti v smislu člena 47 Listine [...], tako da je treba zadnjenavedeno določbo ustrezno upoštevati pri razlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU“.³⁵ Za navedeno je mogoče šteti, da izhaja iz dejstva, da je načelo učinkovitega sodnega varstva iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic ter je določeno s členoma 6 in 13 EKČP in je zdaj potrjeno v členu 47 Listine.³⁶ Kot sem namreč izrazil v svojih sklepnih predlogih v zadevi A. K. in drugi,³⁷ obstaja „ustavna povezava“ med členom 19(1), drugi pododstavek, PEU in členom 47 Listine, sodna praksa, ki se nanaša nanju, pa se neizogibno prekriva, saj imata ti določbi skupne pravne vire. Zato se pravice, ki jih zajema vsaka od njiju, nujno prekrivajo, člen 19(1), drugi pododstavek, PEU pa vključuje med drugim obveznost zagotavljanja neodvisnih in nepristranskih sodišč.

³² Glej sodbi z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 56), in z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč) (C-192/18, EU:C:2019:924, točka 104).

³³ Glede, zlasti, člena 47 Listine so v pravni teoriji zastopana različna stališča; glej na primer Rizcallah, C., in Davio, V., L'article 19 du Traité sur l'Union européenne: sésame de l'Union de droit, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, zv. 31, 2020, str. od 155 do 185, na str. od 178 do 181; Torres Pérez, A., From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, zv. 27, 2020, str. od 105 do 119, na str. 111 in 112.

³⁴ Glej sodbi z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 77), in z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč) (C-192/18, EU:C:2019:924, točka 114).

³⁵ Glej sodbo z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točka 143, sklicevanja izpuščena); glej tudi na primer sodbi z dne 6. oktobra 2020, État luxembourgeois (Pravica do pravnega sredstva zoper zahtevo za informacije na davčnem področju) (C-245/19 in C-246/19, EU:C:2020:795, točka 47), in z dne 20. aprila 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, točka 45).

³⁶ Glej sodbo z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točka 110).

³⁷ Glej sklepane predloge v zadevi A. K. in drugi (točka 85). Glej tudi sklepane predloge generalnega pravobranilca G. Hogana v zadevi Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055, točke od 45 do 47).

70. V zvezi s tem je treba priznati, da je pravica do sodišča, ustanovljenega z zakonom, neposredno povezana z neodvisnostjo sodstva³⁸ in da je to tudi ena od zahtev, ki morajo biti izpolnjene za obstoj „sodišča“ v smislu prava Unije iz člena 267 PDEU³⁹. Iz sodne prakse je razvidno, da Sodišče zahtevo glede neodvisnosti sodnikov razlaga na podlagi člena 267 PDEU ob upoštevanju tega, kar je določeno v členu 19(1), drugi pododstavek, PEU.⁴⁰ Zato se zdi, da to velja tudi za to zahtevo.

71. Poleg neodvisnosti sodstva so pravica do sodišča, ustanovljenega z zakonom, pravica do obravnave zadeve v razumnem roku in pravice do obrambe del pravice do poštenega sojenja, zagotovljene s členom 47, drugi odstavek, Listine oziroma, glede pravic do obrambe, z njenim členom 48(2). To govori v prid vključitvi teh pravic v jamstva iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU ob upoštevanju, da so povezane z neodvisnostjo sodstva, s katero skupaj tvorijo ključne elemente pravice do učinkovitega sodnega varstva in temeljne pravice do poštenega sojenja.

72. Menim torej, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU zajema pravico do z zakonom ustanovljenega sodišča, pravico do obravnave zadeve v razumnem roku in pravice do obrambe, kot so določene v členih 47 in 48 Listine. Člena 47 in 48 Listine se tako uporabljata za nacionalne ukrepe, kakršni so zadevni ukrepi, ki se nanašajo na disciplinska pravila za sodnike, ki jih država članica sprejme za izvajanje člena 19(1), drugi pododstavek, PEU. Iz tega sledi, da je treba ugovore Republike Poljske, da take pravice v zvezi s tretjim in četrtem očitkom ne izhajajo iz navedene določbe, zavrnil.

B. Očitki v zvezi s kršitvijo člena 19(1), drugi pododstavek, PEU

1. Prvi očitek: opredelitev vsebine sodnih odločb kot disciplinske kršitve

73. Komisija trdi, da je s členom 107(1) zakona o splošnih sodiščih in členom 97(1) in (3) zakona o vrhovnem sodišču kršeno načelo neodvisnosti sodstva, ker omogočata, da se vsebina sodnih odločb obravnava kot disciplinska kršitev. Ta očitek utemeljuje z besedilom člena 107(1) zakona o splošnih sodiščih in zlasti s kategorijo disciplinskih kršitev, ki pomenijo očitno in hudo kršitev pravnih pravil, glede na njegovo uporabo in širši okvir, vključno z mehanizmom posredovanja ugotovitve o napaki iz člena 97(1) in (3) zakona o vrhovnem sodišču.

74. Republika Poljska trdi, da Komisija ni dokazala, da sporne določbe kršijo to načelo, zlasti ob upoštevanju besedila in ustaljene razlage člena 107(1) zakona o splošnih sodiščih ter drugačnega okvira člena 97(1) in (3) zakona o vrhovnem sodišču.

³⁸ Glej sodbo z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, točka 75); sodbo z dne 1. decembra 2020, Ástráðsson proti Islandiji (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, točke od 231 do 234). Glej moje sklepne predloge v zadevi W. Ż. (Oddelek za izredni nadzor in javne zadeve Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) – imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:289), in v zadevi Prokurator Generalny (Disciplinski senat vrhovnega sodišča – imenovanje) (C-508/19, EU:C:2021:290).

³⁹ Glej na primer sodbo z dne 24. maja 2016, MT Højgaard in Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, točka 23).

⁴⁰ Glej sodbe z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 43); z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, točka 56), in z dne 16. julija 2020, Governo della Repubblica italiana (Status italijanskih sodnikov) (C-658/18, EU:C:2020:572, točka 45).

75. Najprej je treba opozoriti, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU državam članicam ne nalaga določenega modela disciplinske ureditve za sodnike. Pomembno je, da pravila, ki urejajo to ureditev, „vsebujejo potrebna jamstva za izognitev kakršni koli nevarnosti, da bo taka ureditev uporabljena kot sistem političnega nadzora nad vsebino sodnih odločb“.⁴¹ Pravila, s katerimi so zlasti opredeljena ravnanja, ki pomenijo disciplinske kršitve, so del teh jamstev.⁴²

76. Poudariti je treba tudi, da je disciplinska odgovornost sodnikov v smernicah, ki jih objavljajo mednarodni organi na področju neodvisnosti sodstva, priznana za del jamstev neodvisnosti sodstva.⁴³ V zvezi s tem je treba disciplinski ukrep proti sodniku uvesti za najresnejše oblike neizpolnitve poklicnih obveznosti, ne pa zaradi vsebine sodnih odločb, ki na splošno vključujejo presojo dejstev, oceno dokazov in razlago prava.⁴⁴ Vendar glede vsebinskih pogojev za disciplinsko odgovornost enoten pristop ne obstaja, v številnih državah pa so disciplinske kršitve pogosto opredeljene na splošno.⁴⁵

77. To kaže na pomen upoštevanja pravnega okvira in širšega okvira, v katerem se določena opredelitev disciplinskih kršitev razlaga in uporablja.⁴⁶ V zvezi s presojo načela neodvisnosti sodstva namreč Sodišče uporablja celovit pristop, pri katerem se upoštevajo vsi upoštevni dejavniki, povezani z okvirom in uporabo spornih nacionalnih ukrepov, ter njihovi kumulativni učinki.⁴⁷ Posledično tudi če nacionalni ukrep sam zase ne more posegati v to načelo, to morda ne drži, če se različni dejavniki obravnavajo skupaj.⁴⁸

78. V obravnavani zadevi menim, da je Komisija zadostno dokazala, da sporne določbe kršijo načelo neodvisnosti sodstva, ki mora biti upoštevano, da so izpolnjene zahteve za učinkovito sodno varstvo v skladu s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU.

79. Opozoriti je treba, kot je navedeno v točki 17 teh sklepnih predlogov, da je člen 107(1) zakona o splošnih sodiščih v času dejanskega stanja⁴⁹ določal opredelitev disciplinskih kršitev, ki vključujejo očitno in hudo kršitev pravnih pravil in škodovanje ugledu funkcije, izraženo na splošno. Priznam, da ta določba in zlasti kategorija očitnih in hudih kršitev pravnih pravil sama po sebi morda ne pomeni kršitve načela neodvisnosti sodstva. Vseeno je treba upoštevati, da ta določba omogoča obravnavanje vsebine sodnih odločb kot disciplinske kršitve in zato ni učinkovito jamstvo pred poseganjem v neodvisnost sodstva, če se upoštevata širši okvir in njena uporaba v praksi na Poljskem, ki ni primerljiva s položaji v drugih državah članicah.

⁴¹ Glej sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 77), ter sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v združenih zadevah Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 in C-355/19, EU:C:2020:746, točka 265).

⁴² Glej sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 77).

⁴³ Glej na primer Svet Evrope, Evropska listina o statutu za sodnike, od 8. do 10. julija 1998, točka 5; Temeljna načela Združenih narodov o neodvisnosti sodstva, 1985, točke od 17 do 20.

⁴⁴ Glej na primer Priporočilo CM/Rec(2010)12 Odbora ministrov Sveta Evrope o neodvisnosti, učinkovitosti in odgovornosti sodnikov, 17. november 2010, točka 66; Odbor Združenih narodov za človekove pravice, poročilo posebnega poročevalca o disciplinskih ukrepih proti sodnikom (A/75/172), 17. julij 2020, točka 21.

⁴⁵ Glej na primer Posvetovalni svet evropskih sodnikov (CCJE), Mnenje št. 3 o načelih in pravilih, ki veljajo za poklicno ravnanje sodnikov, predvsem o etiki, nezdržljivem vedenju in nepristranskosti, 19. november 2002, točke od 63 do 65; poročilo Združenih narodov, navedeno v opombi 44 teh sklepnih predlogov, točka 22.

⁴⁶ Glej v zvezi s tem sodbo z dne 9. januarja 2013, Volkov proti Ukrajini (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, točke od 175 do 185). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, točki 100 in 101).

⁴⁷ Glej sodbo A. K. in drugi (točka 142) in sodbo z dne 9. julija 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, točka 57).

⁴⁸ Glej sodbo A. K. in drugi (točka 152).

⁴⁹ Ta določba je bila spremenjena z nacionalno zakonodajo (imenovano v medijih „zakon o nagobčniku“), ki je začela veljati 14. februarja 2020. S to zakonodajo so bile med drugim dodane nekatere kategorije disciplinskih kršitev, pri čemer so bile te, ki so predmet te zadeve, v bistvu ohranjene. Ta zakonodaja je predmet četrte tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je Komisija vložila proti Republiki Poljski (glej opombo 8 teh sklepnih predlogov).

80. V tem smislu se člen 107(1) zakona o splošnih sodiščih umešča v okvir zakonodajnih sprememb poljskega pravosodnega sistema in zlasti nove disciplinske ureditve za sodnike, kar prispeva k tveganju, da se v skladu s to določbo uvedejo disciplinski postopki ali ukrepi za izvajanje političnega pritiska na sodnike glede vsebine njihovih odločitev. Poudariti je treba zlasti, da je njena dokončna razlaga prepuščena disciplinskemu senatu, o katerega neodvisnosti so se vzbudili dvomi, kot bom razpravljajal v nadaljevanju v okviru drugega očitka, in ki je to določbo že razlagal v smislu, da zajema vsebino sodnih odločb (glej točko 42 teh sklepnih predlogov). Kot so navedle Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska, obstajajo številna poročila mednarodnih organov⁵⁰, ki opozarjajo na škodljivi učinek nove disciplinske ureditve in zlasti na tveganja za neodvisnost sodnikov, ki jih prinaša široka opredelitev disciplinskih kršitev v poljskem pravu.

81. Zdi se mi, da je možnost, da morajo sodniki odgovarjati za vsebino svojih odločitev, še okrepljena s členom 97(1) in (3) zakona o vrhovnem sodišču, ki vrhovnemu sodišču omogoča, da v primeru, ko med obravnavo zadeve ugotovi očitno kršitev pravnih pravil, zaradi ugotovitve te napake zahteva začetek disciplinskega postopka proti sodniku. Tudi če se pojem očitne kršitve pravnih pravil iz te določbe umešča, kot trdi Republika Poljska, v drugačen kontekst, ki ne pomeni očitne in hude kršitve pravnih pravil iz člena 107(1) zakona o splošnih sodiščih, ni mogoče izključiti možnosti, da način, kako je ta določba povezana s členom 107(1) zakona o splošnih sodiščih, v okviru nove disciplinske ureditve ne zagotavlja zadostnih jamstev za zaščito sodnikov.

82. Iz člena 97(1) in (3) zakona o vrhovnem sodišču izhaja, da je disciplinski senat disciplinsko sodišče prve stopnje, tudi za zadeve, ki se nanašajo na splošne sodnike. To določbo naj bi uporabljal senat za izredni nadzor in javne zadeve – prav tako ustanovljen z zakonom o vrhovnem sodišču in sestavljen iz sodnikov, ki jih predlaga novoimenovani KRS – v okviru novega postopka z izrednim pravnim sredstvom, ki temu senatu omogoča preverjanje pravnomočnih odločb splošnih sodišč, sprejetih vse od leta 1997.⁵¹ Čeprav ta senat in ta postopek nista predmet spora v tej zadevi, sta vseeno del konteksta, v katerega so umeščene sporne določbe. Kot je navedla Kraljevina Danska, povezava med obravnavo pravnih sredstev, vključno z izrednimi, in začetkom disciplinskega postopka prispeva k pritisku na sodnike pri opravljanju sodniške funkcije.

83. Poleg tega je Komisija, kot sem navedel v točkah 41 in 42 teh sklepnih predlogov, predstavila dokaze o uporabi člena 107(1) zakona o splošnih sodiščih v praksi, ki po mojem mnenju dokazujejo, da se vsebina sodnih odločb obravnava kot disciplinska kršitev. Trditve Republike Poljske, s katerimi izpodbija upoštevnost primerov, ki jih je navedla Komisija, niso prepričljive. Natančneje, res je, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso obstoj neizpolnitve obveznosti presoja glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, v tem primeru 17. septembra 2019, in da Sodišče poznejših sprememb ne more upoštevati.⁵²

⁵⁰ Glej med drugim Beneška komisija in Generalni direktorat za človekove pravice in pravno državo (DGI) Sveta Evrope, Mnenje št. 977/2020 (CDL-AD(2020)017), 22. junij 2020, točka 44; Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, Resolucija 2316 o delovanju demokratičnih institucij na Poljskem, 28. januar 2020, točka 11; Skupina držav proti korupciji (GRECO), četrti ocenjevalni krog, drugi dodatek k drugemu poročilu o skladnosti (GrecoRC4(2019)23), 6. december 2019, zlasti točki 58 in 66.

⁵¹ Kot navaja Komisija, je bil ta postopek grajan med drugim v Mnenju št. 904/2017 Beneške komisije (CDL-AD(2017)031) z dne 11. decembra 2017, točke od 53 do 63.

⁵² Glej sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 30). V obravnavanem primeru dva meseca od prejema obrazloženega mnenja 17. julija 2019 (glej točko 27 teh sklepnih predlogov).

Vendar, kot je navedla Komisija, čeprav nekateri od teh primerov zadevajo poznejše dogodke, potrjujejo trditve in dokazujejo uporabo te določbe, ki se nanaša na to obdobje, zato so upoštevni v okviru obravnavane zadeve.⁵³

84. Tudi če, kot trdi Republika Poljska, nekateri primeri niso zadevali očitnih in hudih kršitev pravnih pravil, vseeno potrjujejo, da je opredelitev disciplinskih kršitev iz člena 107(1) zakona o splošnih sodiščih dejansko mogoče uporabiti tako, da zajema vsebino sodnih odločb, ter da ne vsebuje zadostnih jamstev za zaščito sodnikov. Primeri, ki jih je navedla Komisija, kažejo, da so bili proti sodnikom uvedeni disciplinski postopki ali ukrepi zaradi odločb, ki so jih izdali v zvezi s spremembami poljskega pravosodnega sistema in neodvisnostjo poljskih sodnikov.⁵⁴ Dejstvo, da preiskave niso pripeljale do disciplinskih obtožb proti zadevnim sodnikom ali da ocena disciplinskega tožilca za disciplinska sodišča ni zavezujoča, ni upoštevno, saj lahko taki ukrepi pomenijo izvajanje pritiska na sodnike. Že sama možnost, da se lahko proti sodnikom uvedejo disciplinski postopki ali ukrepi zaradi vsebine njihovih sodnih odločb, nedvomno povzroči „zastraševalni učinek“, in sicer ne samo na te sodnike, temveč tudi na druge v prihodnosti, kar je nezdržljivo z neodvisnostjo sodstva.

85. Glede na navedeno je prvi očitek Komisije utemeljen.

2. Drugi očitek: neodvisnost in nepristranskost disciplinskega senata

86. Komisija trdi, da člani 3, točka 5, 27 in 73(1) zakona o vrhovnem sodišču v povezavi s členom 9a zakona o KRS ne zagotavljajo neodvisnosti in nepristranskosti disciplinskega senata. Svojo trditev opira na več elementov, med drugim sodbo A. K. in drugi ter sodno prakso vrhovnega sodišča, v kateri je uporabljena ta sodba.

87. Republika Poljska trdi, da ni bila dokazana nobena kršitev neodvisnosti sodstva, zlasti ob upoštevanju postopka imenovanja sodnikov disciplinskega senata in jamstev, ki so jim zagotovljena na podlagi poljskega prava.

88. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da pravila v zvezi z disciplinsko ureditvijo, ki se uporablja za sodnike, prispevajo k zagotavljanju neodvisnosti in nepristranskosti sodišč, da se odpravijo legitimni dvomi pri pravnih subjektih v zvezi z zavarovanostjo takega sodišča pred zunanjimi dejavniki, zlasti neposrednimi ali posrednimi vplivi zakonodajne in izvršilne veje oblasti, in njegovo nevtralnostjo v razmerju do nasprotujočih si interesov. Zato ni mogoče dopustiti nobenega pomanjkanja videza neodvisnosti ali nepristranskosti sodišča, ki bi lahko omajalo zaupanje, ki ga mora v demokratični družbi pri navedenih pravnih subjektih zbuhati pravosodje.⁵⁵

⁵³ Glej sodbo z dne 10. decembra 2009, Komisija/Združeno kraljestvo (C-390/07, neobjavljena, EU:C:2009:765, točki 59 in 63).

⁵⁴ Ti primeri so navedeni v različnih poročilih, ki so jih nacionalni in mednarodni organi izdali v zvezi z disciplinskimi postopki in ukrepi proti poljskim sodnikom. Glej med drugim Amnesty International, Poland: Free Courts, Free People, julij 2019; Helsinška fundacija za človekove pravice, Disciplinary Proceedings Against Judges and Prosecutors, februar 2019; Stowarzyszenie Sędziów Themis (združenje sodnikov Themis), Odziv poljskih oblasti na sodbo Sodišča Evropske unije z dne 19. novembra 2019, posodobljeno 31. decembra 2020. Kot je razvidno iz točke 69 Mnenja št. 3 CCJE (2002), navedenega v opombi 45 teh sklepnih predlogov, zajemajo disciplinske sankcije vse ukrepe, ki vplivajo na status ali kariero sodnika.

⁵⁵ Glej sodbo A. K. in drugi (zlasti točke od 123 do 129 in 153).

89. Sodišče je v sodbi A. K. in drugi⁵⁶ pojasnilo obseg zahtev po neodvisnosti in nepristranskosti v okviru ustanovitve disciplinskega senata. Navedlo je, da zgolj to, da sodnike tega senata imenuje predsednik Republike, ne more vzbuditi dvomov glede njihove nepristranskosti, če po imenovanju pri izvajanju svojih nalog niso pod nobenim vplivom. Vendar je Sodišče opredelilo več elementov, ki so, obravnavani skupaj, vzbudili take dvome.

90. V tej sodbi⁵⁷ je Sodišče ugotovilo, da, glede neodvisnosti KRS, ki je upoštevana pri ugotavljanju, ali lahko sodniki, ki jih ta svet izbere, zadostijo zahtevam glede neodvisnosti in nepristranskosti, ti elementi vključujejo zlasti to, da je bil KRS v novi sestavi oblikovan s skrajšanjem štiriletnega mandata prejšnjih članov in da 15 iz sodniških vrst izbranih članov KRS, ki so jih prej volili njihovi kolegi, zdaj izvoli zakonodajna veja oblasti. V zvezi z elementi, ki so neposredno značilni za disciplinski senat sam, je Sodišče navedlo, prvič, da ima ta senat izključno pristojnost za sojenje v zadevah, ki se nanašajo na ukrepe, za katere je Sodišče v svoji sodbi z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča),⁵⁸ ugotovilo, da niso združljivi s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU; drugič, da je ta senat sestavljen iz novo imenovanih sodnikov, pri čemer so bili izključeni sodniki, ki so že delali na vrhovnem sodišču, in, tretjič, da ima disciplinski senat v primerjavi z drugimi senati tega sodišča izjemno visoko stopnjo avtonomije.

91. Vrhovno sodišče (ki je v sestavi senata za delovno pravo in pravo socialne varnosti odločalo o eni od zadev, v katerih je bila izdana sodba A. K. in drugi) je s sodbo z dne 5. decembra 2019⁵⁹ na podlagi sodbe A. K. in drugi razsodilo, da KRS v sedanjih sestavi ni neodvisno telo in da disciplinski senat ni sodišče za namene člena 47 Listine, člena 6 EKČP in člena 45(1) poljske ustave. V zvezi s KRS so bile v tej sodbi med drugim izpostavljene pomanjkljivosti v postopku izvolitve njegovih članov, njegova podrejenost politični oblasti in njegove dejavnosti, ki so v nasprotju z neodvisnostjo sodnikov. V zvezi z disciplinskim senatom je bilo v tej sodbi navedeno zlasti, da so vsi sodniki, imenovani v ta senat, tesno povezani z zakonodajno ali izvršilno vejo oblasti, da so se pogoji razpisa za imenovanje teh sodnikov med postopkom spremenili, da vrhovno sodišče ne sodeluje v postopku imenovanja teh sodnikov, da je cilj dejavnosti disciplinskega senata umik predlogov za sprejetje predhodne odločbe, disciplinski postopki, o katerih disciplinski senat odloča, pa da dokazujejo, da je lahko sodnik zaradi sprejemanja sodnih odločb obtožen disciplinskih prekrškov, kar se prej ni dogajalo.

92. Vrhovno sodišče (ki je odločalo v isti sestavi kot v drugih zadevah, v katerih je bila izdana sodba A. K. in drugi) je v sklepih z dne 15. januarja 2020⁶⁰ iz podobnih razlogov ugotovilo, da disciplinski senat zaradi pogojev njegove ustanovitve, pooblastil in sestave ter sodelovanja KRS pri izbiri njegovih članov ni neodvisno in nepristransko sodišče.

93. Vrhovno sodišče (ki je odločalo v združeni sestavi civilnega senata, kazenskega senata ter senata za delovno pravo in pravo socialne varnosti) je v sklepu z dne 23. januarja 2020⁶¹ potrdilo sodbo vrhovnega sodišča z dne 5. decembra 2019, da KRS in disciplinski senat nista neodvisni teles. V tem sklepu je bilo zlasti navedeno, da je KRS podrejen politični oblasti, zato so izbirni postopki za mesto sodnika, ki jih izvaja, neustrezni in pojavlja se temeljni dvom o razlogih za

⁵⁶ Glej sodbo A. K. in drugi (točki 133 in 134).

⁵⁷ Glej sodbo A. K. in drugi (točke od 137 do 151). V zvezi s KRS glej tudi sodbo z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točke od 130 do 135), in moje sklepne predloge v zadevi A. B. in drugi (C-824/18, EU:C:2020:1053, točke od 116 do 126).

⁵⁸ C-619/18, EU:C:2019:531.

⁵⁹ Sodba z dne 5. decembra 2019 (III PO 7/18), zlasti točke od 38 do 81.

⁶⁰ Sklepa z dne 15. januarja 2020 (III PO 8/18 in III PO 9/18).

⁶¹ Sklep z dne 23. januarja 2020 (BSA I-4110-1/20), zlasti točke od 31 do 45). Ta sklep je postal pravnomočen (glej točki 2 in 3).

imenovanje oseb na mesto sodnika. Prav tako naj sodbe, ki so jih izdale sestave sodnikov disciplinskega senata, zaradi njegove organizacije, sistema, postopka imenovanja in neodvisnosti ne bi bile sodbe, ki jih je izreklo ustrezno imenovano sodišče. V tem sklepu je navedeno, da iz tega sledi, da so bile sestave sodišča sestavljene nezakonito, če so izrekale sodbe ob sodelovanju sodnikov, ki jih je izbral KRS v novi sestavi.

94. V obravnavani zadevi je Komisija zadovoljivo dokazala, da sporne določbe ne zagotavljajo neodvisnosti in nepristranskosti disciplinskega senata in so torej v nasprotju s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU.

95. Poudariti je treba, da je sodba A. K. in drugi upoštevna za obravnavano zadevo. Ugotovitve so se sicer nanašale na člen 47 Listine, vendar je Sodišče poudarilo, da bi bile enake v zvezi s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU.⁶² V nasprotju s trditvami Republike Poljske v tej sodbi ni ugotovljeno, da so sporne določbe skladne s pravom Unije. Dejstvo, da Sodišče nacionalnih določb o KRS in disciplinskem senatu ni razglasilo za nezdržljive s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU, izhaja iz njegovih pooblastil iz člena 267 PDEU.⁶³ Menim namreč, da sodba A. K. in drugi zagotavlja trdno podporo ugotovitvi, da disciplinski senat na podlagi kombinacije elementov, ki jih navaja Komisija in ki so bili preučeni v tej sodbi, ne izpolnjuje zahtev glede neodvisnosti in nepristranskosti iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU. Kot sem ugotovil v sklepnih predlogih v navedeni zadevi,⁶⁴ so mandati članov KRS prenehali predčasno, spremembe načina imenovanja sodnikov pa pomenijo, da 23 od 25 članov KRS izbereta zakonodajna in izvršilna oblast, kar skupaj razkriva pomanjkljivosti, ki ogrožajo neodvisnost KRS.

96. Dalje, ob upoštevanju sodbe A. K. in drugi ter mojih sklepnih predlogov v tej zadevi⁶⁵ obstaja več elementov, ki se nanašajo na značilnosti disciplinskega senata in skupaj vzbujajo legitimne dvome glede neodvisnosti in nepristranskosti tega senata: prvič, ustanovljen je bil v okviru zakonodajnih ukrepov glede poljskega pravosodnega sistema in zaupana mu je bila naloga odločanja o zadevah v zvezi s statusom sodnikov, zlasti disciplinskih zadevah, kar so vidiki, na katere se nanašajo ti ukrepi; drugič, sestavljajo ga novoimenovani sodniki, ki jih je predlagal KRS v novi sestavi, s čimer so bili izključeni sodniki, ki so takrat že delali na vrhovnem sodišču, in, tretjič, senat ima visoko stopnjo organizacijske in finančne avtonomije v primerjavi z drugimi senati tega sodišča.

97. Vrhovno sodišče je v odločbah, navedenih v točkah od 91 do 93 teh sklepnih predlogov, samo priznalo pomanjkanje neodvisnosti KRS in disciplinskega senata. V nasprotju s trditvami Republike Poljske se te sodbe nanašajo prav na elemente, ki jih je navedla Komisija, in so torej upoštevni v obravnavani zadevi. Dejstvo, da je, kot navaja ta država članica, Trybunał Konstytucyjny (ustavno sodišče, Poljska), sklep vrhovnega sodišča z dne 23. januarja 2020 razglasilo za neustaven⁶⁶ ali da je to sodišče potrdilo zakonodajne spremembe v zvezi s sestavo KRS⁶⁷, ne vpliva na zahteve po neodvisnosti sodišč, ki jih mora ta senat izpolnjevati v skladu s pravom Unije.

⁶² Glej sodbo A. K. in drugi (točke od 167 do 169).

⁶³ Glej sodbo A. K. in drugi (točka 132).

⁶⁴ Glej sklepnih predloge v zadevi A. K. in drugi (točke od 131 do 137).

⁶⁵ Glej sklepnih predloge v zadevi A. K. in drugi (točki 138 in 139).

⁶⁶ Sodba z dne 20. aprila 2020 (U 2/20).

⁶⁷ Sodba z dne 25. marca 2019 (K 12/18).

98. Trditve Republike Poljske, da visoka stopnja organizacijske in finančne avtonomije disciplinskega senata krepi njegovo neodvisnost, me glede na navedene elemente in širši kontekst ne prepričajo. Menim, da lahko dejstvo, da samo sodniki tega senata prejema 40 % višje plačilo od drugih sodnikov vrhovnega sodišča brez kakršne koli očitne povezave z zadevno posebno dejavnostjo ali delovno obremenitvijo tega senata, vzbuja legitimne dvome o tem, ali jim niso ti prejemki dodeljeni z drugačnim namenom. Podobne dvome vzbujajo dejstva, da predsednik disciplinskega senata v zvezi s tem senatom opravlja nekatere naloge, ki so običajno zaupane prvemu predsedniku vrhovnega sodišča; da se prihodki in odhodki disciplinskega senata sprejemajo, ne da bi jih imel prvi predsednik vrhovnega sodišča pravico preveriti, in da so bila predsedniku disciplinskega senata podeljena pooblastila pooblaščenega ministra za izvrševanje proračuna, povezanega z delovanjem tega senata, saj je težko razumeti, kako naj bi bili ti elementi povezani z domnevnim ciljem zaščite sodnikov disciplinskega senata pred tveganji kolegialnosti.

99. Poleg tega se mi trditve v zvezi z ustavno pravico predsednika Republike, da imenuje sodnike, formalnimi jamstvi neodvisnosti, ki se uporabljajo za sodnike disciplinskega senata, in statističnimi podatki o odločitvah tega senata ne zdijo zadostne za odpravo legitimnih pomislekov o neobstoju videza neodvisnosti tega senata z vidika celotnega pravnega okvira in ob upoštevanju vseh elementov, navedenih v točkah od 95 do 97 teh sklepnih predlogov.

100. Glede na navedeno je drugi očitke Komisije utemeljen.

3. Tretji očitke: pristojnost predsednika disciplinskega senata za določitev disciplinskega sodišča

101. Komisija trdi, da člena 110(3) in 114(7) zakona o splošnih sodiščih s tem, da predsedniku disciplinskega senata podeljujeta diskrecijsko pravico za določitev disciplinskega sodišča, ki je na prvi stopnji pristojno za odločanje v zadevah, ki se nanašajo na sodnike splošnih sodišč, ob upoštevanju sodne prakse Sodišča in ESČP kršita zahtevo iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, da mora biti tako sodišče ustanovljeno z zakonom.

102. Republika Poljska trdi, da Komisija ni dokazala, da sporne določbe kršijo to zahtevo ob upoštevanju jamstev neodvisnosti, ki jih imajo disciplinska sodišča.

103. Iz analize, opravljene v točkah od 67 do 72 teh sklepnih predlogov, je razvidno, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU zajema pravico do z zakonom ustanovljenega sodišča, določeno v členu 47, drugi odstavek, Listine. Pomen in obseg tega pojma je tako treba razviti ob upoštevanju sodne prakse ESČP v zvezi s členom 6(1) EKČP, z vidika katere je treba razlagati ta člen Listine.⁶⁸

104. Kot je Sodišče priznalo,⁶⁹ se pojem „z zakonom ustanovljeno“ sodišče iz člena 6(1) EKČP ne nanaša samo na pravno podlago obstoja sodišča, temveč tudi na sestavo sodišča v posamezni zadevi ter na vse druge določbe nacionalnega prava, katerih neupoštevanje pomeni, da eden ali več sodnikov nepravilno sodeluje pri obravnavi zadeve. ESČP je v sodni praksi⁷⁰ poudarilo, da zahteva iz člena 6(1) EKČP, v skladu s katero mora biti sodišče vedno „z zakonom ustanovljeno“, zagotavlja, da organizacija sodstva temelji na pravilih, ki izhajajo iz zakonodajne veje oblasti, tako

⁶⁸ Glej sodbo z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, točka 72).

⁶⁹ Glej sodbo z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, točka 73).

⁷⁰ Glej na primer sodbo z dne 28. aprila 2009, Savino in drugi proti Italiji (CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, točka 94).

da ni odvisna niti od proste presoje izvršilne veje niti od proste presoje samih sodnih oblasti, čeprav to ne pomeni, da sodišča nimajo določenega polja proste presoje pri razlagi upoštevne nacionalne zakonodaje.

105. Natančneje, ESČP je v sodbi z dne 12. januarja 2016, *Miracle Europe Kft. proti Madžarski*⁷¹, ugotovilo, da če se zadeve dodeljujejo po prosti presoji v smislu, da podrobna pravila za to dodeljevanje niso predpisana z zakonom, ta položaj ogroža videz neodvisnosti, ker omogoča ugibanja o vplivu političnih ali drugih sil na sodišče, ki mu je zadeva dodeljena. Na podlagi tega je ESČP ugotovilo, da je nacionalni ukrep, s katerim je diskrecijska pravica za predodelitev zadeve drugemu sodišču podeljena predsedniku novo ustanovljenega nacionalnega sodnega urada (ki ima obširna pooblastila za upravna vprašanja in do neke mere za osebni status sodnikov), v nasprotju s členom 6(1) EKČP, ker merila za tako predodelitev v pravilih, ki so se uporabljala, niso bila določena. Sporen ni bil zakoniti obstoj sodišča, temveč zakonitost dodelitve zadeve temu sodišču. ESČP je menilo, da je diskrecijska narava predodelitve razvidna iz dejstva, da ni bilo niti preverljivih razlogov niti meril za to, katere zadeve je treba prenesti.

106. V obravnavani zadevi je Komisija zadovoljivo dokazala, da sporne določbe kršijo pravico do z zakonom ustanovljenega sodišča, ki mora biti spoštovana, da so izpolnjene zahteve za učinkovito sodno varstvo v skladu s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU.

107. Menim, da je treba trditve Republike Poljske o tem, da se sporne določbe ne nanašajo na obstoj in sestavo disciplinskih sodišč, ki sta določena z zakonom, temveč samo na določitev krajevno pristojnega sodišča s strani predsednika disciplinskega senata, zavrtni. Ob upoštevanju sodne prakse ESČP v zvezi s členom 6(1) EKČP, navedene v točkah 104 in 105 teh sklepnih predlogov, neobstoj navedb meril v spornih določbah, v skladu s katerimi ima predsednik disciplinskega senata pravico imenovati pristojno disciplinsko sodišče, ki ni sodišče, v katerem obtoženi sodnik opravlja naloge, povzroča tveganje, da bi se ta diskrecijska pravica lahko izvrševala na način, ki ogroža status disciplinskih sodišč kot z zakonom ustanovljenih sodišč.

108. Zdi se, da to tveganje še povečujejo dodatni elementi, povezani s širšim kontekstom nove disciplinske ureditve. Zlasti je mogoče šteti, da pomanjkanje neodvisnosti disciplinskega senata, ki je predmet drugega očitka, prispeva k legitimnim dvomom o neodvisnosti predsednika tega senata. Glede sodnikov splošnih sodišč, prav tako ni sporno, da so bila z navedeno ureditvijo ustanovljena stalna disciplinska sodišča, ki so del višjih sodišč in na katerih so zaposleni sodniki, ki jih za šestletni mandat imenuje minister za pravosodje na predlog KRS – katerega neodvisnost je prav tako vprašljiva, kot je obravnavano v okviru drugega očitka. To pomeni, da je, medtem ko se sestava sodnikov, ki obravnava določeno zadevo, določi z žrebanjem s seznama sodnikov danega disciplinskega sodišča, sodnike, ki bodo odločali o zadevi, izbral minister za pravosodje, ki poleg tega odloča o številu sodnikov na posameznih disciplinskih sodiščih. S tem se povečuje tveganje, da bi se sporne določbe lahko uporabile za dodelitev konkretne zadeve konkretnemu sodišču z namenom doseganja konkretnega rezultata, kar je v nasprotju z zahtevo iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, da mora biti sodišče ustanovljeno z zakonom.

109. Glede na navedeno je tretji očitek Komisije utemeljen.

⁷¹ CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, točke od 57 do 63 in 67.

4. Četrty očitek: nespoštovanje procesnih pravic sodnikov

110. Komisija trdi, prvič, da je s členom 112b zakona o splošnih sodiščih, ki ministru za pravosodje omogoča stalno vzdrževanje obtožb proti sodnikom splošnih sodišč z imenovanjem disciplinskega tožilca ministra za pravosodje, kršena pravica do obravnavanja zadeve v razumnem roku ter, drugič, da so s členoma 113a in 115a(3) tega zakona, ki določata, da se zaradi dejanj, povezanih z imenovanjem zagovornika po uradni dolžnosti, postopek ne prekine in se lahko nadaljuje brez navzočnosti sodnika ali njegovega zagovornika, kršene pravice do obrambe, ki izhajajo iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU. Svoj očitek utemeljuje z besedilom teh določb in sodno prakso ESČP v zvezi s členom 6 EKČP.

111. Republika Poljska trdi, da ob upoštevanju jamstev, ki jih sodnikom zagotavlja poljsko pravo, taka kršitev ni bila dokazana.

112. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so pravila, ki urejajo disciplinsko ureditev za sodnike, vključno s tistimi, „s katerimi je določeno posredovanje neodvisnega organa v skladu s postopkom, v katerem so v celoti zagotovljene pravice iz členov 47 in 48 Listine, zlasti pravica do obrambe“, kot je navedeno v točki 68 teh sklepnih predlogov, med temeljnimi jamstvi neodvisnosti sodstva na podlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU. Iz tega sledi, da se standardi iz členov 47 in 48 Listine uporabljajo za disciplinske postopke zoper sodnike na podlagi te določbe.⁷²

113. To se odraža v smernicah o neodvisnosti sodstva, ki so jih izdali mednarodni organi in v skladu s katerimi bi moralo o takih postopkih odločati neodvisno telo, ki deluje v skladu s postopkom, ki zagotavlja jamstva poštenega sojenja in vse pravice do obrambe.⁷³

114. Natančneje, člen 47, drugi odstavek, Listine zagotavlja pravico do poštenega sojenja, ki zajema različne elemente, med drugim pravico do obravnave zadeve v razumnem roku, pravice do obrambe, načelo enakosti orožij in pravico do svetovanja, obrambe in zastopanja.⁷⁴ Prav tako je s členom 48(2) Listine vsakemu obdolžencu zagotovljeno spoštovanje pravic do obrambe. V skladu s Pojasnili k Listini člen 47, drugi odstavek, Listine ustreza členu 6(1) EKČP, člen 48(2) Listine pa je enak členu 6(3) EKČP, zato je treba te člene Listine razlagati tako, da se ne kršijo standardi iz člena 6 EKČP, kakor jih razlaga ESČP.⁷⁵

115. V skladu s sodno prakso Sodišča⁷⁶ je treba zahtevo glede razumnega roka presojeti glede na vse upoštevne okoliščine obravnavane zadeve, ob upoštevanju njenega pomena za zainteresirano osebo, njene zapletenosti ter ravnanja pristojnih organov in strank, na kazenskem področju pa mora biti navedena zahteva poleg tega spoštovana ne le v sodnem postopku, ampak tudi v predhodnem postopku zbiranja informacij, takoj ko je zadevna oseba obdolžena. Podobno je treba obstoj kršitve pravice do obrambe presojeti glede na konkretne okoliščine zadeve, zlasti glede na vrsto zadevnega akta, okoliščine njegovega sprejetja in pravna pravila, ki urejajo zadevno področje.⁷⁷ V tem smislu pravice do obrambe zajemajo zlasti načeli kontradiktornosti in *audiatur*

⁷² Glej točke od 67 do 72 teh sklepnih predlogov. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v združenih zadevah Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 in C-355/19, EU:C:2020:746, točka 265).

⁷³ Glej na primer Evropsko listino, navedeno v opombi 43 teh sklepnih predlogov, točka 5.1; Mnenje št. 3 CCJE (2002), navedeno v opombi 45 teh sklepnih predlogov, točke 69, 71 in 77; Temeljna načela Združenih narodov, navedena v opombi 43 teh sklepnih predlogov, točke 17, 19 in 20.

⁷⁴ Glej v zvezi s tem sodbo z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi (C-199/11, EU:C:2012:684, točka 48).

⁷⁵ Glej sodbo z dne 29. julija 2019, Gambino in Hyka (C-38/18, EU:C:2019:628, točka 39).

⁷⁶ Glej sodbo z dne 5. junija 2018, Kolev in drugi (C-612/15, EU:C:2018:392, točki 71 in 72).

⁷⁷ Glej sodbo z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, točka 97).

et altera pars (imenovano tudi *audi alteram partem*), ki v bistvu zagotavljata, da stranke poznajo dejanske in pravne okoliščine, ki imajo odločilen vpliv na izid postopka, ter lahko o njih kontradiktorno razpravljajo⁷⁸, medtem ko načelo enakosti orožij zagotavlja, da ima vsaka stranka razumno možnost predstaviti svoje trditve pod pogoji, ki je v primerjavi z nasprotno stranko ne postavljajo v bistveno slabši položaj.⁷⁹

116. Podobno je ESČP v svoji sodni praksi⁸⁰ priznalo zahtevo po razumnem roku, načelo kontradiktornosti in načelo enakosti orožij kot ključne elemente poštenega sojenja, ki ga varujeta civilni in kazenski del člena 6(1) EKČP. V zvezi s tem ESČP razumnost trajanja postopka razlaga glede na posebne okoliščine posameznega primera ob upoštevanju zapletenosti zadeve, ravnanja tožeče stranke in pristojnih organov ter pomena zadeve za tožečo stranko.⁸¹ To obdobje začne v civilnih zadevah na splošno teči, ko je vložena tožba⁸², v kazenskih zadevah pa, ko je oseba obdolžena ali v vsakem primeru, ko sprejeti ukrepi pomembno prizadenejo njen položaj⁸³, in zajema celoten zadevni postopek⁸⁴, tako da se negotovost v zvezi s pravnim položajem te osebe odpravi.⁸⁵ Poleg tega člen 6(3) EKČP v kazenskih zadevah zajema posebna jamstva, ki so posebni vidiki pravic do obrambe, zaščitenih s členom 6(1) EKČP.⁸⁶ To vključuje pravico do dostopa do zagovornika iz člena 6(3)(c) EKČP, ki zagotavlja, da postopek proti obdolžencu ne poteka brez ustreznega zastopanja na vseh stopnjah, in se lahko, odvisno od okoliščin, uporablja v kazensko-preiskovalni fazi.⁸⁷

117. Opozoriti je treba tudi, da je ESČP v svoji sodni praksi v zvezi s členom 6 EKČP⁸⁸ ugotovilo, da mednarodna sodišča in drugi organi vse večji pomen pripisujejo postopkovni pravičnosti v zadevah, ki vključujejo odstavitve ali razrešitve sodnikov. V zvezi s tem je ESČP poudarilo, da čeprav disciplinske kazni ne spadajo v kazenski del člena 6 EKČP, imajo vseeno resne posledice za življenje in poklicno pot sodnika. Zato mora sodni nadzor, ki se izvaja, ustrezati predmetu spora, kar še toliko bolj velja za disciplinske postopke proti sodnikom, ki morajo uživati spoštovanje, potrebno za opravljanje svojih dolžnosti. Ko država članica začne take postopke, gre za zaupanje javnosti v delovanje in neodvisnost sodstva; v demokratični državi pa to zaupanje zagotavlja sam obstoj pravne države.⁸⁹

118. V obravnavani zadevi je Komisija zadovoljivo dokazala, da sporne določbe kršijo pravico do obravnave zadeve v razumnem roku in pravice do obrambe, kar so zahteve za učinkovito sodno varstvo v skladu s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU.

⁷⁸ Glej sodbi z dne 21. februarja 2013, Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, točki 29 in 30), in z dne 4. junija 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, točka 55).

⁷⁹ Glej sodbo z dne 16. oktobra 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, točka 61).

⁸⁰ Za uporabo, ki vključuje disciplinski postopek zoper sodnike, glej sodbo z dne 5. februarja 2009, Olujić proti Hrvaški (CE:ECHR:2009:0205JUD002233005, točke od 77 do 91) (v kateri je bila ugotovljena kršitev zahteve glede razumnega roka in enakosti orožij).

⁸¹ Glej sodbo z dne 25. junija 2019, Virgiliu Tănase proti Romuniji (CE:ECHR:2019:0625JUD004172013, točka 209).

⁸² Glej sodbo z dne 19. januarja 2010, Rangdell proti Finski (CE:ECHR:2010:0119JUD002317208, točka 36). Vendar lahko ta rok zajema obvezne predhodne faze postopka: glej sodbo z dne 28. junija 1978, König proti Nemčiji (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, točka 98).

⁸³ Glej sodbo z dne 27. julija 2006, Mamič proti Sloveniji (št. 2) (CE:ECHR:2006:0727JUD007577801, točki 23 in 24).

⁸⁴ Glej sodbo z dne 28. junija 1978, König proti Nemčiji (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, točka 98).

⁸⁵ Glej v zvezi s tem van Dijk, P. in drugi (ur.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, peta izdaja, Intersentia, 2018, str. od 588 do 592.

⁸⁶ Glej sodbo z dne 2. novembra 2010, Sakhnovskiy proti Rusiji (CE:ECHR:2010:1102JUD002127203, točka 94).

⁸⁷ Glej sodbo z dne 13. septembra 2016, Ibrahim in drugi proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, točka 253).

⁸⁸ Glej sodbi z dne 23. junija 2016, Baka proti Madžarski (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, točka 121), in z dne 23. maja 2017, Paluda proti Slovaški (CE:ECHR:2017:0523JUD003339212, točka 45).

⁸⁹ Glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, točka 196).

119. V zvezi s prvim delom četrtega očitka Komisija trdi, da je s členom 112b zakona o splošnih sodiščih kršena zahteva glede razumnega roka, saj ministru za pravosodje omogoča, da imenuje *ad hoc* disciplinskega tožilca ministra za pravosodje za vodenje konkretnega disciplinskega postopka proti sodniku, in sicer tudi v primeru, da je bil postopek zaključen s pravnomočno odločbo, kot je navedeno v členu 112b(5) tega zakona. V nasprotju s trditvami Republike Poljske je očitno, da ta očitek temelji na besedilu te določbe, in ne na njenem izvajanju, zato se ni mogoče sklicevati na sodno prakso Sodišča⁹⁰ v zvezi z dokazovanjem zatrjevane nacionalne prakse.

120. Ni sporno, da člen 112b zakona o splošnih sodiščih ministru za pravosodje omogoča imenovanje disciplinskega tožilca ministra za pravosodje, ki je nova institucija, vzpostavljena s to določbo, v kateri koli disciplinski zadevi v zvezi s sodnikom splošnega sodišča. V skladu s členom 112b(3) tega zakona lahko ta tožilec sproži postopek ali se pridruži obstoječemu postopku in, v skladu s členom 112b(4) tega zakona, je imenovanje takega tožilca enakovredno zahtevi po uvedbi preiskovalnega ali disciplinskega postopka. Poleg tega v skladu s členom 112b(5) istega zakona vloga disciplinskega tožilca ministra za pravosodje sicer preneha, ko postane odločba o zavrnitvi uvedbe, ustavitvi ali končanju disciplinskega postopka pravnomočna, vendar to ne izključuje možnosti, da minister za pravosodje v isti zadevi tega tožilca imenuje ponovno. Ne glede na načeli *ne bis in idem* in *res judicata* v poljskem pravu je treba opozoriti, da izrecno besedilo te določbe kaže na možnost ponovnega odprtja postopka v isti zadevi, ki se nanaša na istega sodnika, potem ko je bil postopek zaključen s pravnomočno odločbo. Ta določba torej pomeni tveganje, da lahko sodnik rednega sodišča ostane v položaju negotovosti, zato pravica do pravnomočne odločbe v razumnem roku sodniku morda ni zagotovljena.

121. V nasprotju s trditvami Republike Poljske neobstoj ustreznih jamstev za zaščito pred možnostjo podaljševanja ali ponovnega odprtja postopka v skladu s to določbo, kot je navedla Komisija, ni izravnano s konkretnimi časovnimi omejitvami posameznih faz postopka, saj se zdi, da ni roka za vložitev disciplinskih obtožb proti sodnikom. Trditve Republike Poljske, da se člen 112b(5) zakona o splošnih sodiščih uporablja samo za postopke, o katerih še ni bila sprejeta pravnomočna odločitev in v katerih disciplinski tožilec ministra za pravosodje svojih dolžnosti ne more več opravljati iz drugih razlogov, me ne prepričajo glede na to, da tak položaj obravnava člen 112b(2) tega zakona.

122. Dodati je treba, da je lahko tveganje podaljševanja ali ponovnega odprtja postopka z imenovanjem disciplinskega tožilca ministrstva za pravosodje v skladu s členom 112b zakona o splošnih sodiščih še večje zaradi širšega konteksta nove disciplinske ureditve. Zlasti je očitno, da se s to določbo povečuje nadzor ministra za pravosodje nad preiskovalnimi in disciplinskimi postopki proti sodnikom splošnih sodišč, ker je ministru za pravosodje omogočeno, da za primere, ki se nanašajo na konkretne sodnike, imenuje disciplinskega tožilca, ki ga sam izbere. Zato se porajajo legitimni dvomi, ali je mogoče zagotoviti, da bo v disciplinskem postopku proti sodniku v razumnem roku sprejeta pravnomočna odločba.

123. V zvezi z drugim delom četrtega očitka iz člena 113a zakona o splošnih sodiščih izhaja, da dejanja, povezana z imenovanjem zagovornika po uradni dolžnosti za obdolženega sodnika in tem, da ta zagovornik prevzame obrambo, nimajo odložilnega učinka na disciplinski postopek. Ta določba omogoča, da se o postopkovnih ali vsebinskih vprašanjih, ki so upoštevna za izid zadeve, odloči, preden je imenovan zagovornik po uradni dolžnosti ali preden lahko zagovornik

⁹⁰ Glej sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 113).

pripravi obrambo, s čimer je okrnjena pravica do dostopa do zagovornika in kršeno načelo kontradiktornosti. Zato bi bilo treba šteti, da ta določba krši pravice do obrambe iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členoma 47 in 48 Listine.

124. Podobno lahko disciplinsko sodišče v skladu s členom 115a(3) zakona o splošnih sodiščih nadaljuje postopek ob opravičeni nenavzočnosti obtoženega sodnika ali njegovega zagovornika, razen če je to v nasprotju z interesom zadevnega disciplinskega postopka. Iz tega sledi, da lahko disciplinsko sodišče preuči tudi zgolj stališče disciplinskega tožilca, in sicer tudi v primeru opravičene nenavzočnosti sodnika ali njegovega zagovornika. Dejstvo, da lahko sodnik predloži dokaze in pisna pojasnila v prejšnjih fazah postopka, po mojem mnenju ne more nadomestiti tega, da sodnik ali njegov zagovornik ne sodelujeta v postopku pred disciplinskim sodiščem. Ta določba prav tako znatno omejuje pravice do obrambe in načelo enakosti orožij, kar je v nasprotju s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členoma 47 in 48 Listine. Tako je zlasti ob upoštevanju širšega okvira, v katerega je umeščena nova disciplinska ureditev. Kot sem navedel v točki 108 teh sklepnih predlogov, minister za pravosodje imenuje sodnike disciplinskih sodišč, ki razlagajo in uporabljajo to določbo, vključno z izjemo v zvezi z interesi postopka, pritožiti pa se je mogoče pri disciplinskem senatu, katerega neodvisnost je vprašljiva, kot je bilo obravnavano v okviru drugega očitka.

125. Glede na navedeno je četrti očitek Komisije utemeljen.

C. Očitek, ki se nanaša na kršitev člena 267, drugi in tretji odstavek, PDEU

126. Komisija trdi, da je s členom 107(1) zakona o splošnih sodiščih in členom 97(1) in (3) zakona o vrhovnem sodišču, ki omogočata, da se pravica nacionalnih sodišč do vlaganja predlogov za sprejetje predhodne odločbe omeji z morebitno uvedbo disciplinskega postopka, kršen člen 267, drugi in tretji odstavek, PDEU, zlasti ob upoštevanju sodne prakse Sodišča in uporabe prvonavedene določbe.

127. Republika Poljska trdi, da ni prišlo do kršitve, saj disciplinski postopki proti sodnikom niso bili uvedeni zaradi vložitve predlogov za sprejetje predhodne odločbe, in da ni „zastraševalnega učinka“.

128. Opozoriti je treba, da člen 267, drugi in tretji odstavek, PDEU nacionalnim sodiščem daje diskrecijsko pravico in, odvisno od primera, nalaga dolžnost, da vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe, kadar menijo, da se v zadevi, ki jo obravnavajo, porajajo vprašanja v zvezi z razlago ali veljavnostjo prava Unije, na katere je treba nujno odgovoriti za rešitev zadeve.⁹¹ Kot je Sodišče razsodilo v sodbi *Miasto Łowicz*⁹², nacionalnih ukrepov, iz katerih bi izhajalo, da so lahko nacionalni sodniki izpostavljeni disciplinskemu postopku, ker so vložili predlog, ni mogoče dopustiti. Že samo možnost, da bi bili zaradi vložitve predloga predmet takega postopka, bi namreč verjetno ogrozila učinkovito izvajanje diskrecijske pravice zadevnih sodnikov in nalog, ki so jim zaupane v skladu s členom 267 PDEU. Za te sodnike je neizpostavljenost disciplinskemu postopku ali ukrepom zaradi uresničevanja pravice do predložitve vprašanj za predhodno odločanje jamstvo, ki je bistvenega pomena za neodvisnost sodstva in delovanje postopka predhodnega odločanja.

⁹¹ Glej sodbi z dne 16. decembra 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, točka 88), in z dne 2. marca 2021, *A. B. in drugi* (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točki 91 in 92).

⁹² Glej sodbo *Miasto Łowicz* (točki 58 in 59). Glej tudi sodbo z dne 5. julija 2016, *Ognjanov* (C-614/14, EU:C:2016:514, točka 25), in sklep z dne 12. februarja 2019, *RH* (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, točka 47).

129. Poudariti je treba tudi, da je tudi Sodišče v sodbi z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo),⁹³ ugotovilo, da so poljski organi povečali število pobud za zaviranje vlaganja predlogov pri Sodišču, ki se nanašajo na vprašanje neodvisnosti sodišč na Poljskem, ali za izpodbijanje odločb poljskih sodišč, ki so vložila take predloge.

130. V obravnavani zadevi je Komisija zadovoljivo dokazala, da sporne določbe kršijo člen 267, drugi in tretji odstavek, PDEU, ker ne zagotavljajo zadostnih jamstev, ki bi varovala sodnike pred morebitno uvedbo disciplinskega postopka zaradi vlaganja predlogov za sprejetje predhodne odločbe.

131. V skladu z analizo iz točk od 79 do 85 teh sklepnih predlogov sporne določbe, če se obravnavajo posamično, morda ne štejejo za kršitev člena 267 PDEU, vendar obstajajo utemeljeni razlogi za domnevo, da jih je mogoče razlagati na način, da so nacionalni sodniki zaradi vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe lahko predmet disciplinskih postopkov ali ukrepov, če upoštevamo širši kontekst in njihovo uporabo v praksi. V nasprotju s trditvami Republike Poljske primeri, ki jih navaja Komisija, iz točke 41 teh sklepnih predlogov kažejo, da so bili sodniki predmet preiskav in disciplinskih postopkov v povezavi z odločitvami, da Sodišču predložijo vprašanja za predhodno odločanje. Natančneje, trije sodniki so bili predmet preiskav, ki so se nanašale zlasti na sum morebitne „prekoračitve sodne pristojnosti“, ker so vložili predloge⁹⁴, v četrti zadevi pa je šlo za disciplinski postopek, ki je bil proti zadevnemu sodniku med drugim uveden na podlagi zatrjevano nezakonite predložitve vprašanj za predhodno odločanje o neodvisnosti sodnikov. Dejstva, da so bile te preiskave končane in da se, kot se zdi, izvajajo izjemoma ali da so se preiskave in disciplinski postopki nanašali na kršitve, ki niso bile očitne in hude kršitve pravnih pravil, me ne prepričajo.

132. V obravnavani zadevi je odločilno, da nacionalni ukrepi, ki nacionalnim sodiščem kakor koli preprečujejo uporabo njihove diskrecijske pravice oziroma izpolnjevanje obveznosti vložitve predloga ali jih pri tem ovirajo, pomenijo, kot je potrjeno v sodbi Miasto Łowicz, kršitev člena 267 PFDEU. Dejstvo, da sporne določbe omogočajo, da se proti nacionalnim sodnikom uvedejo disciplinski postopki v povezavi z njihovimi odločitvami o predložitvi vprašanj Sodišču, ogroža delovanje postopka predhodnega odločanja in verjetno tudi vpliva na prihodnje odločitve drugih nacionalnih sodnikov o tem, ali naj vložijo predlog, ter tako povzroča „zastraševalni učinek“. Menim, da že sama možnost, da je nacionalni sodnik zaradi vložitve predloga lahko predmet disciplinskega postopka ali ukrepa, ogroža bistvo postopka, ki ga določa člen 267 PDEU, in s tem temelj same Unije.

133. Glede na navedeno je peti očitek Komisije utemeljen.

VII. Stroški

134. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V skladu s členom 140(1) tega poslovnika države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Ker je Komisija predlagala, naj se Republiki Poljski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Republika Finska, Kraljevina Nizozemska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

⁹³ C-824/18, EU:C:2021:153, točka 100.

⁹⁴ Glej v zvezi s tem sodbo z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točka 101).

VIII. Predlog

135. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

1. ugotovi, da Republika Poljska s tem, da je s členom 107(1) zakona o splošnih sodiščih in členom 97(1) in (3) zakona o vrhovnem sodišču dopustila, da se vsebina sodnih odločb lahko opredeli kot disciplinska kršitev; da s členom 3, točka 5, členom 27 in členom 73(1) zakona o vrhovnem sodišču ter členom 9a zakona o KRS ni zagotovila neodvisnosti in nepristranskosti disciplinskega senata; da je s členom 110(3) in 114(7) zakona o splošnih sodiščih predsedniku disciplinskega senata podelila diskrecijsko pravico za določitev disciplinskega sodišča, ki je na prvi stopnji pristojno v zadevah, ki se nanašajo na sodnike splošnih sodišč; da je s členom 112b zakona o splošnih sodiščih ministru za pravosodje podelila pristojnost za imenovanje disciplinskega tožilca ministra za pravosodje, da je s členom 113a zakona o splošnih sodiščih določila, da dejanja, ki so povezana z imenovanjem zagovornika po uradni dolžnosti in njegovim prevzemom obrambe, nimajo odložilnega učinka na potek postopka in da je s členom 115a(3) zakona o splošnih sodiščih določila, da lahko disciplinsko sodišče vodi postopek tudi v primeru opravičene nenavzočnosti ustrezno obveščenega obdolženca ali njegovega zagovornika, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU;
2. ugotovi, da Republika Poljska s tem, da je dopustila, da se pravica nacionalnih sodišč do vlaganja predlogov za sprejetje predhodne odločbe omeji z možnostjo uvedbe disciplinskega postopka, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 267, drugi in tretji odstavek, PDEU;
3. odredi, da Republika Poljska nosi svoje stroške in da se ji naloži plačilo stroškov Komisije; in
4. odredi, da Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Republika Finska, Kraljevina Nizozemska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.