

**Zadeva C-487/19****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

26. junij 2019

**Predložitveno sodišče:**

Sąd Najwyższy (Poljska)

**Datum predložitvene odločbe:**

21. maj 2019

**Tožeča stranka:**

W.Ż.

**Ob udeležbi:**Prokurator Prokuratury Krajowej Bożena Górecka**Predmet postopka pred nacionalnim sodiščem**

Pravno vprašanje, ki ga je postavilo Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče, Poljska), za odločanje v razširjenem senatu, v zvezi z izločitvijo sodnikov vrhovnega sodišča, ki odločajo v Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (senat za izredni nadzor in javne zadeve, Poljska), v postopku v zvezi s pritožbo osebe W.Ż..

**Predmet in podlaga vprašanja za predhodno odločanje**

Razlaga členov 2, 6(1) in (3) ter 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine o temeljnih pravicah in s členom 267 PDEU v zvezi s pojmom „neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče“.

**Vprašanje za predhodno odločanje**

Ali je treba člene 2, 6(1) in (3) ter člen 19(1), drugi pododstavek, [PEU] v povezavi s členom 47 [Listine o temeljnih pravicah] in členom 267 [PDEU] razlagati tako, da sodišče, ki ga sestavlja sodnik posameznik, ki je bil za sodnika imenovan v očitnem nasprotju s predpisi države članice o imenovanju sodnikov, ni neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče v

smislu prava Unije, zlasti zato, ker je bila ta oseba za sodnika imenovana, čeprav je bilo zoper sklep nacionalnega organa (Krajowa Rada Sądownictwa, nacionalni sodni svet, Poljska), ki je vseboval predlog o imenovanju te osebe za sodnika, pri pristojnem nacionalnem sodišču (Naczelny Sąd Administracyjny, vrhovno upravno sodišče, Poljska) vloženo pravno sredstvo, bila izvršitev tega sklepa v skladu z nacionalnim pravom zadržana in postopek pred pristojnim nacionalnim sodiščem (vrhovno upravno sodišče) pred izročitvijo akta o imenovanju še ni bil končan?

### **Navedene določbe prava Unije**

Člen 2, člen 6(1) in (3), člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, člen 47 Listine o temeljnih pravicah ter člen 267 PDEU.

### **Navedene določbe nacionalnega prava**

Členi 7, 10, 45, 60, 77, 144, 175, 179 in 183 Konstytucja RP (poljska ustava).

Člena 43 in 44 Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (zakon o nacionalnem sodnem svetu) z dne 12. maja 2011, kakor je bil spremenjen z Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (zakon o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč in določenih drugih zakonov) z dne 20. julija 2018 (Dz. U. 2018, pos. 1443) v različici, ki velja od 27. julija 2018.

Člen 44 zakona o nacionalnem sodnem svetu z dne 12. maja 2011 v različici, ki velja od 1. aprila 2019 in v kateri je upoštevana sodba Trybunał Konstytucyjny (ustavno sodišče, Poljska) z dne 25. marca 2019 v zadevi K12/18 (Dz. U. 2019, pos. 609).

Člen 44 zakona o nacionalnem sodnem svetu z dne 12. maja 2011, kakor je bil spremenjen z Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (zakon o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu in zakona o organizaciji upravnih sodiščih) z dne 26. aprila 2019 (Dz. U. 2019, pos. 914) v različici, ki velja od 23. maja 2019.

Člena 3 in 4 zakona o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu in zakona o organizaciji upravnih sodiščih z dne 26. aprila 2019 (Dz. U. 2019, pos. 914).

Členi 26, 82, 86 in 87 Ustawa o Sądzie Najwyższym (zakon o vrhovnem sodišču) z dne 8. decembra 2017 (Dz. U. 2018, pos. 5 s spremembami).

Člen 22a Prawo o ustroju sądów powszechnych (zakon o organizaciji splošnih sodišč) z dne 27. julija 2001 (konsolidirana različica: Dz. U. 2019, pos. 52 s spremembami).

Členi 49, 50, 365, 379, 388, 391, 398<sup>21</sup> in 401 Kodeks postępowania cywilnego (zakonik o prawnem postopku).

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 Z odločbo z dne 27. avgusta 2018 je bil sodnik W.Ż. na podlagi člena 22a(4b), točka 1, zakona o organizaciji splošnih sodišč z dne 27. julija 2001 premeščen iz oddelka Sąd Okręgowy w K. (okrožno sodišče K., Poljska), v katerem je delal do tedaj, v drug oddelek tega sodišča. Zoper to odločbo je oseba W.Ż. vložila ugovor pri nacionalnem sodnem svetu, ki je postopek v zvezi s tem ugovorom zoper odločbo Prezes (predsednik) okrožnega sodišča ustavil s sklepom z dne 21. septembra 2018 (zadeva I NO 47/18). Oseba W.Ż. je nato zoper ta sklep nacionalnega sodnega sveta vložila pritožbo pri vrhovnem sodišču.
- 2 Po vložitvi pritožbe zoper sklep nacionalnega sodnega sveta je oseba W.Ż. 14. novembra 2018 zaprosila za izločitev vseh sodnikov vrhovnega sodišča, ki delajo v senatu za izredni nadzor in javne zadeve vrhovnega sodišča. Pojasnila je, da ta senat zaradi svoje ureditve in načina, kako je njegove člane izvolil nacionalni sodni svet, ki je zaseden v nasprotju z ustavnim pravom, o pritožbi ne more odločati nepristransko in neodvisno – in sicer v nobeni sestavi oseb, ki so njegovi člani.
- 3 Predlog za imenovanje vseh sodnikov, ki delajo v senatu za izredni nadzor in javne zadeve in na katere se nanaša predlog za izločitev, je bil del sklepa nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018 z dne 28. avgusta 2018 (v nadaljevanju: sklep nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018). Zoper celoten sklep so drugi udeleženci postopka imenovanja, ki jih nacionalni sodni svet Prezydent RP (predsedniku Republike Poljske) ni predlagal za imenovanje za sodnike vrhovnega sodišča, pri vrhovnem upravnem sodišču vložili pritožbo.
- 4 Vrhovno upravno sodišče je s sklepom z dne 27. septembra 2018 izvršitev sklepa nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018 zadržalo.
- 5 Kljub vloženi pritožbi zoper celoten sklep nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018, zadržanju izvršitve tega sklepa, ki ga je odredilo vrhovno upravno sodišče, in dejstvu, da postopek pred vrhovnim upravnim sodiščem še ni bil končan, je predsednik Republike Poljske 10. oktobra 2018 osebam, na katere se nanaša predlog za izločitev, ki ga je podala oseba W.Ż., izročil akte o imenovanju za sodnika senata za izredni nadzor in javne zadeve na vrhovnem sodišču.
- 6 Postopki pred vrhovnim upravnim sodiščem, ki se nanašajo na pritožbe zoper sklep nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018, so se prekinili do odločitve Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) o vprašanjih za predhodno odločanje o združljivosti člena 44(1b) in (4) zakona o nacionalnem sodnem svetu s pravom Unije (zadeva C-824/18).

- 7 Predsednik Republike Poljske je 20. februarja 2019 osebi A.S. izročil akte o imenovanju za sodnika v senatu za izredni nadzor in javne zadeve na vrhovnem sodišču. Predlog za njeno imenovanje je bil podan v okviru sklepa nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018, torej je bila oseba A.S. imenovana ravno tako po vložitvi pritožbe zoper celoten sklep nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018 pri vrhovnem upravnem sodišču in zadržanju izvršitve tega sklepa, ki ga je odredilo to sodišče, in kljub temu, da postopek pred tem sodiščem še ni končan. Glede na to, da je bila oseba A.S. za sodnika vrhovnega sodišča imenovana 20. februarja 2019, torej potem ko je oseba W.Ž. 14. novembra 2018 vložila predlog za izločitev, oseba A.S. v ta predlog ni bila vključena.
- 8 Z dopisom z dne 5. marca 2019 je državni tožilec Prokuratura Krajowa (nacionalno javno tožilstvo; Poljska) obvestil, da se želi udeležiti postopka v zvezi s pritožbo zoper sklep nacionalnega sodnega sveta o ustavitvi postopka ugovora (zadeva I NO 47/18). Predlagal je, naj se pritožba osebe W.Ž. zoper ta sklep nacionalnega sodnega sveta zavrže kot nedopustna.
- 9 Senat za izredni nadzor in javne zadeve vrhovnega sodišča je 8. marca 2019, tik pred začetkom zasedanja Izba Cywilna (civilni senat), v sestavi sodnika posameznika, osebe A.S., čeprav mu sodni spisi v zadevi I NO 47/18 niso bili na voljo, sklenil, da se pritožba W.Ž. v tej zadevi zavrže kot nedopustna. V tem sklepu je bilo mnenje državnega tožilstva potrjeno kot pravilno, ne da bi se osebi W.Ž. omogočilo, da se do njega opredeli.
- 10 Senat vrhovnega sodišča, ki je 20. marca 2019 moral odločati o predlogu za izločitev, je sklenil, da je bil s sprejetjem sklepa z dne 8. marca 2019 v zadevi I NO 47/18 pred odločitvijo o predlogu za izločitev kršen člen 50(3), točka 2, zakonika o pravnem postopku, ki vsakemu sodniku – tudi sodniku, ki v predlog za izločitev ni zajet – prepoveduje končati postopek v zadevi, če je bil podan predlog za izločitev. Poleg tega je ugotovil, da sodišče, ki se ukvarja s sporom in odloča o njem, ne da bi razpolagalo s sodnimi spisi in ne da bi osebi W.Ž. omogočilo, da izve za mnenje državnega tožilca, krši pravico do poštenega sojenja (člen 45(1) ustave, člen 6(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v nadaljevanju: EKČP, in člen 47(2) Listine o temeljnih pravicah).
- 11 Vrhovno sodišče je poleg tega preučilo, ali je oseba A.S. – glede na okoliščine njenega imenovanja – sploh sodnik tega sodišča. Ta okoliščina je pomembna za vprašanje, ali sklep z dne 8. marca 2019, ki ga je v zadevi I NO 47/18 izdalo vrhovno sodišče v sestavi sodnika posameznika, ki je bil A.S., kot sodna odločba pravno obstaja. Odgovor na to vprašanje je pomemben pri odločitvi o predlogu za izločitev. Če sklep, izdan 8. marca 2019 v zadevi I NO 47/18, pravno obstaja, je treba postopek, ki se nanaša na predlog za izločitev, končati (ustaviti) kot brezpredmeten. Če pa sklep, izdan 8. marca 2019 v zadevi I NO 47/18, pravno ne obstaja, je o predlogu za izločitev treba odločiti.

- 12 Pri presoji tega vprašanja so se vrhovnemu sodišču vzbudili znatni dvomi; v presojo ga je predložilo sedemčlanskemu senatu vrhovnega sodišča, ki naj bi presodil, ali sodna odločba, ki jo izda sodnik posameznik, v pravnem smislu obstaja, kadar je bila ta oseba imenovana za sodnika vrhovnega sodišča, čeprav je bila zoper sklep nacionalnega sodnega sveta, s katerim je ta to osebo predlagal, pri vrhovnem upravnem sodišču vložena pritožba, bila izvršitev tega sklepa zadržana in postopek pred vrhovnim upravnim sodiščem ob izročitvi akta o imenovanju tej osebi še ni bil končan.
- 13 Pri presoji tega pravnega vprašanja je sedemčlanski senat vrhovnega sodišča podvomil glede razlage določb prava Unije, navedenih v vprašanju za predhodno odločanje. Dvomi o vprašanju, ali se sodišče, ki ga sestavlja sodnik posameznik, pri čemer je bila ta oseba za sodnika imenovana v očitnem nasprotju s predpisi nacionalnega prava o imenovanju sodnikov, zlasti v okoliščinah, kakršne so v primeru A.S., lahko šteje za neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče v smislu prava Unije.

#### **Kratka obrazložitev predložitve**

- 14 Dvomov ni pomembno odpraviti le v zvezi z osebo A.S., temveč tudi v zvezi s preostalimi osebami, ki delajo v senatu za izredni nadzor in javne zadeve, sedmimi osebami, ki sodijo v civilnem senatu, in eno osebo, ki je članica Izba Dyscyplinarna (disciplinski senat), ki so bile za sodnike vrhovnega sodišča imenovane v enakih okoliščinah kot A.S.. Poleg tega je predsednik Republike Poljske imenoval še 10 drugih oseb, ki so članice disciplinskega senata, čeprav je bila zoper sklep nacionalnega sodnega sveta, ki je predlagal njihovo imenovanje, pred tem pri vrhovnem upravnem sodišču vložena pritožba in se postopek pred tem sodiščem ob izročitvi aktov o imenovanju še ni končal.
- 15 Odgovor Sodišča bo sedemčlanskemu senatu vrhovnega sodišča omogočil, da odloči o pravnem vprašanju, ki mu ga je predložil senat tega sodišča v običajni sestavi. Če bo Sodišče presodilo, da ko se je vrhovno sodišče odločilo, da se pritožbeni postopek osebe W.Ż. zoper sklep nacionalnega sodnega sveta (zadeva I NO 47/18) ustavi, vrhovno sodišče ni bilo neodvisno, nepristransko in predhodno z zakonom ustanovljeno sodišče, zaradi česar tudi ni bilo zagotovljeno učinkovito pravno varstvo v skladu s pravom Unije v smislu člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine o temeljnih pravicah ter člena 267, tretji pododstavek, PDEU, bo to vplivalo na odločitev, kakšne posledice ima v skladu s poljskim pravom imenovanje sodnika vrhovnega sodišča v okoliščinah, v kakršnih je bila imenovana oseba A.S. To bi lahko utemeljilo domnevo, da odločbe vrhovnega sodišča, ki jih izdajajo senati, ki jih sestavljajo izključno osebe, imenovane v takšnih okoliščinah, pravno ne obstajajo, ker jih izdaja oseba oziroma izdajajo osebe, ki ni sodnik oziroma niso sodniki.
- 16 Predložitveno sodišče se sklicuje na sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, točke od 33 do 37) in z dne 26. julija



2018, LM (C-216/18 PPU), ter opozarja, da je Evropska unija unija prava, v kateri sodni nadzor znotraj pravnega reda ni le naloga Sodišča, temveč tudi sodišč držav članic. Te države morajo zagotoviti pravna sredstva, potrebna za to, da je na področjih, ki jih ureja pravo Unije, posamezniku zagotovljeno učinkovito sodno varstvo. Načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, je splošno načelo prava Unije, obstoj učinkovitega sodnega nadzora pa je sam po sebi neločljiva značilnost pravne države. Vsaka država članica mora zagotoviti, da organi, ki – kot „sodišče“ v smislu prava Unije – so del sistema pravnih sredstev na področjih, ki ga zajema to pravo, izpolnjujejo zahteve za učinkovito sodno varstvo. Opozarja tudi, da je pri presojanju, ali zadevni organ izpolnjuje zahteve za „sodišče“ v smislu člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, treba upoštevati merila, kot so pravna podlaga dejavnosti organa, njegova neodvisnost in neodvisnost oseb, ki v tem organu odločajo kot sodniki. Po njegovem mnenju se ta merila povsem skladajo z zahtevami, ki so v členu 267, tretji pododstavek, PDEU in členu 47 Listine o temeljnih pravicah za „sodišče“ postavljene v okviru pravice do učinkovitega pravnega sredstva in dostopa do nepristranskega sodišča, in poleg tega ustrezajo pogojem za neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče iz člena 6(1) EKČP (glej v zvezi s tem člen 52(3) in (7) Listine o temeljnih pravicah ter člen 6(3) PEU).

- 17 Predložitveno sodišče poudarja, da je obravnavana zadeva s pravom Unije povezana z dveh vidikov. Prvič, senat za izredni nadzor in javne zadeve vrhovnega sodišča je pristojen za vprašanja v zvezi z razlago in uporabo prava Unije, med drugim vprašanja reguliranja, zlasti taka, ki se nanašajo na varstvo konkurence in reguliranje energije. Na teh področjih se pogosto uporabljajo določbe prava Unije ali nacionalnega prava, namenjene izvajanju prava Unije. Zato je treba preučiti, ali senat za izredni nadzor in javne zadeve vrhovnega sodišča – ker ga zasedajo oseba A.S. in druge osebe, ki so bile imenovane v enakih okoliščinah – izpolnjuje zahteve iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU. Drugič, sporni sklep z dne 8. marca 2019 je bil izdan v postopku v zvezi s položajem nacionalnega sodnika, to je osebe W.Ž. Sodnik W.Ž. mora biti kot član nacionalnega sodišča neodvisen, da – pri uporabi prava Unije – tudi to sodišče ostane neodvisno in izpolnjuje zahteve iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU. V obravnavani zadevi je poleg tega treba upoštevati zahteve iz člena 47(2) Listine o temeljnih pravicah, iz katerih izhaja, da je treba presoditi, ali se lahko sodišče, ki presoja v sporu, torej senat za izredni nadzor in javne zadeve vrhovnega sodišča, šteje za neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče v smislu te določbe.
- 18 Predložitveno sodišče ugotavlja, da v postopku imenovanja, v katerem je bila oseba A.S. imenovana za sodnika vrhovnega sodišča, prišlo do očitne kršitve določb poljskega prava o imenovanju sodnikov. To kršitev predstavlja predvsem to, da je predsednik Republike Poljske osebo A.S. za sodnika vrhovnega sodišča imenoval, čeprav so pred tem drugi udeleženci v postopku imenovanja zoper sklep nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018, s katerim je bila predlagana za imenovanje, pred vrhovnim upravnim sodiščem vložili pritožbe in postopek pred

vrhovnim upravnim sodiščem ob izročitvi akta o imenovanju osebi A.S. še ni bil končan.

- 19 V členu 179 ustave je določeno, da na Poljskem sodnike za nedoločen čas imenuje predsednik Republike Poljske na predlog nacionalnega sodnega sveta. Potrebno je kronološko sodelovanje dveh državnih ustavnih organov, ki se medsebojno dopolnjujeta. Predlog nacionalnega sodnega sveta ni stališče, temveč ima konstitutivni značaj, saj je šele po predložitvi predloga predsedniku Republike Poljske predsednik Republike Poljske pooblaščen, da imenuje osebe, navedene v predlogu.
- 20 Pred predložitvijo predloga za imenovanje sodnikov predsedniku Republike Poljske se opravi postopek imenovanja, potek katerega je – ob upoštevanju ustavnih zahtev – določen z zakoni. Za varstvo pravic kandidatov, ki se udeležijo postopka imenovanja, med drugim pravice do enakega dostopa do službe v javnem sektorju (člen 60 ustave Republike Poljske) in pravice do dostopa do sodišča v vsaki posamezni zadevi (člena 45(1) in 77(2) ustave), je določen sodni nadzor zakonitosti sklepov nacionalnega sodnega sveta, ki se nanašajo na predloge za imenovanje sodnikov, ki se predložijo predsedniku Republike Poljske (člen 44 zakona o nacionalnem sodnem svetu). Za nadzor v zvezi s kandidati, ki kandidirajo za sodnika vrhovnega sodišča, je pristojno vrhovno upravno sodišče.
- 21 Pristojnost predsednika Republike Poljske, da imenuje sodnike, če ga je za to prosil nacionalni sodni svet, je posebna pravica predsednika, zato ni treba, da predsednikove akte, ki se nanašajo na imenovanje sodnikov, podpiše (sopodpiše) Prezes Rady Ministrów (predsednik vlade). Ta rešitev naj ne bi okrepila položaja predsednika Republike Poljske nasproti sodni oblasti, temveč naj bi jo ščitila pred vmešavanjem Rada Ministrów (svet ministrov) – ki je drug izvršilni organ poleg predsednika –, zlasti pred vmešavanjem predsednika vlade in Minister Sprawiedliwości (pravosodni minister). Pri izvajanju posebne pravice do imenovanja sodnikov mora predsednik Republike Poljske vedno upoštevati načelo, da sme nosilec javne oblasti delovati le na podlagi zakonov in v mejah, določenih z zakoni, ter mora spoštovati pristojnosti sodne oblasti.
- 22 Predsednik Republike Poljske pa kandidatov postopka imenovanja za sodnike ne more imenovati ne le, kadar nacionalni sodni svet predloga sploh ni podal, temveč tudi, kadar je nacionalni sodni svet predlog s sklepom sicer podal, vendar je s pravnega vidika zadržan, ker je bila zoper ta sklep vložena pritožba, zaradi česar ga je treba sodno preučiti. Če je bila pred izročitvijo akta o imenovanju za sodnika vrhovnega sodišča zoper sklep, s katerim je bilo predlagano imenovanje zadevne osebe, pri vrhovnem upravnem sodišču vložena pritožba, je pravni obstoj sklepa odvisen od odločitve tega sodišča. Ko se pritožba reši, lahko to povzroči, da pogoji za imenovanje sodnika niso več izpolnjeni. Do konca postopka pred vrhovnim upravnim sodiščem predsednik Republike Poljske zato ni bil upravičen uveljavljati posebne pravice do imenovanja sodnikov, saj za uveljavljanje te pravice ni bilo stabilne podlage.

- 23 Na to ne vplivajo določbe o obsegu in trenutku, v katerem sklep nacionalnega sodnega sveta postane pravnomočen, če ga ne izpodbijajo vsi udeleženci postopka imenovanja (člen 44(1b) zakona o nacionalnem sodnem svetu), in določbe, s katerimi so določene pravne posledice razveljavitve izpodbijanega sklepa o nepredlaganju za imenovanje za sodnika vrhovnega sodišča (člen 44(4) zakona o nacionalnem sodnem svetu). Od vložitve pritožbe zoper sklep nacionalnega sodnega sveta je izključno vrhovno upravno sodišče pristojno za odločanje, ali obstajajo razlogi za razveljavitev sklepa in, če je to primerno, v kolikšnem obsegu – v mejah pritožbenega predloga – naj se razveljavi. Vrhovno upravno sodišče lahko, da odpravi dvome v zvezi z razlago člena 44(1b) in (4) zakona o nacionalnem sodnem svetu, uporabi različne metode razlage, zlasti pa razlago v skladu z ustavo in v skladu [s pravom Unije]. Vrhovno upravno sodišče je te možnosti uporabilo, kot je razvidno iz predloga tega sodišča za sprejetje predhodne odločbe zlasti v zvezi z vprašanjem, ali so določbe členov 44(1b) in (4) zakona o nacionalnem sodnem svetu v skladu s pravom Unije (zadeva C-824/18).
- 24 Po mnenju nacionalnega sodišča je iz dejanskega stanja v obravnavanem primeru razvidno, da je bil člen 179 ustave Republike Poljske kršen z dveh vidikov. Prvič, predsednik Republike Poljske je osebo A.S. imenoval v položaju, v katerem pravni obstoj sklepa nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018, ki je vseboval predlog za njegovo imenovanje, še ni bil zanesljiv. Pogoj – v funkcionalnem smislu –, da se mora imenovanje sodnika zgoditi na podlagi predloga nacionalnega sodnega sveta, ni bil izpolnjen, saj zgolj obstoj takšnega predloga ne zadostuje, temveč mora trajno pravno obstajati, torej mora biti dokončen. Drugič, imenovanje se je izvedlo od predpostavki, da vrhovno upravno sodišče sklepa nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018 ne bo razveljavilo. To imenovanje ni izpolnjevalo zahtev za imenovanje sodnika za nedoločen čas, saj se je izvedlo pod pogojem. Če se sklep nacionalnega sodnega sveta po sodni presoji razveljavi, pogoj za imenovanje, ki ga predstavlja predlog nacionalnega sodnega sveta, naknadno odpade, zaradi česar je tudi imenovanje sodnika neutemeljeno, pri čemer pa se zastavlja vprašanje, ali je učinek *ex tunc* ali *ex nunc*.
- 25 Poleg tega je prišlo do kršitve načela delitve in ravnotežja oblasti ter načela zakonitosti. Glede na ustavnopravni položaj vrhovnega upravnega sodišča kot sodnega organa, ki je v skladu z zakonom pristojen za preučitev zakonitosti sklepov nacionalnega sodnega sveta – kakor je v tem primeru –, in glede na nujnost spoštovanja prihodnjega rezultata postopka pred tem sodiščem, predsednik Republike Poljske svoje posebne pravice do imenovanja sodnikov vrhovnega sodišča ne bi smel uveljavljati pred koncem postopka pred tem sodiščem. Vendar pa je predsednik to pravico uveljavil, preden je vrhovno upravno sodišče odločilo o pritožbi zoper sklep in ne da bi počakal na sodno presojo ugovorov, podanih zoper sklep, čeprav so bili splošno znani in zelo resni.
- 26 V tej zadevi pa je bistvena tudi okoliščina, da je predsednik Republike Poljske osebo A.S. za sodnika vrhovnega sodišča imenoval ne le kljub pritožbi zoper sklep nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018, ki je vseboval predlog za njeno imenovanje, in kljub temu, da postopek pred vrhovnim upravnim sodiščem ob



imenovanju še ni bil končan, temveč tudi kljub predhodnemu sklepu tega sodišča z dne 27. septembra 2018, s katerim je bila izvršitev sklepa nacionalnega sodnega sveta zadržana. Zadržanje izvršitve sklepa nacionalnega sodnega sveta je še ena okoliščina, ki je preprečevala, da bi se ta sklep obravnaval kot učinkovit predlog za imenovanje sodnika. Ta sklep je bil za udeležence postopka pred vrhovnim upravnim sodiščem, sodišče samo in druga sodišča (med drugim vrhovno sodišče), pa tudi za druge državne organe (med drugim nacionalni sodni svet in predsednika Republike Poljske) in organe javne uprave zavezujoč. Pravnomočno sodno odločbo sta ignorirala tako predsednik Republike Poljske kot tudi oseba AS, ki je kljub sprejetju tega sklepa akt o imenovanju sprejela.

- 27 Predložitveno sodišče vidi v vsaki od opisanih kršitev sami po sebi kršitev najpomembnejših načel, ki jih je treba upoštevati pri imenovanju sodnikov na Poljskem. Pri tem pa so te kršitve le del elementov, ki kažejo na to, da je bil postopek imenovanja osebe A.S. obremenjen s temeljnimi pravnimi napakami. Ločeno in posebno mesto imajo v zvezi s tem – v tej zadevi neobravnavane – kršitve, ki so se zgodile v okviru postopka imenovanja in so predstavljene v predlogih za sprejetje predhodne odločbe, ki jih je vrhovno sodišče Sodišču že predložilo (zadeve C-585/18, C-624/18 in C-625/18).
- 28 Zgoraj navedene kršitve se ne nanašajo le na temeljna ustavnopravna načela imenovanja na mesta v sodnih organih, temveč so bile storjene naklepno, to je z namenom, da se oslabijo učinki sodnega nadzora vrhovnega upravnega sodišča nad sklepom nacionalnega sodnega sveta št. 331/2018. Prvič, oseba A.S. je bila imenovana za sodnika vrhovnega sodišča, čeprav so bili pritožba zoper sklep in ugovori, podani zoper njega, splošno znani. Drugič, predsednik Republike Poljske se je ob uveljavljanju svoje posebne pravice oprl na stališče, zastopano v sodni praksi, v skladu s katerim predsednikovega imenovanja sodnikov nikakor ni mogoče izpodbijati, tudi po sodni poti ne. Uveljavljanje te posebne pravice naj bi imelo nepovračljive pravne posledice in povzročilo učinkovito imenovanje sodnika, tudi če se pozneje izkaže, da je bil postopek imenovanja obremenjen s pravnimi napakami. Stališče, da predsednikovega dejanja imenovanja sodnika v skladu s členom 179 ustave ni mogoče izpodbijati, ker naj bi šlo za posebno pravico predsednika, je bilo v javni razpravi jasno izraženo, ko se je poskušalo oceniti učinkovitost imenovanja sodnikov v okoliščinah, ki so enake ali podobne okoliščinam, v katerih je bila imenovana oseba A.S.
- 29 Grob in naklepen način, s katerim so bile storjene kršitve, ki so podlaga tega spora, so del širšega konteksta ukrepov, ki so bili na Poljskem sprejeti za preprečitev sodnega nadzora nad sklepi nacionalnega sodnega sveta, s katerimi se predsedniku Republike Poljske predlaga imenovanje vrhovnih sodnikov in ki so bili sprejeti po začetku veljavnosti zakona o vrhovnem sodišču, to je po 3. aprilu 2018.
- 30 Prvič, po začetku postopka imenovanja sodnikov vrhovnega sodišča v skladu z novim zakonom o vrhovnem sodišču je bil spremenjen zakon o nacionalnem sodnem svetu. Določeno je bilo, da sklep, ki se nanaša na kandidate za funkcijo

sodnika vrhovnega sodišča in ga ne izpodbijajo vsi udeleženci postopka imenovanja, postane pravnomočen v delu, v katerem je določeno, da naj se predlaga imenovanje za sodnika vrhovnega sodišča, in v delu, v katerem je določeno, da se za udeležence postopka, ki sklepa niso izpodbijali, ne predlaga imenovanje za sodnika vrhovnega sodišča (člen 44(1b) zakona o nacionalnem sodnem svetu). To je bila izjema od splošnega načela, da sklep nacionalnega sodnega sveta postane pravnomočen, če se zoper njega ni mogoče pritožiti, in da, če zoper njega pritožbe ne vložijo vsi udeleženci postopka imenovanja, postane pravnomočen v delu, v katerem je določeno, da naj se za sodnika ne predlagajo udeleženci tega postopka, ki sklepa niso izpodbijali (člen 43(1) in (2) zakona o nacionalnem sodnem svetu). Poleg tega je bilo določeno, da če vrhovno upravno sodišče sklep o nepredlaganju za sodnika vrhovnega sodišča razveljavi, to povzroči samo, da se udeleženec postopka imenovanja, ki je sklep izpodbijal, lahko udeleži naslednjega postopka imenovanja (člen 44(4) zakona o nacionalnem sodnem svetu). Ti navedeni spremembi, ki naj bi vložitvi pravnega sredstva zoper sklep nacionalnega sodnega sveta, ki se nanaša na kandidate za funkcijo sodnika vrhovnega sodišča, v praksi odvzeli učinkovitost, je zakonodajalec predstavil kot poskus, s katerim naj bi se postopke v zvezi z imenovanjem sodnikov vrhovnega sodišča ščitilo pred obstruktivnimi ravnanji.

- 31 Drugič, nacionalni sodni svet – v sestavi sodnikov, ki jih je izvolil Sejm RP (parlament Republike Poljske) – in skupina senatorjev iz vladajoče stranke sta se v odziv na dvome, ki jih je navedlo vrhovno upravno sodišče, in sicer glede združljivosti zgoraj navedenih določb s pravom Unije, na vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe Sodišču (zadeva C-624/18) in na prekinitve izvršitve dela izpodbijanih sklepov nacionalnega sodnega sveta obrnili na Trybunał Konstytucyjny (ustavno sodišče) v zvezi z določbami zakona o nacionalnem sodnem svetu, ki se nanašajo na volitve sodnikov v nacionalni sodni svet in vložitev pravnega sredstva pri sodišču zoper sklepe nacionalnega sodnega sveta, katerih predmet je na splošno imenovanje sodnikov in zlasti utemeljujejo pristojnost vrhovnega upravnega sodišča. Nato je ustavno sodišče 25 marca 2019 v zadevi K 12/18 v sestavi izključno sodnikov, ki jih je imenovala sedanja vladajoča večina, med drugimi ob udeležbi osebe, ki je bila imenovana na že zasedeno mesto sodnika ustavnega sodišča, odločilo, da so določbe zakona o nacionalnem sodnem svetu, v katerih so določene volitve sodnikov nacionalnega sodnega sveta s strani parlamenta Republike Poljske, z ustavo Republike Poljske združljive. Za nezdružljiv z ustavo pa je bil opredeljen člen 44(1a) zakona o nacionalnem sodnem svetu, v katerem je utemeljena pristojnost vrhovnega upravnega sodišča za odločanje o pritožbah zoper sklepe nacionalnega sodnega sveta, ki se nanašajo na kandidate za funkcijo sodnika vrhovnega sodišča. Ustavno sodišče je navedlo, da ugotovitev nezdružljivosti člena 44(1a) zakona o nacionalnem sodnem svetu z ustavo pomeni, da se morajo končati vsi postopki (pred vrhovnim upravnim sodiščem), ki potekajo na podlagi te določbe.
- 32 Tretjič, z dodatnimi zakonodajnimi spremembami z dne 23. maja 2019 je bila možnost izpodbijanja sklepov nacionalnega sodnega sveta v posameznih postopkih v zvezi z imenovanjem sodnika vrhovnega sodišča popolnoma

izključena. V skladu s prehodno določbo tega zakona se pritožbeni postopki zoper sklepe nacionalnega sodnega sveta v posameznih zadevah v zvezi z imenovanjem sodnika vrhovnega sodišča, ki so se začele in se niso končale pred začetkom veljavnosti tega zakona, po uradni dolžnosti ustavijo. Namen te določbe je, da se postopki, ki potekajo pred vrhovnim upravnim sodiščem in katerih predmet so sklepi nacionalnega sodnega sveta, ki se nanašajo na predložitev predlogov za imenovanje za sodnika vrhovnega sodišča predsedniku Republike Poljske in ki so bili sprejeti po začetku veljavnosti zakona o vrhovnem sodišču, to je po 3. aprilu 2018, med drugim postopki, ki se nanašajo na sklep nacionalnega sodnega sveta št. 331/2019, končajo brez sodnega nadzora teh sklepov.

- 33 Zaradi okoliščin, opisanih zgoraj v točkah 31 in 32, odgovor Sodišča na vprašanje za predhodno odločanje v tej zadevi ni nepotreben. Vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na pretekle dogodke, ki so privedli do tega, da je imenovanje osebe A.S. za sodnika vrhovnega sodišča obremenjeno z napako, ki z navedeno odločbo ustavnega sodišča in opravljenimi zakonodajnimi spremembami nikakor – z učinkom *ex tunc* – ni bila odpravljena.
- 34 Ugotovitev, da je bilo imenovanje osebe A.S. v očitnem nasprotju s poljskim pravom, je lahko po mnenju predložitvenega sodišča podlaga za utemeljitev, da senat, ki ga sestavljajo takšne osebe, ni mogoče šteti za z zakonom ustanovljeno sodišče v smislu prava Unije. Vendar pa mora o tem vprašanju odločiti Sodišče.
- 35 Strogo upoštevanje predpisov o imenovanju sodnikov vpliva na zaupanje strank v postopku in javnosti v neodvisnost in nepristranskost sodišč (sodba z dne 23. januarja 2018, FV/Svet, T-639/16 P, točka 75). Če je način imenovanja sodnikov odvisen od določenih predpisov in je spoštovanje teh predpisov temeljnega pomena za zagotavljanje neodvisnosti in nepristranskosti sodišča, se s kršitvijo teh predpisov, zlasti očitno kršitvijo, po mnenju predložitvenega sodišča ti načeli bistveno slabita. Predložitveno sodišče želi opozoriti na dva vidika neodvisnosti – zunanjšega in notranjšega –, ki izhajata iz sodne prakse Sodišča (sodbe z dne 19. septembra 2006, Wilson, C-506/04, točka 51; z dne 9. oktobra 2014, TDC, C-222/13, točka 30; z dne 17. julija 2014, Torresi, C-58/13 in C-59/13, točka 22, in z dne 6. oktobra 2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, točka 19).
- 36 Po mnenju predložitvenega sodišča obstajajo resni dvomi, ali lahko oseba, ki je bila za sodnika imenovana v očitnem nasprotju s predpisi o imenovanju sodnikov, ohrani svojo neodvisnost in nepristranskost. Po eni strani je ta sodnik v položaju, v katerem lahko stranke v postopku izpodbijajo njegovo nepristranskost – kot je razvidno spričo predlogov za izločitev, že podanih zaradi tega razloga – in v katerem je lahko izpostavljen zunanjim vplivom organa, ki je pri njegovem imenovanju storil kršitev, oziroma drugega organa, ki sodeluje s prvim. Takšen sodnik je lahko odvisen od ukrepov zadevnih organov, zlasti takšnih, ki so del drugih vej oblasti (izvršilne in zakonodajne) in katerih cilj je preprečitev sodnega nadzora kršitev, ki so bile storjene pred njegovim imenovanjem. Pride lahko tudi do nasprotnega položaja – sodnik je lahko izpostavljen vplivu zadevnih organov, ki njegov status sodnika izpodbijajo. Po drugi strani sodnik, ki je bil imenovan v

očitnem nasprotju s predpisi o imenovanju sodnikov, ne more zagotavljati nepristranskosti, zlasti če lahko stranka v določenem pravnem sporu, v katerem mora ta sodnik presoјati in odločiti, – zaradi kršitve – izpodbija učinkovitost njegovega imenovanja. Sodnik, ki se bo branil pred poskusi izpodbijanja učinkovitosti njegovega imenovanja, bi lahko sprejel ukrepe za to, da stranki take poskuse prepreči ali ukrepe za odvzem njihove učinkovitost.

- 37 Poleg tega je treba pripomniti, da ustavno sodišče v sedanji sestavi sicer meni, da akti predsednika Republike Poljske niso predmet sodnega nadzora, kar se lahko nanaša tudi na predsednikovo imenovanje sodnikov, vendar pa se zaradi instrumentalizacije tega sodišča v sedanji obliki odpira vprašanje, ali ustavnega sodišča – kakor hitro je to potrebno – ne bi bilo mogoče pripraviti do tega, da zavzame drugačno stališče, če se to izkaže za koristno. To očitno vpliva na oceno neodvisnosti oseb, ki so bile za sodnika vrhovnega sodišča imenovane v okoliščinah, v kakršnih je bila imenovana oseba A.S.
- 38 V poljskem pravu sicer ni določen poseben postopek ali posebno sredstvo, s katerim bi se izpodbijala učinkovitost imenovanja sodnika, kadar gre za osebo, ki je v sestavi senata, vendar pa je iz predpisov razvidno, da mora sodišče po uradni dolžnosti preučiti, ali je njegova sestava zakonita (člen 397(4) zakonika o pravnem postopku), in da se lahko z okoliščino, da je sodišče sestavljala oseba, ki za to ni bila upravičena, utemeljuje obnova pravnomočno končanega postopka (člen 401(1) zakonika o pravnem postopku). Ker odločb vrhovnega sodišča – razen v primeru obnove postopka – ni mogoče izpodbijati, poskušajo stranke svoje pravice do dostopa do neodvisnega in nepristranskega sodišča varovati z vlaganjem predlogov za izločitev oseb, ki so bile za sodnike vrhovnega sodišča imenovane v okoliščinah, ki so povsem ali delno enake okoliščinam imenovanja osebe A.S. Senati vrhovnega sodišča, ki jih sestavljajo izključno osebe, imenovane v takšnih okoliščinah, poskušajo strankam to preprečiti. Poleg tega poskušajo ti senati možnost vlaganja teh predlogov trajno preprečiti s tem, da ustavno sodišče v sedanji sestavi sprašujejo, ali je člen 49 zakonika o pravnem postopku, v katerem so določeni pogoji za izločitev sodnika na podlagi strankinega predloga, združljiv z ustavo, Listino o temeljnih pravicah in EKČP.
- 39 Na izpodbijanje njihovega statusa sodnika se osebe, ki so bile za sodnike vrhovnega sodišča imenovane v okoliščinah, ki so povsem ali delno enake okoliščinam imenovanja osebe A.S., odzivajo tudi z drugimi ukrepi, namenjenimi preprečevanju takega izpodbijanja. Primer tega je sklep disciplinskega senata vrhovnega sodišča v polni sestavi z dne 10. aprila 2019, s katerim je ugotovil, da so bile osebe, ki bodo odločale v tem senatu, učinkovito imenovane za sodnike vrhovnega sodišča in da njihova pripadnost senatu ni v nasprotju s pravico do dostopa do neodvisnega in nepristranskega z zakonom ustanovljenega sodišča (člen 6(1) EKČP). Ta sklep je bil sprejet v nasprotju s temeljnim načelom, da nihče ne more soditi v lastni zadevi. Tega postopka odločanja se ne bi smela udeležiti nobena oseba, ki je članica disciplinskega senata vrhovnega sodišča, saj se zadevno pravno vprašanje nanaša na vsako od teh oseb, to je na njihov status sodnika.



- 40 Ukrepi, navedeni v točkah 38 in 39, so bili sprejeti v interesu oseb, katerih status sodnika vrhovnega sodišča zbuja dvome in se izpodbija. Namen teh ukrepov je preprečiti, da bi lahko stranke v postopkih pred senati vrhovnega sodišča, ki jih sestavljajo te osebe, na kakršen koli način dosegle sodni nadzor nad statusom teh oseb kot sodnikov vrhovnega sodišča in s tem varovale svojo pravico do dostopa do neodvisnega in nepristranskega z zakonom ustanovljenega sodišča.
- 41 Pri presoji vprašanja neodvisnosti in nepristranskosti je treba posebno pozornost posvetiti okoliščinam sprejetja sklepa z dne 8. marca 2019 v zadevi I NO 47/18. Ponazarjajo, kako daleč lahko gre oseba, ki je bila na mesto sodnika vrhovnega sodišča imenovana v očitnem nasprotju s predpisi o imenovanju sodnikov, da doseže končanje postopka, v katerem se postavlja vprašanje o učinkovitosti imenovanja drugih oseb, ki delajo v senatu za izredni nadzor in javne zadeve, za sodnika vrhovnega sodišča, zato da se tega vprašanja ne more obravnavati. Zaradi takšnega ravnanja se krepijo dvomi, ali sodnik, ki je bil imenovan v takšnih okoliščinah, lahko zagotavlja svojo neodvisnost in nepristranskost.
- 42 Predložitveno sodišče predlaga, naj se njegov predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku v skladu s členom 105(1) Poslovnika Sodišča.
- 43 Prvič, pomen odgovora na vprašanje za predhodno odločanje presega obseg zadeve, v okviru katere se zastavlja. Trenutno na vrhovnem sodišču dela 37 oseb, ki so bile za sodnike vrhovnega sodišča imenovane v očitnem nasprotju s poljskimi predpisi o imenovanju sodnikov. V primeru 27 oseb (19 oseb, ki so članice senata za izredni nadzor in javne zadeve, sedem oseb, ki delajo v civilnem senatu, in ena oseba, ki je članica disciplinskega senata) ta kršitev obsega to, da so bile te osebe imenovane, čeprav so bila pred tem pri vrhovnem upravnem sodišču zoper sklepe nacionalnega sodnega sveta, s katerimi so bile predlagane za imenovanje, vložena pravna sredstva, je bila izvršitev teh sklepov zadržana in postopek pred vrhovnim upravnim sodiščem ob izročitvi aktov o imenovanju še ni bil končan. V primeru 10 oseb, ki so članice disciplinskega senata, kršitev obsega to, da so bile imenovane, čeprav je bilo zoper sklep nacionalnega sodnega sveta, ki je vseboval predlog za njihovo imenovanje, pri vrhovnem upravnem sodišču vloženo pravno sredstvo in čeprav postopek pred vrhovnim upravnim sodiščem ob izročitvi aktov o imenovanju še ni bil končan.
- 44 Drugič, kot sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, opravlja vrhovno sodišče najpomembnejše naloge v poljskem pravosodnem sistemu, ki vključujejo sodni nadzor nad dejavnostjo rednih sodišč in vojaških sodišč. Opravlja tudi druge naloge, določene z zakoni, vključno s presojo veljavnosti volitev (v parlament in senat, predsednika Republike Poljske ter v Evropski parlament). Za te zadeve je pristojen senat za izredni nadzor in javne zadeve. Zato je treba nemudoma odpraviti dvome, izražene v vprašanju za predhodno odločanje, da se prepreči sistemska grožnja svoboščinam in pravicam državljanov na Poljskem ter, če je to primerno, ugotovi, da takšna grožnja ne obstaja.



- 45 Tretjič, na vprašanje je treba odgovoriti čim prej, da se odpravijo dvomi v zvezi z dejavnostjo vrhovnega sodišča ob udeležbi oseb, na katere se nanaša to vprašanje. Če predpostavljamo, da senati vrhovnega sodišča, ki jih sestavljajo te osebe, ne izpolnjujejo zahtev za neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče, predstavlja sestava teh senatov nevarnost za stabilnost odločitev, kar škoduje interesom strank v postopku. Poleg tega ta sestava vrhovno sodišče izpostavlja nevarnosti, da ne bo moglo opravljati svojih institucionalnih nalog, in spodkopava temelje dejavnosti pravosodja na Poljskem. Če pa se presodi, da – kljub storjenim kršitvam – senati, ki jih sestavljajo te osebe, izpolnjujejo zahteve za neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče, ta nevarnost ne obstaja.

DELOVNI DOKUMENT