EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 26.7.2017.
C(2017) 5320 final

PREPORUKA KOMISIJE

od 26.7.2017.

u pogledu vladavine prava u Poljskoj

kojom se dopunjuju preporuke Komisije (EU) 2016/1374 i (EU) 2017/146

PREPORUKA KOMISIJE

od 26.7.2017.

u pogledu vladavine prava u Poljskoj

kojom se dopunjuju preporuke Komisije (EU) 2016/1374 i (EU) 2017/146

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 292.,

budući da:

(1) Europska komisija je 27. srpnja 2016. donijela Preporuku u pogledu vladavine prava u Poljskoj[1], u kojoj je izrazila svoju zabrinutost zbog situacije u pogledu Ustavnog suda i preporučila kako bi je trebalo riješiti. Komisija je 21. prosinca 2016. donijela dopunsku Preporuku u pogledu vladavine prava u Poljskoj[2].

(2) Preporuke Komisije donesene su na temelju Okvira za vladavinu prava[3]. Okvirom za vladavinu prava utvrđuje se kako će Komisija reagirati u slučaju pojavljivanja jasnih naznaka prijetnje vladavini prava u državi članici Unije i objašnjavaju se načela koja pretpostavlja vladavina prava. U Okviru za vladavinu prava navode se smjernice za dijalog između Komisije i države članice kako bi se spriječilo nastajanje sustavne prijetnje vladavini prava koja bi se mogla razviti u „očitu opasnost da država članica teško prekrši" vrijednosti, što bi moglo dovesti do primjene postupka iz članka 7. UEU-a. Ako postoje jasne naznake sustavne prijetnje vladavini prava u državi članici, Komisija može pokrenuti dijalog s tom državom članicom na temelju Okvira za vladavinu prava.

(3) Europska unija temelji se na zajedničkom skupu vrijednosti sadržanih u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji („UEU"), koje uključuju poštovanje vladavine prava. Osim zadatka da osigura poštovanje prava EU-a, Komisija je odgovorna, zajedno s Europskim parlamentom, državama članicama i Vijećem, za jamčenje zajedničkih vrijednosti Unije.

(4) Sudska praksa Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava, kao i dokumenti koje sastavi Vijeće Europe, ponajprije na osnovi stručnosti Europske komisije za demokraciju putem prava („Venecijanska komisija"), pružaju otvoren popis tih načela i stoga definiraju osnovno značenje vladavine prava kao zajedničke vrijednosti Unije u skladu s člankom 2. UEU-a. Među tim su načelima zakonitost, što podrazumijeva transparentan, pouzdan, demokratski i pluralistički proces donošenja

[1] Preporuka Komisije (EU) 2016/1374 od 27. srpnja 2016. u pogledu vladavine prava u Poljskoj; SL L 217, 12.8.2016., str. 53.–68.

[2] Preporuka Komisije (EU) 2017/146 od 21. prosinca 2016. u pogledu vladavine prava u Poljskoj kojom se dopunjuje Preporuka (EU) 2016/1374; SL L 22, 27.1.2017., str. 65.–81.

[3] Komunikacija „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava", COM(2014) 158 final.

zakona; pravna sigurnost; zabrana proizvoljnosti izvršnih ovlasti; neovisni i nepristrani sudovi; učinkovit sudski nadzor uključujući poštovanje temeljnih prava i jednakost pred zakonom[4]. Uz zagovaranje tih načela i vrijednosti državne institucije imaju i obvezu lojalne suradnje.

(5) U svojoj Preporuci od 27. srpnja 2016. Komisija je objasnila okolnosti u kojima je 13. siječnja 2016. odlučila ispitati situaciju na temelju Okvira za vladavinu prava te 1. lipnja 2016. donijela Mišljenje o vladavini prava u Poljskoj. U Preporuci se objašnjava i da informacije razmijenjene između Komisije i poljske vlade nisu uspjele otkloniti zabrinutost Komisije.

(6) U svojoj je Preporuci Komisija utvrdila da postoji sustavna prijetnja vladavini prava u Poljskoj i preporučila da poljske vlasti hitno poduzmu odgovarajuće mjere radi uklanjanja te prijetnje.

(7) U svojoj Preporuci od 21. prosinca 2016. Komisija je uzela u obzir najnovija događanja u Poljskoj nakon Preporuke Komisije od 27. srpnja 2016. Iako su neki od problema iz njezine prethodne preporuke riješeni, Komisija je utvrdila da su važna pitanja i dalje neriješena, a u međuvremenu su nastali i novi razlozi za zabrinutost. Komisija je isto tako utvrdila da je postupak koji je doveo do imenovanja nove predsjednice Ustavnog suda izazvao ozbiljnu zabrinutost u pogledu vladavine prava. Komisija je zaključila da i dalje postoji sustavna prijetnja vladavini prava u Poljskoj. Komisija je pozvala poljsku vladu da u roku od dva mjeseca riješi goruće probleme te da obavijesti Komisiju o koracima poduzetima u tu svrhu. Komisija je navela da je spremna nastaviti konstruktivni dijalog s poljskom vladom na temelju Preporuke.

(8) Poljska vlada je 20. veljače 2017., prije isteka roka od dva mjeseca, odgovorila na dopunsku Preporuku Komisije. U odgovoru se iskazuje neslaganje sa svim spornim pitanjima iz Preporuke i ne najavljuju se nikakve nove mjere za uklanjanje razloga za zabrinutost koje je utvrdila Komisija. U odgovoru se naglašava da su imenovanjem nove predsjednice Ustavnog suda 21. prosinca 2016. te stupanjem na snagu odredbi zakona o organizaciji Ustavnog suda i postupcima koji se vode pred Ustavnim sudom, zakona o statusu sudaca Ustavnog suda te zakona o provedbi zakona o organizaciji Ustavnog suda i postupcima koji se vode pred Ustavnim sudom i zakona o statusu sudaca stvoreni potrebni uvjeti za funkcioniranje Suda nakon razdoblja zastoja u radu zbog političkih sukoba oporbenih političara, u kojima je sudjelovao i bivši predsjednik Ustavnog suda.

(9) G. Mariusz Muszyński, kojeg je 8. saziv Sejma predložio bez valjane pravne osnove i kojem je 20. prosinca 2016. tadašnja vršiteljica dužnosti predsjednika Ustavnog suda odobrila da preuzme dužnost suca na tom sudu, imenovan je 21. prosinca 2016. zamjenikom nove predsjednice Ustavnog suda u slučaju njezine odsutnosti.

(10) Novoimenovana predsjednica Ustavnog suda prisilila je 10. siječnja 2017. potpredsjednika Ustavnog suda da iskoristi svoj preostali godišnji odmor. Predsjednica Ustavnog suda produljila je 24. ožujka 2017. trajanje dopusta potpredsjedniku tog suda do kraja lipnja unatoč njegovu zahtjevu da od 1. travnja 2017. nastavi obnašati svoju dužnost suca na Ustavnom sudu.

(11) Ministar pravosuđa pokrenuo je pred Ustavnim sudom 12. siječnja 2017. postupak ocjene ustavnosti izbora triju sudaca tog suda iz 2010. Nakon pokretanja tog postupka ta tri suca više nisu dobivala predmete.

[4] Vidjeti COM(2014) 158 final, odjeljak 2., Prilog I.

(12) Predsjednik Venecijanske komisije dao je 16. siječnja 2017. izjavu u kojoj je izrazio zabrinutost zbog sve gore situacije na Ustavnom sudu.

(13) Vlada je 20. siječnja 2017. najavila sveobuhvatnu reformu pravosuđa. Ministar pravosuđa predstavio je nacrt zakona o Državnom sudbenom vijeću.

(14) Ministar pravosuđa predstavio je 25. siječnja 2017. nacrt zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike i državne odvjetnike.

(15) Prizivni sud u Varšavi uputio je Vrhovnom sudu 10. veljače 2017. pravno pitanje koje se odnosi na ocjenu zakonitosti imenovanja sutkinje Julie Przyłębske na dužnost predsjednice Ustavnog suda. Vrhovni sud još nije donio odluku.

(16) Sejm je 24. veljače 2017. imenovao novog suca kao zamjenu za suca koji je podnio ostavku na svoju dužnost na Ustavnom sudu kako bi postao sudac na poljskom Vrhovnom sudu.

(17) Skupina od 50 zastupnika Sejma zatražila je 1. ožujka 2017. od Ustavnog suda da utvrdi neustavnost odredbi zakona o Vrhovnom sudu na temelju kojeg je izabran prvi predsjednik Vrhovnog suda.

(18) Zbog promjena u sastavu relevantnih vijeća za saslušanja nakon odluke koju je donijela predsjednica Ustavnog suda, 13. ožujka 2017. Državno sudbeno vijeće povuklo je četiri prijedloga podnesena Ustavnom sudu.

(19) Skupina od 50 zastupnika Sejma predstavila je 12. travnja 2017. nacrt zakona o izmjeni zakona o organizaciji općih sudova.

(20) Sejm je 11. svibnja 2017. donio zakon o izmjeni zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike i državne odvjetnike, zakona o organizaciji redovnih sudova i određenih drugih zakona („zakon o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike”). Taj je zakon objavljen 13. lipnja 2017.

(21) Komisija je 16. svibnja 2017. obavijestila Vijeće za opće poslove o situaciji u pogledu vladavine prava u Poljskoj. Svi su se sudionici složili da je vladavina prava u zajedničkom interesu i zajednička odgovornost institucija EU-a i država članica. Velika većina država članica podržala je ulogu Komisije i napore koje ulaže u rješavanje tog pitanja. Države članice pozvale su poljsku vladu da nastavi dijalog s Komisijom radi rješavanja otvorenih pitanja očekujući da ih se o novostima, prema potrebi, informira na sastanku Vijeća za opće poslove.

(22) Europsko vijeće je 23. lipnja 2017. u načelu podržalo preporuke za pojedine zemlje koje su upućene državama članicama u kontekstu Europskog semestra 2017. U preporuci koja je upućena Poljskoj nalazi se uvodna izjava u kojoj se ističe da su „pravna sigurnost i povjerenje u kvalitetu te predvidljivost regulatornih, poreznih i drugih politika i institucija važni čimbenici kojima bi se mogle povećati stope ulaganja”. U tom su kontekstu ključni i vladavina prava te neovisno sudstvo. Rješavanjem pitanja koja su razlog za ozbiljnu zabrinutost u vezi s vladavinom prava pomoći će se poboljšati pravna sigurnost”. Vijeće za ekonomske i financijske poslove donijelo je 11. srpnja 2017. preporuke za pojedine zemlje[5].

(23) Nakon završetka mandata prethodnog potpredsjednika Ustavnog suda predsjednik Republike je 5. srpnja 2017. imenovao novog potpredsjednika tog suda, g. Mariusza

[5] Uvodna izjava 14. iz Preporuke Vijeća od 13. srpnja 2017. o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2017. i davanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2017.

Muszyńskog, unatoč činjenici da je on bio jedan od triju sudaca Ustavnog suda koji su nezakonito imenovani.

(24) Skupina zastupnika *Sejma* zatražila je 5. srpnja 2017. od Ustavnog suda da utvrdi neustavnost odredbi kojima se Vrhovnom sudu omogućuje da potvrdi valjanost imenovanja predsjednika Ustavnog suda koje vrši predsjednik Republike.

(25) Skupina zastupnika Sejma podnijela je 12. srpnja 2017. nacrt zakona o Vrhovnom sudu kojim se, među ostalim, propisuje razrješenje i prisilno umirovljenje svih sudaca Vrhovnog suda, osim onih koje je postavio ministar pravosuđa.

(26) Komisija je 13. srpnja 2017. uputila dopis poljskoj vladi kako bi izrazila svoju zabrinutost u pogledu najnovijih zakonodavnih prijedloga povezanih s pravosudnim sustavom i Vrhovnim sudom naglasivši važnost suzdržavanja od donošenja tih prijedloga kako bi se omogućio smisleni dijalog te je radi toga pozvala poljskog ministra vanjskih poslova i ministra pravosuđa da što prije dođu na sastanak. Poljska vlada je 14. srpnja 2017. Komisiji uputila dopis u kojem je ponovila svoja prethodna objašnjenja situacije u pogledu Ustavnog suda.

(27) Senat je 15. srpnja 2017. odobrio zakon o izmjeni zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona („zakon o Državnom sudbenom vijeću”) i zakon o izmjeni zakona o organizaciji redovnih sudova („zakon o organizaciji redovnih sudova”).

(28) Poljska vlada odgovorila je 19. srpnja 2017. na dopis Komisije od 13. srpnja 2017. osvrnuvši se na trenutačne zakonodavne reforme poljskog pravosudnog sustava te je zatražila od Komisije da iznese konkretne razloge za zabrinutost u pogledu novih zakona kako bi se povela daljnja rasprava.

(29) Senat je 22. srpnja 2017. odobrio zakon o Vrhovnom sudu.

(30) Predsjednik Republike dao je 24. srpnja 2017. izjavu o svojoj odluci da ponovno uputi u Sejm zakon o Vrhovnom sudu i zakon o Državnom sudbenom vijeću.

(31) Predsjednik Republike potpisao je 25. srpnja 2017. zakon o izmjeni zakona o organizaciji redovnih sudova,

DONIJELA JE OVU PREPORUKU:

1. Republika Poljska trebala bi uzeti u obzir analizu Komisije izloženu dalje u tekstu i poduzeti mjere navedene u odjeljku 5. ove Preporuke kako bi se navedeni razlozi za zabrinutost uklonili u utvrđenom roku.

1. PODRUČJE PRIMJENE PREPORUKE

2. Ovom se Preporukom dopunjuju preporuke od 27. srpnja 2016. i 21. prosinca 2016. U njoj se razmatra koji su razlozi za zabrinutost iz prethodnih preporuka riješeni te se navode preostali razlozi za zabrinutost i nekoliko novih razloga za zabrinutost Komisije u vezi s vladavinom prava u Poljskoj koji su se pojavili u međuvremenu. Na temelju toga poljskim se vlastima daju preporuke kako ih riješiti. Te se zabrinutosti odnose na sljedeća pitanja:

   (1) nepostojanje neovisne i zakonite ocjene ustavnosti;

   (2) novo zakonodavstvo o poljskom pravosudnom sustavu koje je donio poljski parlament i koje izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu neovisnosti sudstva te se zbog njega znatno povećava sustavna prijetnja vladavini prava u Poljskoj, a uključuje:

(a) zakon o izmjeni zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike i državne odvjetnike, zakona o organizaciji redovnih sudova i određenih drugih zakona („zakon o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike”), koji je objavljen 13. lipnja 2017. u poljskom Službenom listu, a stupio je na snagu 20. lipnja 2017.;

(b) zakon o izmjeni zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona („zakon o Državnom sudbenom vijeću”), koji je Senat odobrio 15. srpnja 2017.; taj je zakon vraćen Sejmu 24. srpnja 2017.;

(c) zakon o izmjeni zakona o organizaciji redovnih sudova („zakon o organizaciji redovnih sudova”), koji je Senat odobrio 15. srpnja 2017., a predsjednik ga je potpisao 25. srpnja;

(d) zakon o Vrhovnom sudu, koji je Senat odobrio 22. srpnja 2017.; taj je zakon vraćen Sejmu 24. srpnja 2017.;

2. NEPOSTOJANJE NEOVISNE I ZAKONITE OCJENE USTAVNOSTI

3. U svojoj Preporuci od 21. prosinca 2016. Komisija je preporučila da poljske vlasti poduzmu sljedeće mjere koje su već zatražene u Preporuci od 27. srpnja 2016.:

(a) u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. kojima se zahtijeva da tri suca koje je u listopadu 2015. zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast preuzmu svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu, a da tri suca koje je nova zakonodavna vlast predložila bez valjane pravne osnove ne preuzmu mjesto sudaca bez pravovaljanog izbora; zbog toga se od predsjednika Republike zahtijeva da žurno uzme prisegu triju sudaca koje je izabrala prethodna zakonodavna vlast;

(b) objave i u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda od 9. ožujka 2016. i odluku od 11. kolovoza 2016. o zakonu o Ustavnom sudu od 22. srpnja 2016. te ostale odluke donesene nakon tog datuma, kao i buduće odluke;

(c) osiguraju da se pri svakoj reformi zakona o Ustavnom sudu poštuju odluke Ustavnog suda, u potpunosti uzimaju u obzir mišljenja Venecijanske komisije i osigura da se učinkovitost Ustavnog suda kao jamca Ustava ne narušava;

(d) suzdrže se od postupaka i javnih izjava kojima bi se mogli narušiti legitimitet i učinkovitost Ustavnog suda.

4. Uz te je mjere Komisija preporučila da poljske vlasti:

(a) osiguraju da Ustavni sud može hitno i učinkovito ocijeniti ustavnost zakona o statusu sudaca, zakona o organizaciji i postupcima te provedbenog zakona te da se predmetne odluke bez odlaganja objave i u potpunosti provedu;

(b) osiguraju da se ne imenuje novi predsjednik Ustavnog suda dok se ne objave i u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda o ustavnosti novih zakona te dok tri suca koje je u listopadu 2015. zakonito predložio 7. saziv Sejma ne preuzmu svoje sudske dužnosti na Sudu;

(c) osiguraju da, dok se na zakonit način ne imenuje novi predsjednik Ustavnog suda, predsjednika mijenja potpredsjednik Suda, a ne vršitelj dužnosti predsjednika ili osoba koja je imenovana predsjednicom Ustavnog suda 21. prosinca 2016.

5. Komisija primjećuje da nije provedena ni jedna od preporučenih mjera koje je bila utvrdila:

(a) tri suca koje je u listopadu 2015. zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast još uvijek nisu u mogućnosti preuzeti svoju dužnost suca na Ustavnom sudu. S druge je strane vršiteljica dužnosti predsjednika Ustavnog suda trima sucima koje je 8. saziv Sejma predložio bez valjane pravne osnove odobrila preuzimanje dužnosti;

(b) tri najvažnije odluke Ustavnog suda od 9. ožujka 2016., 11. kolovoza 2016. i 7. studenoga 2016. još uvijek nisu objavljene i uklonjene su iz upisnika Suda koji je dostupan na njegovu *web*-mjestu. Za razliku od toga, ostale odluke koje još nisu bile objavljene u vrijeme donošenja Preporuke od 21. prosinca 2016. objavljene su 29. prosinca 2016. u Službenom listu;

(c) Zakon o statusu sudaca, zakon o organizaciji i postupcima i provedbeni zakon još uvijek nisu poslani Ustavnom sudu radi hitne učinkovite ocjene njihove ustavnosti, a nova predsjednica Ustavnog suda imenovana je prije no što je takva ocjena provedena;

(d) nakon isteka mandata bivšeg predsjednika Ustavnog suda još uvijek nije na zakonit način imenovan novi predsjednik. Bivšeg predsjednika nije zamijenio potpredsjednik Ustavnog suda, već vršiteljica dužnosti predsjednika te naknadno osoba koja je imenovana predsjednicom Ustavnog suda 21. prosinca 2016.

6. Kako je objasnila u svojoj Preporuci od 21. prosinca 2016.[6], Komisija smatra da je postupak koji je doveo do imenovanja nove predsjednice Ustavnog suda u osnovi manjkav u pogledu vladavine prava. Postupak je pokrenula vršiteljica dužnosti predsjednika, čije je imenovanje izazvalo ozbiljnu zabrinutost u pogledu načela diobe vlasti i neovisnosti sudstva, koje štiti poljski Ustav. Nadalje, činjenica da je postupak omogućio da u procesu sudjeluju tri suca imenovana u prosincu, koje je nova zakonodavna vlast Sejma nezakonito predložila, čini cjelokupni proces odabira neustavnim. Slično tomu, činjenica da suci zakonito izabrani u listopadu nisu mogli sudjelovati u procesu jednako je tako utjecala na ishod i zbog toga proces učinila nevaljanim. Štoviše, vrlo kratak rok saziva Glavne skupštine i odbijanje da se sjednica odgodi također su izazvali zabrinutost. Konačno, činjenica da je kandidate izabralo samo šest sudaca nije u skladu s odlukom Ustavnog suda od 7. studenoga 2016. na temelju koje se članak 194. stavak 2. Ustava mora tumačiti tako da predsjednika Ustavnog suda imenuje predsjednik Republike iz redova kandidata koji su dobili većinu glasova Glavne skupštine Ustavnog suda.

7. Komisija isto tako napominje da je nakon imenovanja predsjednice Ustavnog suda niz događaja dodatno narušio legitimitet Ustavnog suda. Konkretno: potpredsjednik Ustavnog suda, čiji je položaj priznat Ustavom, morao je prema nalogu novoimenovane predsjednice Ustavnog suda iskoristiti svoj preostali godišnji odmor sve do isteka svojeg mandata; zbog postupka koji je pokrenuo državni odvjetnik kako bi pobio valjanost izbora triju sudaca Ustavnog suda koji je održan 2010., ti su suci naknadno isključeni iz sudbenih aktivnosti Ustavnog suda; nova predsjednica Ustavnog suda promijenila je sastav sjednica koje saslušavaju predmete, a predmeti su preraspoređeni vijećima koja se djelomično sastoje od nezakonito imenovanih sudaca; odbijeni su zahtjevi, posebno oni koje je uputio pravobranitelj, za uklanjanje

[6] Vidjeti odjeljke 5.3. i 5.4. Preporuke.

nezakonito imenovanih sudaca iz vijeća koja donose odluke; znatan broj odluka donesen je na sjednicama u kojima su sudjelovali nezakonito imenovani suci; naposljetku, nakon isteka mandata potpredsjednika, za novog potpredsjednika Ustavnog suda izabran je nezakonito imenovani sudac.

8. Zbog tih je događaja *de facto* uslijedilo potpuno preoblikovanje sastava Ustavnog suda izvan okvira uobičajenog ustavnog postupka predviđenog za imenovanja sudaca.

9. U odgovoru poljskih vlasti na dopunsku Preporuku Komisije, koji je primljen 20. veljače 2017., ne otklanjaju se razlozi za zabrinutost Komisije i ne najavljuju se nikakve konkretne mjere za rješavanje pitanja koja je postavila Komisija. U odgovoru se tvrdi da su se donošenjem novih zakona o Ustavnom sudu i imenovanjem nove predsjednice Ustavnog suda stvorili potrebni uvjeti za njegovo funkcioniranje nakon razdoblja zastoja u radu zbog političkih sukoba oporbenih političara. Kad je riječ o sastavu Ustavnog suda, kao i u prethodnom odgovoru na Preporuku od 27. srpnja 2016., i u ovom se odgovoru negira učinak odluka Ustavnog suda donesenih 3. i 9. prosinca 2015. U pogledu postupka odabira predsjednika Ustavnog suda, u odgovoru se prešućuje odluka od 7. studenoga 2016. na temelju koje se predsjednik Ustavnog suda, u skladu s Ustavom, imenuje iz redova kandidata koji su dobili većinu glasova Glavne skupštine Ustavnog suda. Kad je riječ o ulozi potpredsjednika Ustavnog suda, u odgovoru se zanemaruje činjenica da se Ustavom izričito priznaje položaj potpredsjednika Ustavnog suda koji se imenuje u skladu s istim postupkom kao i predsjednik Ustavnog suda. Kad je riječ o imenovanju vršiteljice dužnosti predsjednika Ustavnog suda, u odgovoru nije navedena pravna osnova iz Ustava za takvo imenovanje te se smatra da se radilo o iznimnom mehanizmu prilagodbe uvjetovanom izvanrednim okolnostima.

10. Zaključno, Komisija smatra da su neovisnost i legitimitet Ustavnog suda ozbiljno ugroženi te se stoga ustavnost poljskih zakona ne može više učinkovito jamčiti[7]. Kako je objašnjeno u prethodnim preporukama, ta je situacija posebno zabrinjavajuća u slučaju poštovanja vladavine prava jer je poljski parlament donio nekoliko posebno osjetljivih novih zakonodavnih akata kao što su novi zakon o državnim službenicima[8], zakon o izmjeni zakona o policiji i određenih drugih zakona[9] te zakoni o državnom odvjetništvu[10], zakon o pravobranitelju i izmjenama određenih drugih zakona[11], zakon o Nacionalnom vijeću za medije[12] i zakon o borbi protiv terorizma[13].

---

[7] U skladu s člankom 188. Ustava Ustavni sud odlučuje o usklađenosti zakona i međunarodnih sporazuma s Ustavom, usklađenosti zakona s ratificiranim međunarodnim sporazumima čija ratifikacija zahtijeva prethodnu suglasnost koju dodjeljuje zakon, usklađenosti pravnih odredbi koje izdaju središnji državni organi s Ustavom, ratificiranim međunarodnim sporazumima i zakonima, usklađenosti s Ustavom svrhe ili aktivnosti političkih stranaka te o žalbama koje se tiču ustavnih povreda. U skladu s člankom 189. Ustava Ustavni sud rješava i sporove o ovlastima između središnjih ustavnih organa države.

[8] Zakon o izmjeni zakona o državnim službenicima i određenih drugih akata od 30. prosinca 2015., objavljen u Službenom listu 8. siječnja 2016., točka 34.

[9] Zakon o izmjeni zakona o policiji i drugih zakona od 15. siječnja 2016., objavljen u Službenom listu 4. veljače 2016., točka 147.

[10] Zakon o državnom odvjetništvu od 28. siječnja 2016., objavljen u Službenom listu 15. veljače 2016., točka 177.; Zakon o provedbi zakona o državnom odvjetništvu od 28. siječnja 2016., objavljen u Službenom listu 15. veljače 2016., točka 178.

[11] Zakon o pravobranitelju i izmjenama određenih drugih zakona od 18. ožujka 2016. Zakon je potpisao predsjednik Republike 4. svibnja 2016.

11. Štoviše, negativan učinak na vladavinu prava zbog nepostojanja neovisne i zakonite ocjene ustavnosti u Poljskoj sada je ozbiljno pogoršala činjenica da ustavnost novih zakona o poljskom pravosudnom sustavu koji su navedeni u točki 2. podtočki (2) i koji se analiziraju u nastavku u odjeljku 3. više ne može provjeriti i jamčiti neovisni Ustavni sud.

3. PRIJETNJE NEOVISNOSTI SUDSTVA

12. Zakon o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike, zakon o Državnom sudbenom vijeću, zakon o organizaciji redovnih sudova i zakon o Vrhovnom sudu sadržavaju niz odredbi koje su razlog za ozbiljnu zabrinutost kad je riječ o načelima neovisnosti sudstva i diobe vlasti.

13. Komisija napominje da je u nekoliko izjava ili mišljenja, uključujući one koje su dali Vrhovni sud, pravobranitelj i Državno sudbeno vijeće, izražena zabrinutost u pogledu usklađenosti novih zakona s Ustavom.

3.1. Pomoćnici sudaca

14. Na temelju članka 2. stavka 1. i članka 2. stavka 36. zakona o izmjeni zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike i državne odvjetnike, zakona o organizaciji redovnih sudova i određenih drugih zakona pomoćnici sudaca obnašaju dužnost sudaca na okružnim sudovima u trajanju od četiri godine. Konkretno, pomoćnici sudaca moći će raditi kao suci pojedinci na okružnim sudovima.

15. Međutim, u okviru poljskog pravnog sustava pomoćnici sudaca nemaju isti status kao suci[14]. Pomoćnici sudaca imenuju se na ograničeni mandat u trajanju od četiri godine, a nakon 36 mjeseci mogu se početi prijavljivati za novi postupak kako bi postali suci. Na pomoćnike sudaca ne primjenjuju se ista jamstva za zaštitu neovisnosti sudstva kao ona koja se primjenjuju na suce – kad je riječ, primjerice, o imenovanju, čiji postupak nije isti kao onaj za suce. Za razliku od položaja sudaca, položaj pomoćnika sudaca koji obnašaju sudačke dužnosti nije predviđen Ustavom. To znači da je njihov status i jamstva njihove neovisnosti moguće izmijeniti u okviru redovnih zakona i za to nije potrebna nikakva promjena Ustava[15].

16. Tijekom zakonodavnog procesa donošenja zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike Vrhovni sud i Državno sudbeno vijeće izrazili su zabrinutost u pogledu toga jesu li jamstva neovisnosti pomoćnika sudaca u skladu s Ustavom i jesu li dovoljna kako bi se ispunili zahtjevi za pošteno suđenje iz članka 6. stavka 1.

---

[12] Zakon o Nacionalnom vijeću za medije od 22. lipnja 2016. Zakon je potpisao predsjednik Republike 27. lipnja 2016.

[13] Zakon o borbi protiv terorizma od 10. lipnja 2016. Zakon je potpisao predsjednik Republike 22. lipnja 2016.

[14] Iako su im povjerene zadaće sudaca, pomoćnike sudaca izravno imenuje ministar pravosuđa, pri čemu je Državno sudbeno vijeće minimalno uključeno u postupak s obzirom na to da može uložiti prigovor samo u roku od 30 dana.

[15] Neovisnost suca trebala bi biti zajamčena Ustavom, s time da se na zakonodavnoj razini navedu konkretnija pravila (Preporuka CM/Rec(2010)12 Odbora ministara Vijeća Europe o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti, donesena 17. studenoga 2010. („Preporuka Vijeća Europe iz 2010."), točka 7.)). Isto bi tako trebalo napomenuti da su Vrhovni sud i Državno sudbeno vijeće u svojim mišljenjima postavili pitanja o ustavnosti tog zakona.

Europske konvencije o ljudskim pravima[16]. Europski sud za ljudska prava smatra da prijašnji sustav za pomoćnike sudaca u Poljskoj nije ispunjavao te kriterije[17].

17. Zbog svojeg su kratkog mandata pomoćnici sudaca posebno podložni vanjskim utjecajima, ponajprije ministra pravosuđa. Ministar pravosuđa ima znatan utjecaj na karijeru pomoćnika sudaca jer je uključen i u naknadni postupak njihova odabira i imenovanja za suca. Pomoćnici sudaca koji bi htjeli postati suci moraju proći potpuno novi postupak odabira i imenovanja. Pomoćnici sudaca prvo moraju Državnom sudbenom vijeću podnijeti zahtjev za imenovanje za suca, nakon čega će ono izvršiti sveobuhvatnu procjenu kandidata i odlučiti o tome hoće li kandidata predložiti predsjedniku Republike za izbor na dužnost suca. Predsjednik Republike osoba je koja imenuje kandidata na dužnost suca. Legitimna želja pomoćnika sudaca da postanu suci zajedno s nepostojanjem dovoljnih jamstava za zaštitu njihove osobne neovisnosti tijekom tog razdoblja izlaže pomoćnike sudaca pritisku ministra pravosuđa i može utjecati na njihovu osobnu neovisnost pri odlučivanju u predmetima.

3.2. Predsjednici sudova

18. U poljskom pravnom sustavu predsjednici sudova imaju dvojnu ulogu: nemaju odgovornost samo kao ravnatelji sudova, već obavljaju i sudačke dužnosti. Zbog novog zakona o organizaciji redovnih sudova pojavili su se razlozi za zabrinutost u pogledu osobne neovisnosti predsjednika sudova pri izvršavanju sudačke dužnosti, a ujedno i u pogledu utjecaja na ostale suce.

19. U članku 1. stavku 6., članku 17. stavku 1. i članku 18. stavku 1. novog zakona o organizaciji redovnih sudova navode se pravila o razrješenju i imenovanju predsjednika sudova. Ministar pravosuđa imao bi tijekom razdoblja od šest mjeseci ovlast da imenuje i razrješava predsjednike sudova, a da se pritom ne bi morao pridržavati konkretnih kriterija niti bi imao obvezu navesti razloge, a sudbena vlast (ni Državno sudbeno vijeće ni vijeće sudaca predmetnog suda) ne bi mogla spriječiti provedbu tih odluka. Osim toga, nije dostupna mogućnost sudskog preispitivanja odluka o razrješenju koje donosi ministar pravosuđa. Nakon isteka razdoblja od šest mjeseci ministar pravosuđa mogao bi imenovati predsjednike sudova prema vlastitoj odluci; Državno sudbeno vijeće samo bi u slučaju razrješenja predsjednika moglo kvalificiranom dvotrećinskom većinom svih članova Vijeća spriječiti provedbu odluke ministra pravosuđa[18].

20. Ovlasti za samovoljno razrješavanje predsjednika sudova omogućile bi ministru pravosuđa da zadrži utjecaj nad njima, što bi moglo utjecati na njihovu osobnu neovisnost pri odlučivanju u predmetima. Na primjer, kako bi izbjegao svoje razrješenje, predsjednik suda od kojeg se zatraži donošenje odluke u osjetljivom predmetu protiv države može biti izložen pritisku ministra pravosuđa da slijedi stajalište države.

21. Isto tako, suci koji nisu predsjednici sudova, no htjeli bi to postati, mogu biti naklonjeniji stajalištu ministra pravosuđa kako ne bi umanjili svoje mogućnosti

---

16 Mišljenje Vrhovnog suda od 3. veljače 2017.; Mišljenje Državnog sudbenog vijeća od 10. veljače 2017.

17 Predmet Europskog suda za ljudska prava *Henryk Urban i Ryszard Urban protiv Poljske*, 23614/08, 28. veljače 2011.; predmet Europskog suda za ljudska prava *Mirosław Garlicki protiv Poljske*, 36921/07, 14. rujna 2011.; predmet Europskog suda za ljudska prava *Pohoska protiv Poljske*, 33530/06, 10. travnja 2012.

18 Članak 1. stavak 7. zakona o organizaciji redovnih sudova.

imenovanja za predsjednika suda. Zbog toga bi pri odlučivanju u predmetima njihova osobna neovisnost bila jednako ugrožena.

22. Trebalo bi isto tako napomenuti da predsjednici sudova u svojstvu ravnatelja sudova imaju važne ovlasti nad ostalim sucima te stoga mogu narušiti njihovu osobnu neovisnost. Na primjer, predsjednici sudova imaju ovlast smjenjivati suce koji obnašaju dužnost voditelja odjela ili voditelja odsjeka suda, izdavati im pisane obavijesti o novčanim kaznama u slučaju propusta te premještati suce unutar odgovarajućeg sudskog okruga bez njihova pristanka.

23. Naposljetku, kako je istaknuto posebno u mišljenjima Vrhovnog suda, Državnog sudbenog vijeća i pravobranitelja, te su odredbe razlog za zabrinutost u pogledu ustavnosti. Naime, omogućivanjem ministru pravosuđa da razrješuje predsjednike sudova ne poštuju se načela neovisnosti sudstva i diobe vlasti.

3.3. Imenovanje i karijera sudaca

24. U skladu s poljskim Ustavom neovisnost sudaca osigurava Državno sudbeno vijeće[19]. Uloga Državnog sudbenog vijeća ima izravan učinak na neovisnost sudaca, posebice kad je riječ o njihovu promaknuću, premještaju, stegovnim postupcima, razrješenju i prijevremenom umirovljenju. Na primjer, pri promaknuću suca (npr. premještajem s okružnog suda na regionalni) predsjednik Republike mora ga ponovno imenovati te je stoga potrebno ponovno provesti postupak sudske ocjene i imenovanja uz sudjelovanje Državnog sudbenog vijeća.

25. U državama članicama u kojima je državno sudbeno vijeće osnovano njegova je neovisnost stoga posebno važna kako bi se izbjegao prekomjerni utjecaj vlade ili parlamenta na neovisnost sudaca. Na primjer, u kontekstu stegovnih postupaka protiv sudaca koje je vodilo Vijeće, Europski sud za ljudska prava doveo je u pitanje razinu utjecaja tijela zakonodavne ili izvršne vlasti s obzirom na to da se Vijeće sastojalo većinom od članova koje su izravno imenovala ta tijela[20]. Zbog istog se razloga u uvriježenim europskim standardima, a posebice u Preporuci Odbora ministara Vijeća Europe iz 2010., navodi da bi „najmanje pola članova [sudbenih vijeća] trebali biti suci koje su odabrali kolege sa svih razina sudstva vodeći računa o pluralizmu u pravosuđu"[21]. Države članice same odlučuju o organizaciji svojih pravosudnih sustava, među ostalim i o osnivanju državnog sudbenog vijeća. Međutim, ako je takvo vijeće osnovano kao što je slučaj u Poljskoj, njegova neovisnost mora se zajamčiti u skladu s europskim standardima.

26. Sve dosad poljski je sustav bio u potpunosti u skladu s tim standardima jer su većinu sudaca u sastavu Državnog sudbenog vijeća odabrali drugi suci. Člankom 1. stavkom 1. i člankom 7. zakona o izmjeni zakona o Državnom sudbenom vijeću taj bi se sustav radikalno preoblikovao jer bi se njima omogućilo da Sejm[22] imenuje 15

---

[19] Članak 186. stavak 1. poljskog Ustava: „Državno sudbeno vijeće osigurava neovisnost sudova i sudaca."

[20] Predmet Europskog suda za ljudska prava *Ramos Nunes de Carvalho E Sá protiv Portugala*, 55391/13, 57728/13 i 74041/13, 21. lipnja 2016., točka 77.

[21] točka 27.; vidjeti i Akcijski plan Vijeća Europe o jačanju sudske neovisnosti i nepristranosti koji je donesen 13. travnja 2016., (CM(2016) 36 final) pod C, točka ii. Mišljenje br. 10. Savjetodavnog vijeća europskih sudaca o sudbenom vijeću u službi društva, točka 27.; razna mišljenja Venecijanske komisije i standardi Europske mreže sudbenih vijeća u Izvješću o sudbenim vijećima za 2010.–2011., točka 2.3.

[22] U Ustavu se određuje da se Državno sudbeno vijeće sastoji od članova po službenoj dužnosti (predsjednik Vrhovnog suda, ministar pravosuđa, predsjednik Vrhovnog upravnog suda i osoba koju je imenovao predsjednik) te od izabranih članova. Među izabranim su članovima četiri zastupnika koje „odabere Sejm", dva senatora koje „odabere Senat" i 15 sudaca („koji se biraju iz redova" sudaca općih, upravnih i vojnih sudova te Vrhovnog suda).

sudaca članova Državnog sudbenog vijeća te da ih može ponovno imenovati, a ujedno bi se uspostavila nova struktura unutar Vijeća. Donošenjem novih pravila o imenovanju sudaca članova Državnog sudbenog vijeća znatno se povećava utjecaj parlamenta nad Vijećem i negativno utječe na njegovu neovisnost, što je u suprotnosti s europskim standardima. Činjenica da će Sejm suce članove imenovati tropetinskom većinom ne ublažava tu zabrinutost.

27. Zbog činjenice da bi se, u skladu s člankom 5. stavkom 1. zakona o izmjeni zakona o Državnom sudbenom vijeću, mandati svih trenutačnih sudaca članova Državnog sudbenog vijeća prijevremeno okončali dodatno se produbljuje zabrinutost s obzirom na to da će parlament, kad je riječ o sastavu Vijeća, odmah steći odlučujući utjecaj nauštrb utjecaja samih sudaca.

28. Nova unutarnja struktura isto je tako čimbenik koji produbljuje ispolitiziranost Državnog sudbenog vijeća. U skladu s člankom 1. stavkom 7. zakona o izmjeni zakona o Državnom sudbenom vijeću Vijeće bi se sastojalo od dvije skupštine: prvu bi sačinjavali većinom zastupnici parlamenta, a drugu suci koje imenuje parlament. Službeno bi se Vijeće i dalje sastojalo većinom od sudaca, no u stvarnosti bi nova „politička" skupština mogla otežati postupak donošenja odluka Državnog sudbenog vijeća. Ako dvije skupštine različito procijene kandidata, skupština čije je mišljenje pozitivno mogla bi zatražiti da Vijeće izvrši ponovnu procjenu u punom sastavu uz dvotrećinsku većinu svih članova Vijeća. Takav bi prag bilo vrlo teško dosegnuti imajući u vidu i veći utjecaj zakonodavne vlasti na sastav Vijeća. Uvođenjem tog novog sustava ostvario bi se izravan učinak na imenovanje i karijeru sudaca u Poljskoj s obzirom na to da suci članovi Vijeća uključeni u rad druge skupštine u određenim okolnostima više ne mogu donositi konačnu odluku o pitanjima procjene sposobnosti kandidata za obnašanje dužnosti suca[23].

29. Ta je situacija razlog za zabrinutost kada se promatra neovisnost sudstva. Na primjer, sudac na okružnom sudu koji mora donijeti odluku u politički osjetljivom predmetu dok istodobno podnosi zahtjev za promaknuće u suca na regionalnom sudu može biti skloniji zauzeti stajalište koje podržava politička većina kako ne bi ugrozio svoju priliku za promaknuće. Čak i kad ne bi postojala ta opasnost, novi sustav ne sadržava dovoljna jamstva za postizanje dojma neovisnosti, što je neophodno kako bi se očuvalo povjerenje koje sudovi u demokratskom društvu moraju uživati u javnosti[24].

30. Komisija napominje da su u svojim mišljenjima o prijedlogu zakona Vrhovni sud i Državno sudbeno vijeće iznijeli niz razloga za zabrinutost u pogledu ustavnosti novog sustava. Posebice je primijećeno da bi zbog novih pravila Državno sudbeno vijeće postalo ovisno o političkim odlukama parlamentarne većine. U mišljenjima je ujedno istaknuto da je Državno sudbeno vijeće jedinstveno tijelo koje nije moguće podijeliti na dva organa koja nisu predviđena Ustavom te da bi se zakonom izmijenio ustavni poredak tako što bi Sejm stekao dominantni položaj nad sudbenom vlasti. Nadalje, prijevremenim prekidom mandata sudaca članova Vijeća i rada ustavnog organa narušilo bi se načelo demokratske države koja se temelji na vladavini prava i načelu zakonitosti. Kako je prethodno objašnjeno, Komisija podsjeća da trenutačno nije moguće provesti učinkovitu ocjenu ustavnosti tih odredbi.

---

[23] To je u suprotnosti sa standardima Vijeća Europe: Preporuka Vijeća Europe iz 2010. (točka 26.); Akcijski plan Vijeća Europe o jačanju sudske neovisnosti i nepristranosti koji je donesen 13. travnja 2016., (CM(2016) 36 final) pod C.

[24] Predmeti Europskog suda za ljudska prava *Morice protiv Francuske*, 29369/10, 23. travnja 2015., točka 78.; *Cipar protiv Turske*, 25781/94, 10. svibnja 2001., točka 233.

3. 4. Dob za umirovljenje i ovlast za produljenje mandata sudaca

31. U članku 1. stavku 26. točkama od b. do c. i članku 13. stavku 1. zakona o izmjeni zakona o organizaciji redovnih sudova navodi se da će se dob za umirovljenje redovnih sudaca smanjiti s 67 na 60 godina za sutkinje te s 67 na 65 godina za suce, a ministar pravosuđa dobit će ovlast za odlučivanje o produljenju mandata sudaca (do dobi od 70 godina) na temelju nejasnih kriterija. Predmetni suci i dalje ostaju na dužnosti do donošenja te odluke.

32. Novim sustavom umirovljenja negativno bi se utjecalo na neovisnost sudstva[25]. Nova su pravila dodatno sredstvo kojim ministar pravosuđa može utjecati na pojedine suce. Naime, zbog nejasnih kriterija za produljenje mandata moguća je nepravedna primjena diskrecijskog prava, čime se narušava načelo nesmjenjivosti sudaca[26]. Uz smanjenje dobi za umirovljenje u zakonu je predviđena mogućnost da ministar pravosuđa produlji trajanje mandata sudaca, i to sutkinjama za najviše deset godina, a sucima za pet godina. Isto tako, nije naveden rok u kojemu ministar pravosuđa mora donijeti odluku o produljenju mandata, što mu omogućuje da zadrži utjecaj nad predmetnim sucima tijekom preostalog trajanja njihova mandata. Čak i prije no što dosegnu dob za umirovljenje, predmetni suci bi, već zbog samog izgleda da će od ministra pravosuđa morati zatražiti produljenje mandata, mogli osjećati pritisak.

33. Novim pravilima o smanjenju dobi za umirovljenje sudaca i o produljenju mandata sudaca na temelju odluke ministra pravosuđa narušava se načelo nesmjenjivosti sudaca, što je ključni element neovisnosti sudaca u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava. Jedan je od zahtjeva za neovisnost suda koje navodi Sud Europske unije taj da suci budu osobno i operativno neovisni u obavljanju svojih dužnosti te da budu zaštićeni od razrješenja učinkovitim mehanizmima zaštite od neprimjerenog uplitanja ili pritiska izvršne vlasti[27]. Predmetne odredbe isto tako nisu u skladu s europskim standardima u skladu s kojima bi se sucima trebalo jamčiti trajanje mandata do obvezne dobi za umirovljenje, ako je takva dob određena.

34. Komisija napominje da se uvođenjem novih pravila ujedno pojavljuju razlozi za zabrinutost u pogledu ustavnosti. U skladu s mišljenjem Vrhovnog suda[28] dopuštanjem ministru pravosuđa da odlučuje o produljenju mandata suca te istodobnim smanjenjem dobi za umirovljenje sudaca krši se načelo nesmjenjivosti sudaca (članak 180. stavak 1. Ustava). Kako je prethodno objašnjeno, Komisija podsjeća da trenutačno nije moguće provesti učinkovitu ocjenu ustavnosti tih odredbi.

---

[25] Preporuka Vijeća Europe iz 2010., točka 49.

[26] U skladu sa Zakonom ministar pravosuđa odlučuje hoće li produljiti mandat sucu „uzimajući u obzir racionalno angažiranje zajedničkog sudskog osoblja i potrebe koje proizlaze iz opsega poslova pojedinih sudova" (usporediti članak 1. stavak 26. točku (b) Zakona).

[27] Predmet C-53/03, *Syfait i ostali*, 31. svibnja 2005., točka 31.; predmet C-103/97, *Köllensperger i Atzwanger*, 4. veljače 1999., točka 20.

[28] Mišljenje Vrhovnog suda od 28. travnja 2017.

3.5. Vrhovni sud

3.5.1. Razrješenje, prisilno umirovljenje i ponovno imenovanje sudaca Vrhovnog suda

35. U skladu s člankom 87. novog zakona o Vrhovnom sudu, dan nakon stupanja na snagu tog zakona svi bi suci Vrhovnog suda trebali biti razriješeni dužnosti i umirovljeni[29].

36. U skladu s člankom 88. istog Zakona samo bi suci koje je odredio ministar pravosuđa isprva ostali aktivni u prijelaznom razdoblju dok predsjednik Republike konačno ne odabere suce kojima će se dopustiti da ostanu na dužnosti nakon provedbe postupka posebne provjere. Prema tom postupku predsjednik Republike treba izabrati suce koji će ostati na dužnosti među sucima Vrhovnog suda koje je prethodno odabrao ministar pravosuđa, a ocijenilo Državno sudbeno vijeće. Taj zakon sadržava nejasne i neutvrđene kriterije u skladu s kojima bi trebalo izabrati suce koji će ostati na dužnosti. Predsjednik Republike ne bi imao obvezu primijeniti odluke Državnog sudbenog vijeća u tom pogledu[30]. U skladu s člankom 91. zakona o Vrhovnom sudu, ako je sudac koji obnaša dužnost prvog predsjednika Vrhovnog suda razriješen dužnosti ili umirovljen, predsjednik Republike odabire privremenog prvog predsjednika Vrhovnog suda.

37. Neovisnost sudstva Vrhovnog suda narušila bi se razrješenjem i prisilnim umirovljenjem svih sudaca na tom sudu ako se te postupke promatra u kontekstu pravila kojima se omogućuje njihovo ponovno imenovanje. Suce bi trebalo zaštititi od razrješenja učinkovitim mehanizmima zaštite od neprimjerenog uplitanja ili pritiska ostalih tijela državnih vlasti[31]. U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava te europskim standardima za osiguranje neovisnosti sudstva potrebna su jamstva koja su dovoljna da bi se osobu zaštitilo od onih čija je zadaća donijeti presudu u sporu[32]. Neovisnost sudaca za sobom povlači zabranu izvršnoj vlasti da smjenjuje suce tijekom njihova mandata te je nesmjenjivost stoga uključena u jamstva iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima[33]. Zbog toga se suce mora razrješavati samo pojedinačno, ako je to opravdano stegovnim postupkom povezanim s njihovim pojedinačnim djelovanjem

---

[29] U skladu s člankom 89. stavkom 1. suci koji su razriješeni i umirovljeni imaju pravo na naknadu u iznosu plaće koju je sudac primio na posljednjem radnom mjestu na Vrhovnom sudu sve dok ne navrše 65 godina. U članku 89. stavku 2. zakona o Vrhovnom sudu navodi se da suci koji su razriješeni dužnosti na Vrhovnom sudu zadržavaju pravo u roku od 14 dana od dana svojeg umirovljenja ministru pravosuđa podnijeti zahtjev za premještaj na dužnost suca na redovnom, vojnom ili upravnom sudu. Ministar pravosuđa ima pravo taj zahtjev odbiti.

[30] Nakon toga, u skladu s člankom 95. zakona o Vrhovnom sudu, ministar pravosuđa objavljuje natječaj za upražnjena radna mjesta u pojedinim odjelima Vrhovnog suda te potom Državnom sudbenom vijeću predlaže jednog kandidata prema vlastitom odabiru za svako objavljeno upražnjeno radno mjesto. Državno sudbeno vijeće ocjenjuje svakog kandidata i podnosi predsjedniku Republike prijedlog za imenovanje osobe na dužnost suca Vrhovnog suda. U određenim će slučajevima Državno sudbeno vijeće moći takav prijedlog dati samo u okviru jedne svoje skupštine, čime se može isključiti skupština koja se sastoji od sudaca članova. Ministar pravosuđa može objaviti dodatni natječaj za preostala upražnjena radna mjesta. Nakon toga kandidati mogu u okviru redovitog postupka svoje kandidature predati Državnom sudbenom vijeću koje ih ocjenjuje i koje podnosi zahtjev predsjedniku Republike za njihovo imenovanje na dužnosti sudaca na Vrhovnom sudu.

[31] Predmet C-53/03, *Syfait i ostali*, 31. svibnja 2005., točka 31.; predmet C-103/97, *Köllensperger i Atzwanger*, 4. veljače 1999., točka 20.

[32] Predmet C-222/13, *TDC*, 9. listopada 2014., točke od 29. do 32.; predmet C-506/04, *Wilson*, 19. rujna 2006., točka 53.; predmet C-103/97, *Köllensperger i Atzwanger*, 4. veljače 1999., točke od 20. do 23.; predmet C-54/96, *Dorsch Consult*, 12. rujna 1997., točka 36.; predmet C-17/00, *De Coster*, 29. studenoga 2001., točke od 18. do 21.; predmet Europskog suda za ljudska prava *Baka protiv Mađarske*, 20261/12, 23. lipnja 2016., točka 121.

[33] Predmet Europskog suda za ljudska prava *Campbell i Fell protiv Ujedinjene Kraljevine*, A80 (1984.), 28. lipnja 1984., točka 80.

te uz davanje svih jamstava za mogućnost obrane u demokratskom društvu. Nije moguće razriješiti skupinu sudaca; nije moguće razriješiti suce zbog općenitih razloga koji nisu povezani s ponašanjem pojedinca.

38. Ta jamstva i mehanizmi zaštite u ovom slučaju ne postoje i predmetne bi odredbe značile očiglednu povredu neovisnosti sudaca Vrhovnog suda i načela diobe vlasti[34] te, prema tome, vladavine prava.

3.5.2. Stegovni postupak

39. Zakonom o Vrhovnom sudu uspostavilo bi se novo stegovno vijeće i nova pravila za stegovne postupke protiv sudaca Vrhovnog suda[35].

40. Ta bi nova pravila o stegovnom postupku imala negativan učinak na neovisnost sudstva. Naime, sudjelovanje ministra pravosuđa u stegovnim postupcima protiv sudaca Vrhovnog suda predstavljalo bi prijetnju njihovoj neovisnosti: na temelju činjenice da bi imao ovlast za pokretanje stegovnih postupaka protiv sudaca Vrhovnog suda te bi ujedno mogao utjecati na provedbu istraga, ministar pravosuđa dobio bi dodatno sredstvo za vršenje znatnog pritiska na suce.

41. Naime, u skladu s člankom 56. stavkom 5. zakona o Vrhovnom sudu ministar pravosuđa mogao bi se usprotiviti odluci o prekidu istrage zbog nepostojanja osnove, koju je donijela osoba zadužena za stegovni postupak na Vrhovnom sudu nadležna za provedbu istrage; u takvom bi slučaju osoba zadužena za stegovni postupak na Vrhovnom sudu trebala nastaviti stegovni postupak i morala bi se pridržavati uputa ministra pravosuđa. Osim toga, sam ministar pravosuđa mogao bi, za svaki slučaj posebno, imenovati osobu zaduženu za stegovni postupak[36]. Ako bi ministar pravosuđa imenovao osobu zaduženu za stegovni postupak, svaka druga takva osoba isključila bi se iz određenog predmeta. Ako ministar pravosuđa imenuje osobu zaduženu za stegovni postupak, mora se provesti prethodna istraga. U skladu s člankom 57. stavkom 2. osoba zadužena za stegovni postupak koju imenuje ministar morala bi se u određenim slučajevima pridržavati uputa ministra pravosuđa.

42. Čak i sama mogućnost pokretanja stegovnog postupka na temelju uputa ministra pravosuđa imala bi izravan negativni učinak na neovisnost sudaca Vrhovnog suda. Mišljenje je Suda Europske unije da bi sud, kako bi bio neovisan, trebao potpuno autonomno izvršavati svoje funkcije bez podređivanja nekom drugom tijelu te bi na

---

[34] Taj je zakon u proturječju sa standardima Vijeća Europe. Naime, nova su pravila u suprotnosti s načelom nesmjenjivosti sudaca koje je ključni element njihove neovisnosti kako je utvrđeno u Preporuci Vijeća Europe iz 2010. U skladu s time sucima Vrhovnog suda trebalo bi biti zajamčeno trajanje mandata te se on ne bi smio prijevremeno okončati. Isto tako, u skladu s Preporukom Vijeća Europe iz 2010., odluke o odabiru sudaca i njihovoj karijeri trebale bi se temeljiti na objektivnim kriterijima koji su prethodno utvrđeni u zakonu ili su ih utvrdila nadležna tijela, a ako odluke o odabiru sudaca i njihovoj karijeri donosi vlada ili zakonodavna vlast, ovlast treba dati neovisnom i mjerodavnom tijelu čiji su članovi znatnim dijelom iz redova sudstva kako bi ono dalo preporuke ili izrazilo mišljenja koja odgovarajuće tijelo za imenovanje primjenjuje u praksi. Zakonom se krše ti standardi.

[35] Stegovni postupci protiv sudaca Vrhovnog suda odnose se na odgovornost za povrede službenih pravila i kompromitiranje dostojanstva njihova položaja. U članku 5. zakona o Vrhovnom sudu navodi se da se stegovno vijeće bavi i stegovnim postupcima protiv sudaca Vrhovnog suda, određenim stegovnim postupcima protiv članova pravne struke te žalbama protiv odluka donesenih u stegovnim postupcima. Zakonom se određuje novi sastav stegovnih sudova Vrhovnog suda: u pravilu, stegovni sud prvog stupnja sastojat će se od jednog suca stegovnog vijeća; stegovni sud drugog stupnja sastojat će se od tri suca. Stegovni postupak može se pokrenuti na temelju prijedloga osobe zadužene za stegovni postupak (članak 56. stavak 1.: osoba zadužena za stegovni postupak koju imenuje Vrhovni sud na razdoblje od tri godine i članak 54. stavak 4.: osoba zadužena za stegovni postupak koju imenuje ministar za svaki pojedinačni slučaj).

[36] Članak 54. stavak 1. zakona o Vrhovnom sudu. Ministar pravosuđa imenuje osobe zadužene za stegovni postupak iz redova tužitelja koje predloži državni odvjetnik.

taj način bio zaštićen od vanjskih djelovanja ili pritisaka kojima se može ugroziti neovisnost njegovih članova u donošenju odluka u postupcima pred tim sudovima[37]. Ti uvjeti u predmetnom slučaju nisu ispunjeni. Vrhovni sud stoga može biti izložen pritisku da pri odlučivanju u predmetima zauzme stajalište izvršne vlasti.

3.5.3. Zakonodavni proces

43. Komisija napominje da bi zakon o Vrhovnom sudu, koji je samostalan novi zakon s više od 110 članaka i kojim se mijenja šest postojećih zakona, mogao imati ozbiljan učinak na neovisnost Vrhovnog suda te, u općenitijem smislu, na diobu vlasti i vladavinu prava u Poljskoj. Komisija žali što taj važan zakon nije prošao odgovarajući postupak pripreme i savjetovanja kakav zaslužuje. Upravo suprotno, nacrt je predstavljen 12. srpnja 2017. i donesen 22. srpnja 2017. Komisija smatra da se samim takvim hitnim zakonodavnim procesom u dva doma suštinski narušava povjerenje u sudbenu vlast u Poljskoj, a proces se ne odvija u duhu lojalne suradnje između državnih institucija, što bi trebalo biti obilježje demokratske države koja se temelji na vladavini prava.

3.6. Ostale odredbe

44. Četiri zakona sadržavaju niz drugih osjetljivih odredbi kada se uzmu u obzir vladavina prava i načelo diobe vlasti, a posebice kad je riječ o prijevremenom prekidu mandata osoba zaduženih za stegovni postupak pri sudovima[38], ovlastima ministra pravosuđa za ocjenjivanje rada sudova[39], premještaju sudaca[40], strukturi Državne škole za pravosudne dužnosnike[41], prijavi imovine sudaca[42] te osoblju Državnog sudbenog vijeća i Vrhovnog suda[43]. U nizu analiza, a posebice u onima koje su izradili Vrhovni sud i Državno sudbeno vijeće, ta su pitanja označena kao zabrinjavajuća, a među njima su i pitanja u pogledu usklađenosti s Ustavom[44]. Međutim, kako je prethodno objašnjeno, trenutačno nije moguće provesti neovisnu i zakonitu ocjenu ustavnosti.

4. UTVRĐIVANJE SUSTAVNE PRIJETNJE VLADAVINI PRAVA

45. Komisija zbog prethodno navedenih razloga smatra da se situacija sustavne prijetnje vladavini prava u Poljskoj kako je opisana u njezinim preporukama od 27. srpnja 2016. i 21. prosinca 2016. znatno pogoršala. Konkretno:

---

37 Predmet C-503/15, *Margarit Panicello*, 16. veljače 2017., točke od 37. do 38.; predmet C-203/14, *Consorci Sanitari del Maresme*, 6. listopada 2015., točka 19.; predmet C-222/13, *TDC*, 9. listopada 2014., točka 30.; spojeni predmeti C-58/13 i C-59/13, *Torresi*, 17. srpnja 2014., točka 22.; predmet C-506/04, *Wilson*, 19. rujna 2006., točka 51.

38 Članak 6. zakona o izmjeni zakona o Državnom sudbenom vijeću; članak 100. stavci 1. i 2. zakona o Vrhovnom sudu.

39 Članak 1. stavak 16. zakona o izmjeni zakona o organizaciji redovnih sudova.

40 Članak 1. stavak 5. točka (b) zakona o izmjeni zakona o organizaciji redovnih sudova.

41 Članak 1. zakona o izmjeni zakona o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike.

42 Članak 1. stavak 33. zakona o izmjeni zakona o organizaciji redovnih sudova i članak 38. zakona o Vrhovnom sudu.

43 Članak 10. zakona o izmjeni zakona o Državnom sudbenom vijeću; članci 93. i 99. zakona o Vrhovnom sudu od 20. srpnja.

44 Utvrđeno je da su razlog za zabrinutost i nove odredbe o ravnateljima sudova (članak 1. zakona o izmjeni zakona o organizaciji redovnih sudova od 23. ožujka 2017.).

(1) Zbog nezakonitog imenovanja predsjednice Ustavnog suda, imenovanja triju sudaca koje je bez valjane pravne osnove predložio 8. saziv Sejma činjenice da je jedan od tih sudaca imenovan potpredsjednikom Ustavnog suda, činjenice da tri suca koje je u listopadu 2015. zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast nisu bila u mogućnosti preuzeti svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu te naknadnih događaja na Ustavnom sudu koji su prethodno opisani, *de facto* je uslijedilo potpuno preoblikovanje sastava Ustavnog suda izvan okvira uobičajenog ustavnog postupka predviđenog za imenovanja sudaca. Zbog tog razloga Komisija smatra da su neovisnost i legitimitet Ustavnog suda ozbiljno ugroženi te se stoga ustavnost poljskih zakona ne može više učinkovito jamčiti. U tim okolnostima nije moguće više smatrati da se odlukama Ustavnog suda osigurava učinkovita ocjena ustavnosti.

(2) Zakonom o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike, koji je već na snazi, te zakonom o Državnom sudbenom vijeću, zakonom o organizaciji redovnih sudova i zakonom o Vrhovnom sudu, koji trebaju stupiti na snagu, u strukturnom se smislu narušava neovisnost sudstva u Poljskoj, a njihova bi primjena imala trenutačan i konkretan učinak na neovisnost funkcioniranja sudstva u cjelini. S obzirom na to da je neovisnost sudstva ključna sastavnica vladavine prava, tim se novim zakonima znatno povećava sustavna prijetnja vladavini prava, kako je utvrđeno u prethodnim preporukama.

(3) Naime, odredbama o razrješenju sudaca Vrhovnog suda, mogućnosti njihova ponovnog imenovanja i ostalim mjerama sadržanima u zakonu o Vrhovnom sudu znatno bi se pogoršala sustavna prijetnja vladavini prava.

(4) Kako je istaknuto u nizu izjava, a posebice u onima Vrhovnog suda, Državnog sudbenog vijeća, poljskog pravobranitelja, Odvjetničke komore, udruženja sudaca i odvjetnika te ostalih relevantnih dionika[45], novi zakoni razlog su za ozbiljnu zabrinutost u pogledu njihove usklađenosti s poljskim Ustavom. Međutim, kako je prethodno objašnjeno, više nije moguće provesti učinkovitu ocjenu ustavnosti tih zakona.

(5) Naposljetku, postupci i javne izjave poljskih vlasti i zastupnika koji čine vladajuću većinu u parlamentu protiv sudaca i sudova u Poljskoj narušili su povjerenje u cjelokupni pravosudni sustav. Komisija ističe načelo lojalne suradnje između državnih organa koja je, kako je naglašeno u mišljenjima Venecijanske komisije, ustavni preduvjet u demokratskoj državi uređenoj vladavinom prava.

46. Komisija podsjeća da ondje gdje je uspostavljen sustav ustavnog pravosuđa, njegova učinkovitost predstavlja ključnu sastavnicu vladavine prava. Komisija ističe i da se bez obzira na odabrani model pravosudnog sustava neovisnost sudstva mora jamčiti u skladu s pravom EU-a. Države članice same odlučuju o organizaciji svojih

[45] Npr. mišljenja Vrhovnog suda od 30. siječnja, 3. veljače, 28. travnja i 18. srpnja 2017.; mišljenja Državnog sudbenog vijeća od 30. siječnja, 10. veljače, 7. ožujka, 12. svibnja, 26. svibnja i 18. srpnja 2017.; mišljenja pravobranitelja od 1. veljače, 12. travnja, 31. svibnja, 28. lipnja i 18. srpnja 2017.; Mišljenje ravnatelja Državne škole za pravosudne dužnosnike i državne odvjetnike od 10. veljače 2017.; zajednička mišljenja sudaca s prizivnih sudova u Lublinu od 6. veljače 2017.; u Gdanjsku, Krakovu, Białystoku, Szczecinu, Rzeszówu od 7. veljače 2017.; u Varšavi i Poznanju od 8. veljače 2017.; odluka Prezidija Glavne odvjetničke komore od 3. veljače 2017.; Mišljenje udruženja sudaca „Themis" od 29. siječnja 2017.; Mišljenje udruženja sudaca „Iustitia" od 8. veljače 2017., Mišljenje Državnog udruženja sudskih službenika od 6. veljače 2017.; Mišljenje Udruženja bivših polaznika i kandidata Državne škole za pravosudne dužnosnike i državne odvjetnike od 7. veljače2017.; Mišljenje Državnog udruženja pomoćnika sudaca od 8. veljače 2017.

pravosudnih sustava, među ostalim i o osnivanju državnog sudbenog vijeća, čija je uloga osiguravanje neovisnosti sudstva. Međutim, ako je država članica osnovala takvo vijeće, kao što je to slučaj u Poljskoj, u kojoj je Državnom sudbenom vijeću poljskim Ustavom izričito povjerena zadaća osiguravanja neovisnosti sudstva, neovisnost takvog vijeća mora se zajamčiti u skladu s europskim standardima.

47. Ne dovodeći u pitanje činjenicu da su u Europi pravosudni sustavi različiti, uspostavljeni su zajednički europski standardi kojima se osigurava neovisnost sudstva. Komisija s velikom zabrinutošću primjećuje da nakon stupanja na snagu prethodno navedenih novih zakona poljski pravosudni sustav više neće biti usklađen s europskim standardima kad je riječ o tim pitanjima.

48. U tom pogledu Komisija prima na znanje odluku predsjednika Republike od 24. srpnja 2017. da vrati u Sejm zakon o Vrhovnom sudu i zakon o Državnom sudbenom vijeću.

49. Poštovanje vladavine prava nije samo preduvjet za zaštitu svih temeljnih vrijednosti navedenih u članku 2. UEU-a. Ujedno je i preduvjet za poštovanje svih prava i obveza koje proizlaze iz Ugovora te za uspostavljanje međusobnog povjerenja građana, poduzeća i državnih tijela u pravne sustave svih ostalih država članica. Određeni aspekti novih zakona isto su tako razlog za zabrinutost s obzirom na njihovu usklađenost sa zakonima EU-a i Komisija je zbog toga odlučila, osim ove Preporuke o vladavini prava, pokrenuti protiv Poljske postupak zbog povrede kada se objavi zakon o organizaciji redovnih sudova odnosno ako se potpiše i objavi zakon o Vrhovnom sudu.

50. Komisija ističe da je pravilno funkcioniranje vladavine prava ključno i za nesmetani rad unutarnjeg tržišta jer gospodarski subjekti moraju znati da će se prema njima postupati jednako pred zakonom. To nije moguće osigurati ako sudstvo u svakoj državi članici nije neovisno. Stoga je Vijeće u svojoj preporuci za Poljsku, koja joj je upućena u kontekstu Europskog semestra 2017., naglasilo važnost toga da poljske vlasti otklone ozbiljne razloge za zabrinutost u pogledu vladavine prava. Europsko vijeće je 23. lipnja 2017. u načelu podržalo preporuke za pojedine zemlje, a Vijeće za ekonomske i financijske poslove donijelo ih je 11. srpnja 2017[46].

51. Komisija napominje da je niz raznih dionika na europskoj i međunarodnoj razini izrazio svoju duboku zabrinutost u vezi s reformom poljskog pravosudnog sustava: predstavnici sudbene vlasti diljem Europe, uključujući Mrežu predsjednika vrhovnih sudova Europske unije i Europsku mrežu sudbenih vijeća, Venecijanska komisija, povjerenik za ljudska prava u Vijeću Europe, Odbor za ljudska prava Ujedinjenih naroda te brojne organizacije civilnog društva kao što su Amnesty International i Mreža za ljudska prava i demokraciju. Europski parlament isto je tako izrazio svoju zabrinutost, među ostalim u dvjema rezolucijama kojima se podupiru stajališta Komisije.

[46] Uvodna izjava 14.: „Pravna sigurnost i povjerenje u kvalitetu te predvidljivost regulatornih, poreznih i drugih politika i institucija važni su čimbenici kojima bi se mogle povećati stope ulaganja. U tom su kontekstu ključni i vladavina prava te neovisno sudstvo. Rješavanjem pitanja koja su razlog za ozbiljnu zabrinutost u vezi s vladavinom prava pomoći će se poboljšati pravna sigurnost". Preporuka Vijeća od 13. srpnja 2017. o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2017.

5. PREPORUČENO DJELOVANJE

52. Komisija preporučuje da poljske vlasti hitno poduzmu odgovarajuće mjere radi uklanjanja te sustavne prijetnje vladavini prava.

53. Komisija posebice preporučuje da poljske vlasti poduzmu sljedeće mjere:

(a) ponovno uspostave neovisnost i legitimitet Ustavnog suda kao jamca poljskog Ustava osiguravanjem zakonitog izbora i imenovanja njegovih sudaca, njegova predsjednika i potpredsjednika te cjelovitom provedbom odluka Ustavnog suda od 3. i 9. prosinca 2015. kojima se zahtijeva da tri suca koje je u listopadu 2015. zakonito predložila prethodna zakonodavna vlast preuzmu svoju dužnost sudaca na Ustavnom sudu, a da tri suca koje je nova zakonodavna vlast predložila bez valjane pravne osnove više ne donose odluke u sporovima bez pravovaljanog izbora[47];

(b) objave i u potpunosti provedu odluke Ustavnog suda od 9. ožujka 2016., 11. kolovoza 2016. i 7. studenoga 2016.;

(c) osiguraju da zakon o Državnom sudbenom vijeću, zakon o organizaciji redovnih sudova i zakon o Vrhovnom sudu ne stupe na snagu i da se zakon o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike povuče ili izmijeni kako bi se osigurala njegova usklađenost s Ustavom i europskim standardima o neovisnosti sudstva;

(d) suzdrže se od donošenja bilo koje mjere kojom se ometa trajanje mandata sudaca Vrhovnog suda i obnašanje njihovih dužnosti;

(e) osiguraju da se svakom reformom pravosuđa podupire vladavina prava i da ona bude u skladu s pravom EU-a i europskim standardima o neovisnosti sudstva te da se priprema u bliskoj suradnji sa sudbenim vlastima i svim zainteresiranim stranama;

(f) suzdrže se od postupaka i javnih izjava kojima bi se mogao dodatno narušiti legitimitet Ustavnog suda, vrhovnih sudova, redovnih sudova, sudaca, bilo pojedinačno ili skupno, ili cjelokupne sudbene vlasti.

54. Komisija naglašava da je lojalna suradnja, potrebna među različitim državnim institucijama u predmetima koji se odnose na vladavinu prava, neophodna radi pronalaženja rješenja u postojećoj situaciji. Komisija ujedno potiče poljske vlasti da zatraže stajališta Venecijanske komisije o zakonu o Državnoj školi za pravosudne dužnosnike, zakonu o Državnom sudbenom vijeću, zakonu o organizaciji redovnih sudova i zakonu o Vrhovnom sudu te o svim novim zakonodavnim prijedlozima čiji je cilj reforma pravosudnog sustava u Poljskoj.

55. Komisija poziva poljsku vladu da probleme navedene u ovoj Preporuci riješi u roku od mjesec dana od primitka ove Preporuke te da obavijesti Komisiju o koracima poduzetima u tu svrhu.

56. Komisija poziva poljske vlasti da iskoriste priliku povodom odluke poljskog predsjednika da Sejmu vrati zakon o Državnom sudbenom vijeću i zakon o Vrhovnom sudu kako bi se osiguralo da se pri svim reformama pravosuđa u Poljskoj uzmu u obzir razlozi za zabrinutost koji su izraženi u ovoj Preporuci.

---

[47] Vidjeti Preporuku (EU) 2017/146 i Preporuku (EU) 2016/1374.

57. Komisija podsjeća i da se preporukama donesenima na temelju Okvira za vladavinu prava ne sprječava izravna aktivacija članka 7. UEU-a ako bi zbog naglog pogoršanja stanja u državi članici bila potrebna snažnija reakcija EU-a[48].

58. Komisija posebice traži da poljske vlasti ne poduzimaju nikakve mjere za razrješenje ili prisilno umirovljenje sudaca Vrhovnog suda jer će se tim mjerama znatno pogoršati sustavna prijetnja vladavini prava. Poduzmu li poljske vlasti takve mjere, Komisija je spremna bez odlaganja aktivirati članak 7. stavak 1. UEU-a.

59. Na temelju ove Preporuke Komisija je i dalje spremna nastaviti konstruktivan dijalog s poljskom vladom.

Sastavljeno u Bruxellesu 26.7.2017.

Za Komisiju
Frans TIMMERMANS
Prvi potpredsjednik

[48] Odjeljak 4.1. Komunikacije „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava", COM(2014) 158 final.