



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SODIŠČA (veliki senat)

z dne 17. decembra 2018\*

(besedilo, popravljeno s sklepom z dne 2. julija 2019)

„Začasna odredba – Člen 279 PDEU – Predlog za izdajo začasne odredbe – Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 47 – Učinkovito sodno varstvo – Neodvisnost sodnikov“

V zadevi C-619/18 R,

zaradi predloga za izdajo začasne odredbe na podlagi člena 279 PDEU in člena 160(2) Poslovnika Sodišča, vloženega 2. oktobra 2018,

**Evropska komisija**, ki jo zastopajo K. Banks, H. Krämer in S. L. Kaleda, agenti,

tožeča stranka,

proti

**Republiki Poljski**, ki jo zastopajo B. Majczyna, K. Majcher in S. Żyrek, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

**Madžarske**, ki jo zastopa M. Z. Fehér, agent,

intervenientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), podpredsednica, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe in C. Lycourgos, predsedniki senata, L. Bay Larsen, D. Šváby, C. G. Fernlund, C. Vajda in S. Rodin, sodniki,

po opredelitvi E. Tancheva, generalnega pravobranilca,

izdaja naslednji

\* Jezik postopka: poljščina.

## Sklep

- 1 Evropska komisija s predlogom za izdajo začasne odredbe od Sodišča zahteva, naj do izreka sodbe Sodišča o vsebini zadeve Republiki Poljski odredi:
  - naj začasno zadrži izvrševanje določb člena 37, od (1) do (4), in člena 111(1) in (1a) ustava o Sądzie Najwyższym (zakon o vrhovnem sodišču) z dne 8. decembra 2017 (Dz. U. iz leta 2018, pozicija 5), člena 5 ustava o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (zakon o spremembah zakona o organizaciji rednih sodišč, zakona o vrhovnem sodišču in nekaterih drugih zakonov) z dne 10. maja 2018 (Dz. U. iz leta 2018, pozicija 1045, v nadaljevanju: zakon o spremembah) (v nadaljevanju: skupaj: sporne nacionalne določbe) ter vseh drugih ukrepov, sprejetih na podlagi teh določb;
  - naj sprejme vse potrebne ukrepe, s katerimi zagotovi, da lahko sodniki Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče, Poljska), na katere se nanašajo sporne nacionalne določbe, nadaljujejo z opravljanjem svojih funkcij na mestih, ki so jih imeli 3. aprila 2018, kar je datum začetka veljavnosti zakona o vrhovnem sodišču, pri čemer naj imajo isti status ter iste pravice in pogoje za zaposlitev, kot so jih imeli do 3. aprila 2018;
  - naj se vzdrži kakršnega koli ukrepa v zvezi z imenovanjem sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) na mesto tistih, na katere se nanašajo sporne nacionalne določbe, in kakršnega koli ukrepa v zvezi z imenovanjem novega prvega predsednika navedenega sodišča ali navedbo osebe, odgovorne za vodenje navedenega sodišča namesto prvega predsednika do imenovanja novega prvega predsednika, ter
  - naj Komisijo najpozneje en mesec po vročitvi sklepa Sodišča, s katerim je odrejena predlagana začasna odredba, in nato redno vsak mesec obvešča o vseh ukrepih, ki jih je sprejela, da bi v celoti upoštevala navedeni sklep.
- 2 Komisija je na podlagi člena 160(7) Poslovnika Sodišča predlagala tudi, naj se začasna odredba iz prejšnje točke izda pred predložitvijo pisnih stališč tožene stranke zaradi takojšnjega tveganja za nastanek resne in nepopravljive škode v zvezi z učinkovitim sodnim varstvom v okviru uporabe prava Unije.
- 3 Ti predlogi so bili navedeni v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, ki jo je Komisija vložila 2. oktobra 2018 (v nadaljevanju: tožba zaradi neizpolnitve obveznosti) in v kateri predlaga, naj se ugotovi, da Republika Poljska s tem, da je na eni strani znižala upokojitveno starost sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) in ta ukrep uporabila za tedanje sodnike, ki so bili imenovani na to sodišče pred 3. aprilom 2018, ter na drugi strani predsedniku Republike Poljske podelila diskrecijsko pravico, da podaljša tekoči mandat sodnikov navedenega sodišča še po na novo določeni upokojitveni starosti, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi določb člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Ta tožba je bila vpisana pod opravilno številko C-619/18.
- 4 Podpredsednica Sodišča je s sklepom z dne 19. oktobra 2018, Komisija/Poljska (C-619/18 R, neobjavljen, EU:C:2018:852), na podlagi člena 160(7) Poslovnika začasno ugodila predlogu za izdajo začasne odredbe do sprejetja sklepa, s katerim bo končan ta postopek za izdajo začasne odredbe.
- 5 Podpredsednica Sodišča je na podlagi člena 161(1) Poslovnika to zadevo odstopila Sodišču, ki je ob upoštevanju pomembnosti navedene zadeve to dodelilo velikemu senatu v skladu s členom 60(1) navedenega poslovnika.
- 6 S sklepom predsednika Sodišča z dne 30. oktobra 2018 je bila Madžarski dovoljena intervencija v podporo predlogom Republike Poljske za ustni del postopka.

- 7 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 15. novembra 2018, Komisija/Poljska (C-619/18, EU:C:2018:910), zadevo C-619/18 predložil v obravnavo po hitrem postopku iz člena 23a Statuta Sodišča Evropske unije in člena 133 Poslovnika.
- 8 Stranki in Madžarska so 16. novembra 2018 ustno predstavili svoja stališča na obravnavi pred velikim senatom.

## **Pravni okvir**

### *Poljska ustava*

- 9 (kot popravljeno s sklepom z dne 2. julija 2019) Člen 183(3) poljske ustave določa, da se prvi predsednik Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) imenuje za šest let.

### *Zakon o vrhovnem sodišču*

- 10 Člen 37, od (1) do (4), zakona o vrhovnem sodišču določa:

„1. Sodniki [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)] se upokojijo z dnem, ko dopolnijo starost 65 let, razen če največ dvanajst mesecev in najmanj šest mesecev pred dopolnitvijo starosti [65 let] predložijo izjavo, v kateri navedejo, da želijo še naprej opravljati svoje naloge, in potrdilo, sestavljeno v skladu s pogoji, ki veljajo za sodniške kandidate, da jim njihovo zdravstveno stanje omogoča izpolnjevanje sodniških obveznosti, in če predsednik Republike Poljske izda dovoljenje za podaljšanje njihove funkcije na [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)].

1a. Predsednik Republike Poljske pred izdajo takega dovoljenja pridobi mnenje nacionalnega sodnega sveta. Nacionalni sodni svet predsedniku Republike Poljske svoje mnenje predloži v 30 dneh po tem, ko ga je ta za to zaprosil. Če nacionalni sodni svet svojega mnenja ne predloži v roku iz drugega stavka, se to mnenje šteje za pozitivno.

1b. Nacionalni sodni svet v mnenju iz odstavka 1a upošteva interes sodnega sistema ali pomemben družbeni interes, zlasti razumno razporeditev članov [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)] ali potrebe, ki izhajajo iz delovne obremenitve v določenih senatih [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)].

2. Izjava in potrdilo iz odstavka 1 se pošljeta prvemu predsedniku [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)], ki ju skupaj s svojim mnenjem nemudoma posreduje predsedniku Republike Poljske. Prvi predsednik [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)] posreduje svojo izjavo in potrdilo predsedniku Republike Poljske skupaj z mnenjem kolegija [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)].

3. Predsednik Republike Poljske lahko dovoljenje za nadaljnje opravljanje funkcije sodnika [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)] da v roku treh mesecev od prejetja mnenja nacionalnega sodnega sveta iz odstavka 1a ali od izteka roka za predložitev tega mnenja. Če dovoljenje v roku iz prvega stavka ni izdano, se šteje, da se je sodnik upokojil ob dopolnitvi starosti 65 let. Če sodnik [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)] pred koncem postopka za podaljšanje njegovega mandata dopolni starost iz odstavka 1, ostane na položaju do konca navedenega postopka.

4. Dovoljenje iz odstavka 1 se izda za tri leta in se lahko enkrat podaljša. Določbe odstavka 3 se smiselno uporabljajo. Vsak sodnik, ki se mu je z dovoljenjem podaljšal mandat na [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)], se lahko upokoji kadar koli po dopolnitvi 65 let starosti; v ta namen predloži izjavo prvemu predsedniku [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)], ta pa jo nemudoma pošlje predsedniku Republike Poljske. Prvi predsednik [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)] naslovi svojo izjavo neposredno na predsednika Republike Poljske.“

11 Člen 111(1) in (1a) navedenega zakona določa:

„1. Sodniki [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)], ki so na dan začetka veljavnosti tega zakona dopolnili starost 65 let ali ki bodo dopolnili to starost v treh mesecih od navedenega začetka veljavnosti, se upokojijo prvi dan po poteku teh treh mesecev, razen če v enem mesecu od datuma začetka veljavnosti tega zakona predložijo izjavo in potrdilo iz člena 37(1) in če jim predsednik Republike Poljske dovoli, da še naprej opravljajo funkcijo sodnika [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)]. Določbe člena 37, od (2) do (4), se uporabljajo smiselno.

1a. Sodniki [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)], ki bodo po izteku treh mesecev in pred iztekom 12 mesecev od začetka veljavnosti tega zakona dopolnili starost 65 let, se upokojijo 12 mesecev po tem začetku veljavnosti, razen če v tem roku predložijo izjavo in potrdilo iz člena 37(1) in če jim predsednik Republike Poljske dovoli, da še naprej opravljajo funkcijo sodnika [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)]. Določbe člena 37, od (1a) do (4), se uporabljajo smiselno.“

12 Zakon o vrhovnem sodišču je začel veljati 3. aprila 2018.

### ***Zakon o spremembah***

13 Člen 5 zakona o spremembah določa:

„Predsednik Republike Poljske nacionalnemu sodnemu svetu v mnenje nemudoma predloži izjave iz člena 37(1) in člena 111(1) zakona [o vrhovnem sodišču], ki jih ni preučil na datum začetka veljavnosti tega zakona. Nacionalni sodni svet izda svoje mnenje v 30 dneh po tem, ko ga je predsednik Republike Poljske za to zaprosil. Predsednik Republike Poljske lahko dovoljenje za nadaljnje opravljanje funkcije sodnika [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)] da v roku 60 dni od prejetja mnenja nacionalnega sodnega sveta ali od izteka roka za predložitev tega mnenja. Določbe člena 37, od (2) do (4), zakona [o vrhovnem sodišču], kot so spremenjene s tem zakonom, se uporabljajo smiselno.“

### **Dejansko stanje**

#### ***Ukrepi, sprejeti v okviru izvajanja spornih nacionalnih določb***

14 3. julija 2018 je 72 sodnikov, od katerih jih je 27 na ta dan že dopolnilo 65 let, opravljalo svojo funkcijo na Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče).

15 4. julija 2018 je bilo 15 od teh 27 sodnikov obveščenih o njihovi upokojitvi na podlagi spornih nacionalnih določb, pri čemer jih enajst ni zaprosilo za podaljšanje tekočega mandata, štirje pa so prepozno predložili izjavo o svoji želji po nadaljnjem opravljanju funkcije. Med temi petnajstimi sodniki, ki so bili upokojeni, je prva predsednica Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), katere mandat bi se moral v skladu s poljsko ustavo končati 30. aprila 2020, kar je bilo potrjeno s sklepom z dne 28. junija 2018, ki ga je soglasno sprejela skupščina sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče).

16 Ostalih 12 sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ki so 3. julija 2018 že dopolnili 65 let starosti, je predložilo izjavo o svoji želji po nadaljnjem opravljanju funkcije v smislu člena 37(1) zakona o vrhovnem sodišču. Nacionalni sodni svet je 12. julija 2018 izdal pet pozitivnih mnenj in sedem negativnih mnenj glede njihovega nadaljevanja opravljanja funkcije, od katerih sta se dve nanašali na dva predsednika senata Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče). Štirje od sedmih sodnikov, na katere se je nanašalo negativno mnenje nacionalnega sodnega sveta, so vložili pritožbo zoper to mnenje in zahtevali, naj nacionalni sodni svet svoje mnenje obrazloži.

- 17 Ker je Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) dvomilo o skladnosti zakona o vrhovnem sodišču zlasti z zahtevo po nezamenljivosti sodnikov in zagotavljanjem njihove neodvisnosti, je na Sodišču z odločbo z dne 2. avgusta 2018 vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267 PDEU v zadevi C-522/18, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, v kateri še ni bilo odločeno, ki se med drugim nanaša na razlago člena 19(1), drugi pododstavek, PEU in člena 47 Listine v zvezi s tem, da je nacionalni zakonodajalec znižal upokojitveno starost sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), in v zvezi z uporabo tega ukrepa za tedanje sodnike. Z isto odločbo je začasno zadržalo izvrševanje določb zakona o vrhovnem sodišču do njegove odločitve o tem, potem ko bo prejelo odgovor Sodišča na navedeni predlog za sprejetje predhodne odločbe.
- 18 Istega dne je kabinet predsednika Republike Poljske sporočil, da je bila odločba Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) očasnem zadržanju izvrševanja določb zakona o vrhovnem sodišču „sprejeta brez ustrezne pravne podlage ter nima učinka za predsednika Republike Poljske in vse druge organe“ in da poleg tega „nima pravnega učinka“.
- 19 Predsednik Republike Poljske je 11. septembra 2018 na eni strani odločil, da petim sodnikom od dvanajstih, omenjenih v točki 16 tega sklepa, dovoli nadaljevati opravljanje funkcije za obdobje treh let, na drugi strani pa je sporočil, da bo ostalih sedem sodnikov, vključno z dvema predsednikoma senata Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), omenjenima v isti točki tega sklepa, upokojenih 12. septembra 2018. Predsednik Republike Poljske je v tem sporočilu poleg tega navedel, da pritožbe nekaterih sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) zoper negativno mnenje nacionalnega sodnega sveta v zvezi z njihovim nadaljnjim opravljanjem funkcije niso vplivale na njegove odločitve, ker tako mnenje za sprejetje odločitve ni potrebno. Poleg tega je sporočil, da mu svojih odločitev glede nadaljnjega opravljanja funkcije sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) ni treba obrazložiti.
- 20 Predsednik Republike Poljske je 12. septembra 2018 podpisal odločbe o zavrnitvi podaljšanja tekočega mandata sedmih sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) iz prejšnje točke. Te odločbe temeljijo na členu 111(1) zakona o vrhovnem sodišču, katerega izvrševanje je bila začasno zadržano z odločbo Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) iz točke 17 tega sklepa.
- 21 Istega dne je bila opravljena obravnava pred sestavo sodišča Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ki je vključevala dva sodnika, na katera se nanašajo sporne nacionalne določbe. Ta sestava je razglasila, da lahko ti sodniki še naprej opravljajo svoje funkcije, ker je bilo izvrševanje teh določb začasno zadržano z odločbo Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) iz točke 17 tega sklepa.

### ***Postopki imenovanja novih sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)***

- 22 Predsednik Republike Poljske je 29. marca 2018 povečal skupno število mest sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) s 93 na 120. 29. junija 2018 je bil objavljen razpis za 44 mest sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče).
- 23 Z ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (zakon o spremembah zakona o organizaciji rednih sodišč in nekaterih drugih zakonov) z dne 20. julija 2018 (Dz. U. iz leta 2018, pozicija 1443) so bila spremenjena pravila prehodnega postopka za izbor prvega predsednika Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče). Z navedenim zakonom je bilo med drugim število sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ki morajo dati soglasje za začetek tega postopka, zmanjšano s 110 na 80. Poleg tega je bil z njim omejen odločilni učinek pritožb zoper mnenje nacionalnega sodnega sveta, ki jih vložijo kandidati za mesta sodnikov na Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče). Navedeni zakon je začel veljati 9. avgusta 2018 in se uporablja za postopke imenovanja sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), začete pred tem datumom.
- 24 Predsednik Republike Poljske je 28. avgusta 2018 objavil nove razpise za mesta sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), med drugim za mesto prvega predsednika navedenega sodišča.



- 25 Nacionalni sodni svet je med 20. in 28. avgustom 2018 oblikoval dokončni seznam kandidatur, ki se predloži predsedniku Republike Poljske za imenovanje sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče).
- 26 Predsednik Republike Poljske je 20. septembra 2018 odločil, da imenuje deset sodnikov v disciplinski senat Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče).
- 27 Iz informacij, ki jih ima na voljo Sodišče, izhaja, da je predsednik Republike Poljske 10. oktobra 2018 uradno potrdil imenovanje 27 novih sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče).

### **Predlog za izdajo začasne odredbe**

- 28 Člen 160(3) Poslovnika določa, da je treba v predlogih za izdajo začasne odredbe navesti „predmet spora, okoliščine, iz katerih izhaja nujnost, ter dejanske in pravne razloge, ki na prvi pogled izkazujejo utemeljenost predlagane začasne odredbe“.
- 29 Tako lahko sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, odobri začasno odredbo, le če se ugotovi, da je njena izdaja na prvi pogled pravno in dejansko upravičena (*fumus boni juris*), in če je nujna, ker se mora sprejeti in učinkovati pred sprejetjem odločbe o glavni stvari zaradi preprečitve resne in nepopravljive škode za interese tožeče stranke. Sodnik za začasne odredbe po potrebi tudi pretehta zadevne interese. Ti pogoji so kumulativni, tako da je treba predlog za izdajo začasne odredbe zavrniti, če kateri od njih ni izpolnjen (glej sklep z dne 20. novembra 2017, Komisija/Poljska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, točki 29 in 30 ter navedena sodna praksa).

### ***Fumus boni juris***

- 30 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, je pogoj *fumus boni juris* izpolnjen, kadar se za vsaj enega izmed razlogov, ki jih v utemeljitev tožbe v glavni stvari navaja stranka, ki predlaga izdajo začasne odredbe, na prvi pogled zdi, da ni neutemeljen. To zlasti velja, kadar eden od navedenih razlogov razkriva obstoj kompleksnih pravnih vprašanj, katerih rešitev ni vnaprej jasna, in torej zasluži temeljito presojo, ki je ne opravi sodnik za začasne odredbe, ampak mora biti predmet postopka v glavni stvari, ali kadar razprava med strankami pokaže na obstoj pomembnega pravnega nesoglasja, katerega rešitev ni očitna (sklep podpredsednika Sodišča z dne 20. julija 2018, BCE/Latvija, C-238/18 R, neobjavljen, EU:C:2018:581, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 31 Komisija se v obravnavanem primeru, da bi dokazala, da obstaja *fumus boni juris*, sklicuje na dva tožbena razloga, na katera se sklicuje tudi v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, pri čemer je prvi, da določbe zakona o vrhovnem sodišču v zvezi z znižanjem upokojitvene starosti sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) (v nadaljevanju: določbe o znižanju upokojitvene starosti), ker se uporabljajo za tedanje sodnike, ki so bili imenovani pred 3. aprilom 2018, kršijo načelo nezamenljivosti sodnikov, drugi pa, da določbe zakona o vrhovnem sodišču, na podlagi katerih ima predsednik Republike Poljske diskrecijsko pravico, da podaljša tekoči mandat sodnikov navedenega sodišča še po dopolnitvi upokojitvene starosti, ki je bila določena na novo, kršijo načelo neodvisnosti sodstva. Zato Komisija meni, da so sporne nacionalne določbe v nasprotju z obveznostmi Republike Poljske na podlagi določb člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine.
- 32 Komisija v okviru prvega tožbenega razloga najprej poudarja, da je bila pred začetkom veljavnosti zakona o vrhovnem sodišču 3. aprila 2018 upokojitvena starost sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) 70 let in da je navedeni zakon to starost znižal na 65 let, pri tem pa brez prehodnih ukrepov določil takojšnjo uporabo tega znižanja ne samo za sodnike navedenega sodišča, imenovane po tem datumu, temveč tudi za sodnike, ki so na navedeni datum opravljali svoje funkcije in ki jih je bilo 72.

- 33 Komisija nato poudarja, da je uporaba določb o znižanju upokojitvene starosti že povzročila upokojitev 22 sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), od tega se jih je petnajst – med njimi prva predsednica – upokojilo 4. julija 2018 in sedem – med njimi dva predsednika senata – 12. septembra 2018, kar je približno 30 % sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ki so opravljali svojo funkcijo na datum začetka veljavnosti zakona o vrhovnem sodišču.
- 34 Komisija nazadnje meni, da se zaradi znižanja upokojitvene starosti sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) in uporabe tega znižanja za sodnike, ki so opravljali svojo funkcijo na datum začetka veljavnosti zakona o vrhovnem sodišču, skrajšuje trajanje tekočega mandata teh sodnikov. Zato naj bi upokojitev navedenih sodnikov na podlagi nenadnega znižanja upokojitvene starosti dejansko pomenila odpoklic teh sodnikov v nasprotju z načelom nezamenljivosti sodnikov.
- 35 Komisija v okviru drugega tožbenega razloga poudarja, da je v skladu z zakonom o vrhovnem sodišču predsednik Republike Poljske pristojen, da dovoli podaljšanje tekočega mandata sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) še po dopolnitvi starosti 65 let, in da je mogoče to dovoljenje enkrat podaljšati. Komisija glede pogojev v zvezi z izdajo tega dovoljenja poudarja zlasti, da mora na eni strani predsednik Republike Poljske zaprositi za mnenje nacionalnega sodnega sveta, vendar to ni zavezujoče, na drugi strani pa predsednik Republike Poljske svojo odločitev sprejme po prosti presoji, pritožba zoper to odločitev pa ni mogoča.
- 36 Komisija je poudarila tudi, da je predsednik Republike Poljske 11. septembra 2018 za obdobje treh let izdal dovoljenje petim sodnikom Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ki so na datum začetka veljavnosti zakona o vrhovnem sodišču že dopolnili starost 65 let, da še naprej opravljajo svoje funkcije.
- 37 Komisija meni, da neobstoj meril, na podlagi katerih bi predsednik Republike Poljske odločal o podalšanju tekočega mandata sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) še po dopolnitvi starosti 65 let, skupaj z neobstojem sodnega nadzora take odločitve, povzroči, da je predsedniku Republike Poljske podeljena preširoka diskrecijska pravica, s čimer je kršena neodvisnost sodnikov, zlasti ob upoštevanju vpliva in pritiskov na sodnike Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ki lahko izhajajo iz pristojnosti, ki je na tak način podeljena predsedniku Republike Poljske.
- 38 Komisija se opira na sodno prakso Sodišča v zvezi z neodvisnostjo sodstva, zlasti na sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), in z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), iz katerih izhaja, da je ohranitev neodvisnosti sodnikov bistvena za zagotavljanje spoštovanja pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, ter trdi, da je Republika Poljska s sprejetjem spornih nacionalnih določb kršila svojo obveznost na podlagi določb člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine, da zagotavlja spoštovanje pravice do učinkovitega sodnega varstva v smislu prava Unije.
- 39 Na prvem mestu, poudariti je treba, da se ob tožbenih razlogih, ki ju navaja Komisija, postavlja vprašanje natančnega področja uporabe določb člena 19(1), drugi pododstavek, PEU in člena 47 Listine v okviru izvajanja pristojnosti države članice, da organizira svoj pravosodni sistem. Gre za zapleteno pravno vprašanje, o katerem razpravljajo stranke in pri katerem odgovor ni vnaprej jasen, zato ga je treba temeljito preučiti, česar pa ne more opraviti sodnik začasne odredbe.
- 40 Na drugem mestu, ne da bi se v tej fazi izrekel o utemeljenosti trditev strank v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, za kar je edini pristojen sodnik, ki odloča o glavni stvari, moram ugotoviti, da se glede na dejstva, ki jih je predstavila Komisija, in glede na sodno prakso Sodišča, zlasti sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), in z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), trditve Komisije v okviru njenih dveh tožbenih razlogov na prvi pogled ne zdijo neutemeljene.

- 41 V skladu z navedeno sodno prakso mora namreč vsaka država članica zagotoviti, da organi, ki kot „sodišče“ v smislu, ki ga opredeljuje pravo Unije, spadajo v njen sistem pravnih sredstev na „področjih, ki jih ureja pravo Unije“, v smislu člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, izpolnjujejo zahteve po učinkovitem sodnem varstvu (sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 42 Za zagotovitev tega varstva je ključna ohranitev neodvisnosti navedenih organov, kot to potrjuje člen 47, drugi odstavek, Listine, v katerem je med zahtevami v zvezi s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva omenjen dostop do „neodvisnega“ sodišča (sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 43 V obravnavanem primeru med strankama ni sporno, da je lahko Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) pozvano, naj odloča o vprašanjih v zvezi z uporabo ali razlago prava Unije. Iz tega izhaja, da kot „sodišče“ v smislu, ki ga opredeljuje pravo Unije, spada v poljski sistem pravnih sredstev na „področjih, ki jih ureja pravo Unije“, v smislu člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, in da mora zato izpolnjevati zahteve po učinkovitem sodnem varstvu.
- 44 Na prvi pogled ni mogoče izključiti, da so sporne nacionalne določbe v nasprotju z obveznostjo Republike Poljske na podlagi določb člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine, da zagotavlja učinkovito sodno varstvo na področjih, ki jih ureja pravo Unije.
- 45 Zlasti se glede na trditve strank postavlja zapletena pravna vprašanja, ki jih mora temeljito preučiti sodnik, ki odloča o glavni stvari, kot so med drugim to, ali zagotavljanje nezamenljivosti sodnikov – kot trdi Komisija – pomeni, da se določbe o znižanju upokojitvene starosti ne smejo uporabljati za sodnike Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ki so bili imenovani na to sodišče pred začetkom veljavnosti teh določb, ali vprašanje, koliko se s poseganjem organa izvršilne oblasti v odločitve, da taki sodniki ali sodniki, ki bodo imenovani na navedeno sodišče po tem začetku veljavnosti, nadaljujejo z opravljanjem svoje funkcije po dopolnitvi upokojitvene starosti, ki je bila določena na novo, krši načelo neodvisnosti sodišč.
- 46 Iz zgoraj navedenega izhaja, da tožbena razloga, na katera se sklicuje Komisija v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, na prvi pogled nista neutemeljena v smislu sodne prakse, navedene v točki 30 tega sklepa.
- 47 Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvami Republike Poljske.
- 48 Prvič, ni mogoče sprejeti trditve, da predlog Komisije za izdajo začasne odredbe na prvi pogled ni utemeljen, ker naj bi bilo Sodišče pozvano, naj prvič odloči o tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti proti državi članici, ki je sprejela določbe glede organizacije nacionalnega vrhovnega sodišča.
- 49 Okoliščina, da naj bi bilo Sodišče pozvano, naj prvič odloči o tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, katere predmet je tak, kot je predmet tožbe v zadevi o glavni stvari, namreč ne more izključiti obstoja *fumus boni juris*. Nasprotno, novost očitkov Komisije še krepi ugotovitev iz točke 39 tega sklepa.
- 50 Drugič, ni se mogoče strinjati niti s trditvijo, da na eni strani Komisija v okviru predloga za izdajo začasne odredbe ne more ponoviti svojih trditev, navedenih v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, in da je na drugi strani za presojo utemeljenosti teh trditev – čeprav na prvi pogled – potrebna zelo natančna analiza položaja strank v postopku.
- 51 Dejstvo, da je utemeljevanje Komisije v podporo njenemu predlogu za izdajo začasne odredbe podobno utemeljevanju v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ne preprečuje tega, da bi se pogoj v zvezi s *fumus boni juris* lahko štel za izpolnjen, ker – tako kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 30



tega sklepa – navedeni pogoj zahteva ravno, da sodnik za začasne odredbe opravi presojo – na prvi pogled – utemeljenosti tožbenih razlogov, navedenih v okviru spora o glavni stvari, da se ugotovi, da navedena tožba ni očitno brez kakršne koli možnosti uspeha.

- 52 Poleg tega okoliščina, na katero se sklicuje Republika Poljska, da je za presojo – čeprav na prvi pogled – utemeljenosti trditev strank glede vsebine spora potrebna zelo natančna analiza položaja teh strank, potrjuje obstoj pravnega spora, katerega rešitev ni vnaprej jasna, in s tem potrjuje, da je pogoj v zvezi s *fumus boni juris* izpolnjen v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 30 tega sklepa.
- 53 Tretjič, ni utemeljena trditev, da je na eni strani nemogoče preveriti, ali sta tožbena razloga, ki ju navaja Komisija, na prvi pogled utemeljena, ker naj bi bile trditve v okviru teh tožbenih razlogov pomanjkljivo obrazložene, in da na drugi strani te trditve temeljijo le na hipotezah.
- 54 Komisija je namreč zadostno predstavila dejanske in pravne razloge, ki na prvi pogled utemeljujejo izdajo začasne odredbe. Poleg tega je Komisija predložila podrobna pojasnila glede vsebine spornih nacionalnih določb in glede razlogov, zakaj so te določbe po njenem mnenju v nasprotju z obveznostmi Republike Poljske na podlagi določb člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine.
- 55 Glede trditve Republike Poljske, da tožbena razloga Komisije temeljita le na hipotezah, je treba na eni strani v zvezi s prvim tožbenim razlogom poudariti, da je Komisija jasno predstavila naravo povezave, ki jo je ugotovila med uporabo ukrepa znižanja upokojitvene starosti sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) za tedanje sodnike, ki so bili imenovani na to sodišče pred 3. aprilom 2018, in tem, da Republika Poljska ni izpolnila svoje obveznosti zagotoviti, da navedeno sodišče izpolni zahteve, ki so neločljivo povezane z učinkovitim sodnim varstvom na področjih, ki jih ureja pravo Unije.
- 56 Na drugi strani je treba v zvezi z drugim tožbenim razlogom ugotoviti, da Komisija v njem ne trdi, da bo predsednik Republike Poljske izkoristil svojo pristojnost, da odloča o podalšanju tekočega mandata sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) še po dopolnitvi starosti 65 let, za pritisk na te sodnike, temveč da ima predsednik Republike Poljske zaradi spornih nacionalnih določb, ki mu podeljujejo tako pristojnost, možnost izvajanja takega pritiska.
- 57 Nazadnje, Republika Poljska trdi, da v drugih državah članicah, kot sta Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ali Francoska republika, in na samem Sodišču obstajajo pravila, ki so podobna pravilom Republike Poljske, v skladu s katerimi naj bi bilo podalšanje tekočega mandata sodnikov izključno v pristojnosti vlade zadevne države članice. Republika Poljska navaja tudi različne spremembe upokojitvene starosti sodnikov v Italiji. Po mnenju Republike Poljske naj bi to, da Komisija ne izpodbija teh nacionalnih pravil, dokazovalo, da pogoj v zvezi s *fumus boni juris* v obravnavanem primeru ni izpolnjen.
- 58 Vendar je zvezi s tem za namene tega postopka dovolj poudariti, da se Republika Poljska ne more sklicevati na domnevni obstoj pravil, ki so podobna spornim nacionalnim določbam, da bi dokazala, da pogoj v zvezi s *fumus boni juris* v obravnavanem primeru ni izpolnjen.
- 59 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba ugotoviti, da je pogoj v zvezi s *fumus boni juris* v obravnavani zadevi izpolnjen.

### **Nujnost**

- 60 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je namen postopka za izdajo začasne odredbe zagotoviti polno učinkovitost prihodnje dokončne odločbe, da se prepreči vrzel v sodnem varstvu, ki ga zagotavlja Sodišče. Za uresničitev tega cilja je treba nujnost presojati glede na potrebo po začasni odločitvi, da se prepreči resna in nepopravljiva škoda za stranko, ki predlaga začasno varstvo. Ta stranka mora

dokazati, da ne more počakati do izida postopka v zadevi v glavni stvari, ne da bi utrpela tovrstno škodo (sklep podpredsednika Sodišča z dne 10. januarja 2018, Komisija/RW, C-442/17 P(R), neobjavljen, EU:C:2018:6, točka 26 in navedena sodna praksa). Za dokaz obstoja resne in nepopravljive škode ni treba zahtevati, da se nastanek škode dokaže z absolutno gotovostjo. Zadostuje, da jo je mogoče z dovolj veliko verjetnostjo predvideti (sklep podpredsednika Sodišča z dne 8. aprila 2014, Komisija/ANKO, C-78/14 P-R, EU:C:2014:239, točka 23 in navedena sodna praksa).

- 61 Poleg tega mora sodnik začasne odredbe zgolj zaradi presoje nujnosti in ne da bi to pomenilo, da kakor koli zavzema stališče glede utemeljenosti očitkov, ki jih je predlagatelj začasne odredbe navedel v postopku v glavni stvari, domnevati, da lahko ta s temu očitki uspe. Resna in nepopravljiva škoda, katere verjetni nastanek je treba dokazati, je namreč škoda, ki bi glede na okoliščine primera nastala zaradi neodobritve predlagane začasne odredbe v primeru naknadne ugoditve tožbi v glavni stvari (sklep podpredsednika Sodišča z dne 20. julija 2018, BCE/Latvija, C-238/18 R, neobjavljen, EU:C:2018:581, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 62 Zato mora Sodišče v obravnavanem primeru za presojo nujnosti domnevati, da sporne nacionalne določbe in ukrepi za njihovo uporabo lahko ogrozijo neodvisnost Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) ter da so torej v nasprotju z obveznostjo Republike Poljske na podlagi določb člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine, da zagotavlja učinkovito sodno varstvo na področjih, ki jih ureja pravo Unije.
- 63 Pri tej presoji je treba poleg tega upoštevati dejstvo, da so sporne nacionalne določbe že začele učinkovati, kot izhaja iz točk od 14 do 21 tega sklepa. Zaradi uporabe določb o znižanju upokojitvene starosti za tedanje sodnike, ki so bili na Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) imenovani pred 3. aprilom 2018, je bilo namreč na eni strani upokojenih 22 sodnikov navedenega sodišča, med njimi tudi prva predsednica in dva predsednika senata, na drugi strani pa zaradi uporabe določb o pristojnosti predsednika Republike Poljske, da podaljša funkcije sodnikov, pet sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) od dvanajstih, ki so predložili izjavo o svoji želji po nadaljevanju opravljanja funkcije, trenutno uživa podaljšanje te funkcije na podlagi odločitve predsednika Republike Poljske, medtem ko je bilo ostalih sedem obveščenih, da bodo upokojeni z 12. septembrom 2018.
- 64 Preučitev pogoja v zvezi z nujnostjo pomeni preučitev, ali lahko, kot trdi Komisija, uporaba spornih nacionalnih določb do izreka sodbe Sodišča o tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti (v nadaljevanju: dokončna sodba) povzroči resno in nepopravljivo škodo za pravni red Evropske unije.
- 65 S tega vidika je, kot je bilo opozorjeno v točkah 41 in 42 tega sklepa, ohranitev neodvisnosti organov, ki kot „sodišče“ v smislu prava Unije spadajo v sistem pravnih sredstev države članice na področjih, ki jih ureja to pravo, ključna za zagotavljanje sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki v skladu s tem pravom.
- 66 Neodvisnost nacionalnih sodišč je zlasti bistvena za pravilno delovanje sistema pravosodnega sodelovanja, ki ga predstavlja mehanizem predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, ker lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ta mehanizem uporabi le organ, pristojen za izvajanje prava Unije, ki med drugim izpolnjuje to merilo neodvisnosti (sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 67 Ohranitev neodvisnosti sodišč je prav tako ključna v okviru ukrepov, ki jih Unija sprejme na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah. Ti ukrepi namreč temeljijo na posebnem medsebojnem zaupanju držav članic v njihove pravosodne sisteme in s tem na premisi, da sodišča drugih držav članic izpolnjujejo zahteve po učinkovitem sodnem varstvu, med katerimi je neodvisnost navedenih sodišč (glej po analogiji sodbo z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 58).

- 68 Zato lahko dejstvo, da zaradi uporabe spornih nacionalnih določb morda ne bo zagotovljena neodvisnost Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) do izreka dokončne sodbe, povzroči resno škodo za pravni red Unije in s tem za pravice, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, ter za vrednote iz člena 2 PEU, na katerih temelji Unija, zlasti za pravno državo.
- 69 Opozoriti je še treba, da imajo nacionalna vrhovna sodišča v pravosodnih sistemih držav članic, v katere spadajo, ključno vlogo pri izvajanju prava Unije na nacionalni ravni, tako da lahko morebiten poseg v neodvisnost nacionalnega vrhovnega sodišča vpliva na celoten pravosodni sistem zadevne države članice.
- 70 Poleg tega je lahko resna škoda iz točke 68 tega sklepa tudi nepopravljiva.
- 71 Na eni strani namreč Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) kot sodišče, ki odloča na najvišji stopnji, izdaja odločbe – vključno v zadevah, v katerih se uporabi pravo Unije – ki so pravnomočne in lahko zato povzročijo nepopravljive učinke za pravni red Unije.
- 72 Okoliščina, na katero se sklicuje Republika Poljska, da Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) ne odloča o vsebini zadev, ki so mu predložene, nikakor ne spremeni te ugotovitve, ker Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), kot je potrdila Republika Poljska na obravnavi pred Sodiščem, skrbi za spoštovanje zakonitosti in enotnosti sodne prakse tudi takrat, ko uporablja nacionalna pravila, sprejeta na podlagi prava Unije, tako da nižja sodišča, ki morajo nato odločati o zadevah, ki jim jih vrne Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), zavezuje razlaga teh pravil, ki jo je podalo navedeno sodišče.
- 73 Na drugi strani lahko zaradi vpliva odločb Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) na nižja nacionalna sodišča dejstvo, da zaradi uporabe spornih nacionalnih določb morda ne bo zagotovljena neodvisnost navedenega sodišča do izreka dokončne sodbe, ogrozi zaupanje držav članic in njihovih sodišč v pravosodni sistem Republike Poljske ter s tem v spoštovanje pravne države v navedeni državi članici.
- 74 V takih okoliščinah so lahko ogrožena načela medsebojnega zaupanja in medsebojnega priznavanja med državami članicami, ki temeljijo na premisi, da imajo države članice vrsto skupnih vrednot, na katerih temelji Unija, kot je pravna država (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 75 Kot poudarja Komisija, ima lahko izpodbijanje teh načel resne in nepopravljive posledice za pravilno delovanje pravnega reda Unije, zlasti na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah, ki temelji na zelo visoki stopnji zaupanja med državami članicami, kar zadeva skladnost njihovih pravosodnih sistemov z zahtevami po učinkovitem sodnem varstvu.
- 76 Dejstvo, da zaradi uporabe spornih nacionalnih določb morda ne bo zagotovljena neodvisnost Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) do izreka dokončne sodbe, lahko namreč države članice pripravi do tega, da bodo zavrnilo priznanje in izvršitev sodnih odločb sodišč Republike Poljske, kar lahko povzroči resno in nepopravljivo škodo za pravo Unije.
- 77 S tega vidika tveganje izgube zaupanja v poljski pravosodni sistem – v nasprotju s trditvijo Republike Poljske – ni namišljeno ali hipotetično, temveč povsem resnično. To v okviru zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), potrjuje predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska) v postopku v zvezi z izvršitvijo evropskih nalogov za prijetje, ki so jih izdala poljska sodišča, zaradi bojazni navedenega sodišča, da bo zaradi domnevnih sistemski pomanjkljivosti v zvezi z neodvisnostjo sodišč Republike Poljske, ki izhajajo iz zakonodajnih reform pravosodnega sistema, ki jih je sprejela navedena država članica, zlasti sprejetja spornih nacionalnih

določb, oseba, za katero je bil izdan evropski nalog za prijetje, v primeru predaje poljskim pravosodnim organom utrpela kršitev temeljne pravice do neodvisnega sodišča in s tem pravice do poštenega sojenja, ki jo zagotavlja člen 47, drugi odstavek, Listine.

- 78 Zato je treba šteti, da je Komisija dokazala, da lahko v primeru zavrnitve izdaje začasnih odredb, ki jo predlaga, uporaba spornih nacionalnih določb do izreka dokončne sodbe povzroči resno in nepopravljivo škodo za pravni red Unije.
- 79 Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvami Republike Poljske, s katerimi skuša dokazati, da nujnost ni podana.
- 80 Na prvem mestu, Republika Poljska trdi, da je Komisija začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti več kot šest mesecev po sprejetju zakona o vrhovnem sodišču in samo dva dni pred datumom, na katerega bi se morali sodniki Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) v skladu s spornimi nacionalnimi določbami upokojiti, kar naj bi dokazovalo, da pogoj nujnosti ni izpolnjen.
- 81 Vendar ni sporno, da je Komisija pred začetkom postopka zaradi neizpolnitve obveznosti uporabila mehanizme, določene v Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 11. marca 2014 z naslovom „Novi okvir [Unije] za krepitev načela pravne države“ (COM(2014) 158 final).
- 82 V zvezi s tem je Komisija 20. decembra 2017, to je dan, ko je predsednik Republike Poljske podpisal zakon o vrhovnem sodišču, sprejela Priporočilo (EU) 2018/103 v zvezi z načelom pravne države na Poljskem o dopolnitvi priporočil (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 in (EU) 2017/1520 (UL 2018, L 17, str. 50) ter Obrazloženi predlog v skladu s členom 7(1) [PEU] v zvezi s pravno državo na Poljskem (COM(2017) 835 final), v katerih je navedena institucija med drugim predstavila težave, ki jih sporne nacionalne določbe pomenijo za neodvisnost sodnikov, kot so navedene tudi v tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 83 Poleg tega je Komisija v Priporočilu 2018/103 poljske organe pozvala, naj ugotovljene težave odpravijo v treh mesecih in Komisijo obvestijo o ukrepih, sprejetih v ta namen. Sporočila je tudi, da je pripravljena nadaljevati konstruktiven dialog s poljsko vlado. Po večkratni izmenjavi stališč z navedeno vlado se je kljub temu odločila vložiti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, ker ni bilo zadovoljivih rezultatov v zvezi z vprašanji, na katere je opozorila.
- 84 Nazadnje, poudariti je treba, da je morala Komisija v skladu s postopkom, ki se je začel s sporočilom iz točke 81 tega sklepa, preden je sprejela Priporočilo 2018/103, oceniti, ali na Poljskem morda obstaja sistemska nevarnost za pravno državo, ter začeti dialog z Republiko Poljsko, ki je omogočal, da Komisija sporoči svoje pomisleke in da navedena država članica nanje odgovori. Torej ni sporno, da je Komisija že med zakonodajnim postopkom, v katerem je bil sprejet zakon o vrhovnem sodišču, sprejela ukrepe v zvezi z Republiko Poljsko glede vprašanj, ki so predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 85 Poleg tega je treba poudariti, da se tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, na katero se navezuje obravnavani predlog za izdajo začasnih odredb, ne nanaša le na zakon o vrhovnem sodišču, temveč tudi na zakon o spremembah, sprejet 10. maja 2018, kar je manj kot dva meseca, preden je Komisija Republiko Poljsko poslala pisni opomin v zvezi s skladnostjo teh dveh zakonov s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU in členom 47 Listine.
- 86 V teh okoliščinah Republika Poljska ne more trditi, da je Komisija čakala več kot šest mesecev, preden je začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 87 Na drugem mestu, pri presoji nujnosti izdaje predlagane začasnih odredb ni mogoče upoštevati domnevnega obstoja pravil, podobnih spornim nacionalnim določbam, ki se uporabljajo v drugih državah članicah.



- 88 Na tretjem mestu, ni se mogoče opreti niti na okoliščino, ki jo je navedla Republika Poljska na obravnavi pred Sodiščem, da se zadeva C-619/18 obravnava po hitrem postopku, tako da ni nujnosti, ki bi utemeljila izdajo predlaganečasne odredbe.
- 89 V zvezi s tem je namreč dovolj poudariti, da okoliščina, da bo dokončna sodba izrečena ob koncu obravnave po hitrem postopku, ne preprečuje, da bi pred izrekom navedene sodbe nastala resna in nepopravljiva škoda iz točke 78 tega sklepa.
- 90 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba ugotoviti, da je pogoj v zvezi z nujnostjo v obravnavani zadevi izpolnjen.

### *Tehtanje interesov*

- 91 Zdi se, da lahko v večini postopkov za izdajočasne odredbe tako odobritev kot zavrnitev predloga za odlog izvršitve v določeni meri povzroči določene dokončne učinke, in sodnik začasne odredbe, ki mu je predložen predlog za odlog, je pristojen, da pretehta tveganja v zvezi z vsako mogoče rešitvijo (sklep predsednika Sodišča z dne 25. junija 1998, Nizozemski Antili/Svet, C-159/98 P(R), EU:C:1998:329, točka 32 in navedena sodna praksa). To konkretno pomeni zlasti preučitev, ali interes stranke, ki predlaga izdajočasne odredbe, za odlog izvršitve nacionalnih določb prevlada nad interesom, ki ga pomeni takojšnja uporaba teh določb, ali ne. V tem preizkusu je treba opredeliti, ali bi morebitna razveljavitev navedenih določb po tem, ko bi Sodišče ugodilo tožbi v glavni stvari, omogočila vrnitev položaja, ki bi ga povzročila njihova takojšnja izvršitev, v prejšnje stanje in, obratno, v kolikšnem obsegu bi odlog izvršitve navedenih določb lahko preprečeval cilje, zastavljene z navedenimi določbami, če bi bila tožba v glavni stvari zavrnjena (glej po analogiji sklep podpredsednika Sodišča z dne 10. januarja 2018, Komisija/RW, C-442/17 P(R), neobjavljen, EU:C:2018:6, točka 60 in navedena sodna praksa).
- 92 Komisija meni, da bi bila v obravnavanem primeru škoda z najvišjo stopnjo intenzivnosti tista, ki bi prizadela splošni interes Unije. V zvezi s tem trdi, da bi, če Sodišče ne bi izdalo predlaganečasne odredbe in bi nato ugodilo tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, dobro delovanje pravnega reda Unije utrpelo sistemsko škodo, medtem ko bi bil, če bi Sodišče izdalo tako odredbo in nato zavrnilo navedeno tožbo, učinek spornih nacionalnih določb le odložen.
- 93 Da bi dokazala svoj interes, da se začnejo sporne nacionalne določbe uporabljati takoj, Republika Poljska najprej ugovarja temu, da bi bilo mogoče zčasno odredbo, ki jo predlaga Komisija, doseči zadevni cilj, in sicer zagotovitev, da je mogoče izvršiti dokončno sodbo, če bi bilo tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti nazadnje ugodeno, tako da naj izdaja predlaganečasne odredbe ne bi bila utemeljena s splošnim interesom Unije, na kar se sklicuje Komisija.
- 94 Na prvem mestu, v zvezi zčasnim ukrepom zadržanja izvrševanja spornih nacionalnih določb Republika Poljska najprej trdi, da je edini učinek zčasno zadržanje izvrševanja člena 37 zakona o vrhovnem sodišču, ki predvsem določa novo upokojitveno starost sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), nastanek pravne praznine glede določitve upokojitvene starosti sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče). Dalje, zčasno zadržanje izvrševanja določb člena 37 zakona o vrhovnem sodišču, ki urejajo postopek podaljšanja tekočega mandata sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) še po dopolnitvi starosti 65 let, naj ne bi vplivalo na možnost izvršitve dokončne sodbe, ker bodo naslednji sodniki navedenega sodišča, na katere se nanaša upokojitev, starost 65 let dopolnili šele čez približno dve leti. Poleg tega, ker so bili učinki člena 111(1) zakona o vrhovnem sodišču, ki se nanaša na sodnike, ki so starost 65 let dopolnili med 3. aprilom 2018 in 3. julijem 2018, že izčrpani, naj ne bi bilo mogoče zčasno zadržanje izvrševanja te določbe in vseh ukrepov, sprejetih za njeno izvajanje, ker zacasni ukrep ne more učinkovati za nazaj. Nazadnje, posledica zadržanja izvrševanja člena 111(1a) zakona o vrhovnem sodišču, ki se nanaša na sodnike, ki bodo starost 65 let dopolnili med



4. julijem 2018 in 3. aprilom 2019, naj bi bila, da bi se edini sodnik, na katerega se ta določba nanaša, upokojil na podlagi člena 37(1) zakona o vrhovnem sodišču, torej ne da bi lahko izkoristil prehodno obdobje za uveljavitev svoje želje, da nadaljuje z opravljanjem svoje funkcije.

- 95 Vendar trditve Republike Poljske temeljijo na napačnem razumevanju narave in učinkovčasne odredbe, ki jo predlaga Komisija v tem postopku za izdajočasne odredbe. Izdajatakečasne odredbe namreč pomeni, da mora ta država članica nemudomačasno zadržati izvrševanje spornih nacionalnih določb, vključno s tistimi, katerih učinek je razveljavitev ali nadomestitev prejšnjih določb, ki urejajo upokojitveno starost sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), tako da se te prejšnje določbe ponovno začnejo uporabljati do izreka dokončne sodbe. Izvršitevčasne odredbe, ki pomeničasno zadržanje izvrševanja določbe, torej vključuje obveznost, da se zagotovi vzpostavitev stanja prava pred začetkom veljavnosti navedene določbe, in sicer v obravnavanem primeru pravne ureditve, ki je bila določena z nacionalnimi določbami, ki so bile razveljavljene ali nadomeščene s spornimi nacionalnimi določbami.
- 96 Na drugem mestu, kar zadevačasno odredbo v zvezi z vrnitvijo sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ki so bili upokojeni na podlagi spornih nacionalnih določb, na delovno mesto, Republika Poljska trdi, da učinek izvršitve te odredbe ne bi bil zagotovitev polne učinkovitosti dokončne sodbe. Ker bi navedena odredba veljala samo do izreka dokončne sodbe, bi se morali sodniki Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče),časno vrnjeni na svoja delovna mesta, ob tem izreku ponovno upokojiti v skladu s spornimi nacionalnimi določbami. Poleg tega bi imela vrnitev sodnikov, na katere se nanašajo sporne nacionalne določbe, na delovna mesta učinek za nazaj,časna odredba pa takega učinka ne more imeti.
- 97 V zvezi s tem je, kar na eni strani zadeva domnevni retroaktivni učinek ukrepov, ki bi morali biti sprejeti začasno vrnitev sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ki so bili upokojeni na podlagi spornih nacionalnih določb, na delovna mesta, dovolj poudariti, da bo obveznost Republike Poljske – kot izhaja iz točke 95 tega sklepa – zagotovi tako vrnitev na delovna mesta, pomenila takojšnji učinek izdanečasne odredbe, ki pomeni obveznost, da sečasno zadrži izvrševanje navedenih določb in ukrepov za njihovo izvajanje, in sicer v obravnavanem primeru ukrepov upokojitve zadevnih sodnikov, ter da se zagotovi ponovna vzpostavitev stanja, ki je obstajalo pred začetkom veljavnosti navedenih določb.
- 98 Na drugi strani bi se morali sodniki Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče),časno vrnjeni na delovna mesta z izvršitvijo predlaganečasne odredbe, po potrebi upokojiti na podlagi spornih nacionalnih določb šele po izreku dokončne sodbe, če bi bila z njo zavrnjena tožba zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 99 Na tretjem mestu, kar zadevačasno odredbo, s katero se Republiki Poljski odredi, naj se vzdrži kakršnega koli ukrepa za imenovanje sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) na mesta, ki so jih izpraznili upokojeni sodniki, Republika Poljska trdi, da tačasna odredba ni potrebna za zagotovitev učinkovitosti dokončne sodbe, ker mehanizmi, ki jih določa poljsko pravo, omogočajo, da se vsekakor zagotovi vrnitev sodnikov, na katere se nanašajo sporne nacionalne določbe, na mesta, ki so jih imeli pred upokojitvijo. Ker namreč mesta sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) niso poimenska, naj bi bilo mogoče sodnike, upokojene na podlagi spornih nacionalnih določb, vrniti na izpraznjena mesta sodnikov ali, če bi bila vsa mesta sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) na datum izreka dokončne sodbe zasedena, na nova mesta sodnikov, ki jih lahko predsednik Republike Poljske v skladu s svojo diskrecijsko pravico ustvari z odlokom.
- 100 Vendar v nasprotju s trditvami Republike Poljske mehanizmi, ki jih navaja ta država članica, niso taki, da bi odpravili tveganje, na katero se sklicuje Komisija.
- 101 Na eni strani namreč to, da mesta sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) niso poimenska, v nasprotju s trditvijo Republike Poljske povečuje tveganje, da se upokojeni sodniki ne bodo mogli vrniti na mesta, ki so jih zasedali pred upokojitvijo, če se bodo postopki imenovanja novih sodnikov

navedenega sodišča nadaljevali. Ker so bila vsa mesta sodnikov, ki jih je treba zapolniti na Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), združena v splošno rezervo in se zaporedoma zapolnjujejo ob koncu postopkov imenovanja, ni mogoče zagotoviti, da bodo sodnikom, na katere se nanašajo sporne nacionalne določbe, na datum izreka dokončne sodbe ponovno dodeljene funkcije, ki so jih opravljali pred upokojitvijo.

- 102 Na drugi strani, če se predpostavi, da bi bil učinek povečanja števila mest sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) z odlokom predsednika Republike Poljske odprtje mest sodnikov v senatih, v katerih so sodniki, upokojeni na podlagi spornih nacionalnih določb, opravljali svoje funkcije, iz tega odprtja novih mest ni mogoče sklepati, da bi bila prvi predsednici Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) in dvema predsednikoma senatov iz točke 16 tega sklepa zagotovljena vrnitev na mesta, ki so jih zasedali pred upokojitvijo. Zaradi hitrosti postopkov imenovanja sodnikov na navedeno sodišče, o kateri priča zaporedje dogodkov iz točk od 22 do 26 tega sklepa, bi bila namreč ta mesta lahko na datum izreka dokončne sodbe zasedena.
- 103 Nazadnje, dejstvo, da so v skladu s sklepom podpredsednika Sodišča z dne 19. oktobra 2018, Komisija/Poljska (C-619/18 R, neobjavljen, EU:C:2018:852), postopki imenovanja sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) trenutno začasno prekinjeni, ne odpravlja tveganja, na katero se sklicuje Komisija. Poudariti je namreč treba, da ukrepi, naloženi z navedenim sklepom, ki se med drugim nanašajo na začasno zadržanje izvrševanja spornih nacionalnih določb, vrnitev sodnikov, na katere se te nanašajo, na mesta, ki so jih imeli pred upokojitvijo, in na zamrznitev postopkov imenovanja novih sodnikov na mesto navedenih sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), v skladu z izrekom navedenega sklepa veljajo „do izreka sklepa, s katerim bo končan ta postopek za izdajočasne odredbe“. Iz tega izhaja, da če s tem sklepom ob koncu tega postopka ne bo izdana začasna odredba, ki jo predlaga Komisija, ne bodo obstajala jamstva, da se zadevni postopki imenovanja ne bodo nadaljevali.
- 104 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da z utemeljitvijo Republike Poljske ni mogoče dokazati, da predlagana začasna odredba ni utemeljena s splošnim interesom Unije, na katerega se sklicuje Komisija.
- 105 Drugič, Republika Poljska predstavlja vrsto trditev, da bi dokazala prevlado svojega interesa, ki se nanaša na dobro delovanje Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) in s katerim se utemeljuje, zakaj naj začasna odredba, ki jo predlaga Komisija, ne bi bila izdana.
- 106 Na prvem mestu, Republika Poljska se sklicuje na obstoj okoliščin, zaradi katerih naj bi bila vrnitev upokojenih sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) na delovna mesta pretežka. Republika Poljska zlasti poudarja, da bi morali poljski organi za to vrnitev na delovna mesta sprejeti zakonodajni ukrep in nasprotne splošne določbe, kar ne bi bilo združljivo s poljsko ustavo.
- 107 To trditev je treba zavriniti. Kot je bilo predstavljeno v točkah od 95 do 97 tega sklepa, izvršitevčasne odredbe, ki jo predlaga Komisija, pomeni obveznost za Republiko Poljsko, da nemudoma začasno zadrži izvrševanje spornih nacionalnih določb in ukrepov za njihovo izvajanje, česar posledica je obveznost, da do izreka dokončne sodbe uporablja prejšnje določbe v zvezi z upokojitveno starostjo sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) in da ponovno vzpostavi stanje, ki je obstajalo pred začetkom veljavnosti spornih nacionalnih določb.
- 108 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali stanje notranjega pravnega reda, da bi upravičila neizpolnjevanje obveznosti, ki jih nalaga pravo Unije (sodba z dne 4. julija 2018, Komisija/Slovaška, C-626/16, EU:C:2018:525, točka 60 in navedena sodna praksa).

- 109 Na drugem mestu, Republika Poljska trdi, da bi začasna ponovna vzpostavitev mandata upokojenih sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) pomenila sistemsko tveganje, ki je precej večje od tveganja, če ostanejo upokojeni. Zlasti naj bi po mnenju Republike Poljske položaj, v katerem bi bil sodnik vrnjen na delovno mesto za čas, ki ni opredeljen vnaprej, pomenil tveganje, da neodvisnost tega sodnika do izreka dokončne sodbe ne bi bila zagotovljena.
- 110 Vendar je treba ugotoviti, da Republika Poljska ni predložila nobenega elementa, ki bi omogočal ugotovitev obstoja takega tveganja.
- 111 Na tretjem mestu, Republika Poljska trdi, da bi začasna vrnitev sodnikov, na katere se nanašajo sporne nacionalne določbe, precej zapletla organizacijo dela Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče). Zlasti opozarja, da je povprečno trajanje obravnave zadeve na navedenem sodišču sedem mesecev, tako da v obdobju pred izrekom dokončne sodbe začasno vrnjeni sodniki ne bi mogli obravnavati nobene zadeve v celoti.
- 112 Vendar je treba ugotoviti, da navedena okoliščina kljub svoji pomembnosti, ki se nanaša na dobro organizacijo dela Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ne more prevladati nad splošnim interesom Unije, da navedeno sodišče deluje v razmerah, ki zagotavljajo spoštovanje njegove neodvisnosti.
- 113 Na četrtem mestu, Republika Poljska trdi, da ni mogoče izvršiti začasne odredbe, s katero ji je naloženo, naj se vzdrži kakršnega koli imenovanja sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) na mesta, ki so jih izpraznili sodniki, na katere se nanašajo sporne nacionalne določbe, ker mesta sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) niso poimenska. Republika Poljska poleg tega opozarja, da naj bi blokada imenovanj na prazna mesta sodnikov v senatih Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) škodovala pravicam oseb, ki kandidirajo za mesto sodnika na navedenem sodišču.
- 114 V zvezi s tem je treba poleg sodne prakse, navedene v točki 108 tega sklepa, poudariti, da organizacijske težave in neprijetnosti za kandidate za mesto sodnika na Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), povezane z izdajo take začasne odredbe, ne morejo prevladati nad splošnim interesom Unije za dobro delovanje njenega pravnega reda.
- 115 Tako iz preučitve, opravljene v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 91 tega sklepa, izhaja, da bi lahko splošni interes Unije za dobro delovanje njenega pravnega reda do izreka dokončne sodbe utrpel resno in nepopravljivo škodo, če ne bi bila izdana začasna odredba, ki jo predlaga Komisija, tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti pa bi bilo ugodeno.
- 116 Nasprotno interes Republike Poljske za dobro delovanje Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) ne bi mogel utrpeti take škode, če bi bila izdana začasna odredba, ki jo predlaga Komisija, tožba zaradi neizpolnitve obveznosti pa bi bila zavržena, ker bi bil edini učinek te izdaje, da bi se v omejenem obdobju ohranila uporaba pravne ureditve, ki je obstajala pred sprejetjem zakona o vrhovnem sodišču.
- 117 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da se tehtnica interesov v obravnavani zadevi nagiba v korist izdaje začasne odredbe, ki jo predlaga Komisija.
- 118 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba ugoditi predlogu Komisije za izdajo začasne odredbe iz točke 1 tega sklepa.

Iz teh razlogov Sodišče (veliki senat) izdaja naslednji sklep:

**1. Republika Poljska takoj in do razglasitve sodbe, s katero bo končana zadeva C-619/18,**

- **začasno zadrži izvrševanje določb člena 37, od (1) do (4), in člena 111(1) in (1a) ustava o Sądzie Najwyższym (zakon o vrhovnem sodišču) z dne 8. decembra 2017, člena 5 ustava o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym**

**oraz nektórych innyh ustaw (zakon o spremembah zakona o organizaciji rednih sodišč, zakona o vrhovnem sodišču in nekaterih drugih zakonov) z dne 10. maja 2018 ter vseh drugih ukrepov, sprejetih na podlagi teh določb;**

- sprejme vse potrebne ukrepe, s katerimi zagotovi, da lahko sodniki Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče, Poljska), na katere se nanašajo navedene določbe, nadaljujejo z opravljanjem svojih funkcij na mestih, ki so jih imeli 3. aprila 2018, kar je datum začetka veljavnosti zakona o vrhovnem sodišču, pri čemer imajo isti status ter iste pravice in pogoje za zaposlitev, kot so jih imeli do 3. aprila 2018;
- se vzdrži kakršnega koli ukrepa v zvezi z imenovanjem sodnikov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) na mesto tistih, na katere se nanašajo navedene določbe, in kakršnega koli ukrepa v zvezi z imenovanjem novega prvega predsednika navedenega sodišča ali navedbo osebe, odgovorne za vodenje navedenega sodišča namesto prvega predsednika, do imenovanja novega prvega predsednika, ter
- Evropsko komisijo najpozneje en mesec po vročitvi tega sklepa in nato redno vsak mesec obvešča o vseh ukrepih, ki jih je sprejela, da bi v celoti upoštevala navedeni sklep.

## **2. Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi