

DOPORUČENÍ

DOPORUČENÍ KOMISE (EU) 2017/146

ze dne 21. prosince 2016

v otázce právního státu v Polsku komplementární k doporučení (EU) 2016/1374

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie a zejména na článek 292 této Smlouvy,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 27. července 2016 přijala Komise doporučení v otázce právního státu v Polsku ⁽¹⁾, ve kterém vyjádřila své obavy týkající se situace Ústavního soudu a předložila doporučení, jak tyto obavy vyřešit.
- (2) Doporučení Komise bylo přijato v rámci postupu pro posílení právního státu ⁽²⁾. Postup pro posílení právního státu stanoví, jakým způsobem bude Komise reagovat, pokud se v některém členském státě Evropské unie objeví zjevné známky ohrožení právního státu, a vysvětluje principy právního státu. Postup pro posílení právního státu poskytuje návod pro dialog mezi Komisí a příslušným členským státem za účelem prevence vzniku systémového ohrožení právního státu, které by se mohlo rozvinout do „zjevného nebezpečí závažného porušení“, které by potenciálně vedlo k aktivaci „postupu podle článku 7 Smlouvy o EU.“ Tam, kde existují zjevné náznaky systémového ohrožení právního státu v některém členském státě, může Komise zahájit dialog s tímto členským státem podle postupu pro posílení právního státu.
- (3) Evropská unie je založena na společném souboru hodnot zakotvených v článku 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU), mezi něž patří i dodržování zásad právního státu. Vedle své působnosti při zajišťování dodržování právních předpisů EU je Komise také, spolu s Evropským parlamentem, členskými státy a Radou, zodpovědná za zajišťování společných hodnot Evropské unie.
- (4) Judikatura Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva, a rovněž dokumenty vypracované Radou Evropy vycházející zejména ze zkušeností Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva („Benátská komise“), uvádějí neúplný seznam těchto zásad, a definují tedy hlavní význam právního státu jako společnou hodnotu Unie v souladu s článkem 2 Smlouvy o Evropské unii. Tyto zásady zahrnují zákonnost, která předpokládá průhledný, odpovědný, demokratický a pluralistický proces přijímání zákonů; právní jistotu; zákaz svévole výkonné moci; nezávislé a nestranné soudy; účinný soudní přezkum zahrnující respekt k základním právům a rovnost před zákonem ⁽³⁾. Kromě dodržování těchto zásad a hodnot mají státní instituce rovněž povinnost loajální spolupráce.
- (5) Komise ve svém doporučení ze dne 27. července 2016 objasnila okolnosti, za kterých dne 13. ledna 2016 rozhodla o prověření situace v rámci postupu pro posílení právního státu a za kterých dne 1. června 2016 přijala stanovisko ohledně stavu právního státu v Polsku. V doporučení se rovněž uvádí, že obavy, které Komise vyjádřila, se prostřednictvím dialogu mezi Komisí a vládou Polské republiky vyřešit nepodařilo.
- (6) Komise ve svém doporučení identifikovala systémové ohrožení právního státu v Polsku a polským orgánům doporučila, aby urychleně přijaly odpovídající opatření k jejich řešení.
- (7) Komise doporučila, aby polské orgány zejména: a) plně provedly rozsudky Ústavního soudu ze 3. a 9. prosince 2015, které požadují, aby bylo třem soudcům jmenovaným v souladu se zákonem v říjnu 2015 Sejmem během jeho 7. volebního období umožněno nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu, a aby do tohoto úřadu naopak nenastoupili tři soudci jmenovaní bez platného právního základu Sejmem během jeho

⁽¹⁾ Doporučení Komise (EU) 2016/1374 ze dne 27. července 2016 v otázce právního státu v Polsku (Úř. věst. L 217, 12.8.2016, s. 53).

⁽²⁾ Sdělení „Nový postup EU pro posílení právního státu“, COM(2014) 158 final.

⁽³⁾ Viz COM(2014) 158 final, oddíl 2, příloha I.

8. volebního období; b) zveřejnily a plně provedly rozsudky Ústavního soudu z 9. března 2016 a zajistily, aby zveřejňování všech budoucích rozsudků probíhalo automaticky a nepodléhalo rozhodnutí výkonné ani zákonodárné moci; c) zajistily, aby každá reforma zákona o Ústavním soudu respektovala rozsudky Ústavního soudu, včetně rozsudků ze 3. a 9. prosince 2015 a rozsudku z 9. března 2016, a plně brala v potaz stanovisko Benátské komise; a dále zajistily, aby nebyla ohrožena efektivita Ústavního soudu jako záruky dodržování Ústavy prostřednictvím různých požadavků; d) zajistily, aby Ústavní soud mohl přezkoumat kompatibilitu nového zákona o Ústavním soudu z 22. července 2016 ještě před jeho vstupem v platnost, a aby zveřejnily a plně provedly rozsudek Ústavního soudu týkající se tohoto zákona; e) se zdržely jednání a veřejných prohlášení, která by mohla vést k ohrožení legitimacy a efektivitě Ústavního soudu.

- (8) Komise vyzvala vládu Polské republiky, aby problémy identifikované v uvedeném doporučení vyřešila do tří měsíců a aby Komisi informovala o krocích, které v této záležitosti podnikla. Komise poznamenala, že je nadále připravena vést s vládou Polské republiky konstruktivní dialog.
- (9) Prezident republiky dne 30. července 2016 podepsal zákon z 22. července 2016, který byl oficiálně zveřejněn v Úředním věstníku dne 1. srpna 2016.
- (10) Dne 11. srpna 2016 vydal Ústavní soud rozsudek ve věci zákona z 22. července 2016⁽¹⁾. Soud v rozsudku rozhodl, že řada ustanovení uvedeného zákona, která Komise ve svém doporučení rovněž všechna identifikovala jako problematická, je protiústavních. Jejich protiústavnost byla shledána zejména na základě zásady oddělení pravomocí a rovnováhy moci⁽²⁾, nezávislosti soudní moci na ostatních složkách státní moci⁽³⁾, nezávislosti soudců⁽⁴⁾ a zásady integrity a efektivitě veřejných institucí⁽⁵⁾. Vláda Polské republiky nicméně platnost tohoto rozsudku neuznala a nezveřejnila jej v Úředním věstníku.
- (11) Dne 16. srpna 2016 vláda Polské republiky zveřejnila 21 rozsudků, které Ústavní soud vydal v období mezi 6. dubnem 2016 a 19. červencem 2016. K publikaci těchto rozsudků došlo zřejmě na základě článku 89 zákona z 22. července 2016, který stanoví, že „Rozsudky Ústavního soudu, které byly přijaty v rozporu s ustanoveními zákona o Ústavním soudu z 25. června 2015 v době před 20. červencem 2016, se zveřejní ve lhůtě 30 dní ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, s výjimkou rozsudků týkajících se normativních aktů, které pozbyly účinnosti.“ Toto ustanovení bylo jedním z těch, která Ústavní soud ve svém rozsudku ze dne 11. srpna 2016 shledal protiústavními. Mimo to vláda nepublikovala ani rozsudky z 9. března 2016 a 11. srpna 2016 ani 16 rozsudků přijatých po 11. srpnu 2016.
- (12) Dne 18. srpna 2016 informoval Úřad státního zastupitelství Polské republiky o zahájení trestněprávního šetření proti předsedovi Ústavního soudu, a to z toho důvodu, že neumožnil nastoupit do úřadu třem soudcům, kteří byli nominováni novým zákonodárným sborem v prosinci 2015.
- (13) Dne 14. září 2016 přijal Evropský parlament usnesení týkající se situace v Polsku⁽⁶⁾, ve kterém mimo jiné vládu Polské republiky vyzval k tomu, aby na základě zásady loajální spolupráce, která je stanovena ve Smlouvě, spolupracovala s Komisí, a naléhavě ji vyzval, aby využila tří měsíců, jež Komise poskytla, k tomu, aby vláda zapojila všechny strany zastoupené v polském Sejmu do procesu za účelem nalezení kompromisu, který by ukončil probíhající ústavní krizi za plného respektování stanoviska Benátské komise a doporučení Komise.
- (14) Dne 30. září 2016 předložila skupina poslanců Sejmu nový legislativní návrh týkající se postavení soudců Ústavního soudu. Návrh obsahuje ustanovení týkající se práv a povinností soudců Ústavního soudu, postupu jmenování soudců Ústavního soudu, jejich mandátu a ukončení jejich funkce a otázek spojených s imunitou, osobní integritou a odpovědností v kárném řízení.

⁽¹⁾ K 39/16.

⁽²⁾ Čl. 38 odst. 3–6, čl. 61 odst. 6, čl. 83 odst. 2, články 84–87 a 89 zákona z 22. července 2016.

⁽³⁾ Čl. 26 odst. 1 bod 1 písm. g) a čl. 68 odst. 5–7 zákona z 22. července 2016.

⁽⁴⁾ Čl. 38 odst. 3–6, čl. 61 odst. 3, čl. 61 odst. 6, čl. 68 odst. 5–7, čl. 83 odst. 2 zákona z 22. července 2016.

⁽⁵⁾ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. září 2016 o nedávném vývoji v Polsku a jeho dopadu na základní práva, jak je stanoví Listina základních práv Evropské unie (2016/2774(RSP)).

- (15) Dne 14. října 2016 přijala Benátská komise k zákonu z 22. července 2016 své stanovisko ⁽¹⁾. Benátská komise ve svém stanovisku podotkla, že tento zákon obsahuje oproti zákonu z 22. prosince 2015, který byl předmětem jejího stanoviska z března 2016, některá zlepšení. Stanovisko nicméně hodnotí tato zlepšení jako příliš omezená co do rozsahu, jelikož další ustanovení zákona v podobě, v jaké byl přijat, by významným způsobem zpomalily a mařily práci Ústavního soudu, což by mohlo vést k neefektivitě jeho práce, a rovněž by podkopávaly jeho nezávislost nadměrnou kontrolou jeho fungování ze strany zákonodárné a výkonné moci. Mezi tato ostatní ustanovení patří například ustanovení, která na žádost čtyř soudců umožňují odložit případ až na dobu šesti měsíců, nejvyššímu státnímu zástupci umožňují zablokovat jednání svou nepřítomností, nebo ustanovení týkající se pozastavení všech institucionálních případů na dobu šesti měsíců, po kterých by následovalo opětovné podání. Stanovisko rovněž kritizovalo systém navrhování kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu prezidentovi republiky, který by mohl vést k situaci, kdy by byl jmenován kandidát, který nepožívá podporu významného počtu soudců. Mimo to se kancelář předsedy vlády bez jakékoli ústavní nebo zákonné opory pokusila mít pod kontrolou platnost rozsudků Ústavního soudu tím, že je odmítne publikovat. Stanovisko rovněž zdůraznilo, že problém jmenování soudců nebyl vyřešen v souladu s doporučením a že při provedení ustanovení zákona ze dne 22. července 2016, která předsedovi Ústavního soudu ukládají přidělovat případy v prosinci jmenovaným soudcům, by bylo v rozporu s rozsudky Ústavního soudu, které jsou všeobecně závazné, a zavazují tedy i všechny státní orgány, včetně Ústavního soudu a jeho předsedy. Ve stanovisku je uveden závěr, podle nějž si polský parlament přijetím zmíněného zákona prakticky uzurpoval pravomoc ke změně Ústavy, ke které nebyl oprávněn, když jednal jen jako běžný zákonodárce. Ve stanovisku se uvádí, že Parlament a vláda Polské republiky nadále zpochybňují pozici Ústavního soudu jakožto konečného arbitra ústavnosti a tuto pravomoc si vyhrazují pro sebe: vytváří nové překážky efektivnímu fungování Ústavního soudu a svým jednáním dále ohrožují jeho nezávislost. Podle stanoviska parlament a vláda prostřednictvím prodloužení ústavní krize mařily činnost Ústavního soudu, který nemůže vykonávat svou ústavní roli strážce demokracie, právního státu a lidských práv. Vláda Polské republiky se rozhodla nezúčastnit jednání Benátské komise konané dne 14. října 2016, a to proto, že stanovisko Benátské komise je podle ní jednostranné a nezohledňuje postoj polské vlády.
- (16) Dne 26. října 2016 předložila skupina poslanců Sejmu nový legislativní návrh týkající se organizace a řízení před Ústavním soudem. Návrh obsahuje podrobná ustanovení týkající se řízení před Ústavním soudem a jeho uspořádání, a to včetně nových pravidel volby předsedy a místopředsedy Ústavního soudu. Tento návrh doplňuje legislativní návrh týkající se postavení soudců Ústavního soudu, který byl Sejmu předložen 30. září 2016 (viz výše); oba legislativní návrhy spolu úzce souvisejí a mají nahradit zákon z 22. července 2016.
- (17) Dne 27. října 2016, ve tříměsíční lhůtě stanovené v doporučení, vláda Polské republiky na doporučení Komise odpověděla. Ve své odpovědi vyjadřuje nesouhlas se všemi body stanoviska obsaženého v doporučení a neohlašuje přijetí žádných nových opatření pro zmírnění obav o stav právního státu, které Komise vyjádřila.
- (18) Dne 31. října 2016 přijal Výbor OSN pro lidská práva závěrečné připomínky k sedmé pravidelné zprávě o Polsku. Výbor vyjádřil své obavy z negativních dopadů legislativních reforem, včetně novel zákona o Ústavním soudu z listopadu a prosince 2015 a července 2016, a z nerespektování rozsudků Ústavního soudu; a obavy o fungování a nezávislost Ústavního soudu a provádění Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Výbor rovněž vyjádřil své obavy ohledně toho, že předseda vlády odmítl zveřejnit rozsudky Ústavního soudu z března a srpna 2016, ohledně snah vlády změnit složení Ústavního soudu způsobem, který Ústavní soud označil za protiústavní, a ohledně soudního řízení zahájeného proti předsedovi Ústavního soudu pro údajné zneužití pravomocí. Výbor dospěl k závěru, že Polsko by mělo zajistit respektování a ochranu integrity a nezávislosti Ústavního soudu a jeho soudců a zajistit provedení všech jeho rozsudků. Výbor vyzval Polsko k tomu, aby bezodkladně oficiálně zveřejnilo všechny rozsudky Ústavního soudu, aby se zdrželo přijímání opatření, která brání jeho efektivnímu fungování, a aby zajistilo transparentní a nestranný proces jmenování jeho členů a nedotknutelnost mandátů splňující všechny požadavky zákonnosti podle domácího a mezinárodního práva.
- (19) Dne 7. listopadu 2016 Ústavní soud přijal rozsudek ohledně ústavnosti ustanovení zákona z 22. července 2016, pokud jde o výběr předsedy a místopředsedy Ústavního soudu ⁽²⁾. Je třeba poznamenat, že jelikož se tři soudci Ústavního soudu odmítli projednání případu zúčastnit ⁽³⁾ a jelikož tři soudci, kteří byli v souladu se zákonem

⁽¹⁾ Stanovisko č. 860/2016, CDL-AD(2016)026.

⁽²⁾ K 44/16.

⁽³⁾ Viz usnesení předsedy Ústavního soudu ze dne 7. listopadu 2016.

navrzení Sejmem v říjnu 2015 v jeho 7. volebním období, do úřadu ústavních soudců nenastoupili, Ústavní soud musel změnit své složení z pléna na pětičlenný senát. Od 11. srpna 2016 Ústavní soud není schopen přijímat rozhodnutí v plénu. Dne 10. listopadu 2016 muselo být odročeno slyšení v plénu, neboť nebylo dosaženo kvora pro usnášedischopnost v plénu. Kromě toho nebylo valné shromáždění ve dnech 30. listopadu a 8. prosince 2016 s to přijmout usnesení o návrhu kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu, neboť nebylo dosaženo kvora předepsaného zákonem.

- (20) Dne 1. prosince 2016 přijal Senát zákon z 30. listopadu 2016 o právním postavení soudců Ústavního soudu („zákon o postavení soudců“).
- (21) Dne 2. prosince 2016 přijal Senát zákon z 30. listopadu 2016 o řízení před Ústavním soudem a jeho uspořádání („zákon o řízení a uspořádání“).
- (22) Dne 14. prosince 2016 jednal o stavu právního státu v Polsku Evropský parlament. Během diskuze Komise naléhavě vyzvala polské orgány, aby neuváděly v platnost nové zákony, dokud nebude mít Ústavní soud možnost přezkoumat jejich ústavnost.
- (23) Dne 15. prosince 2016 přijal Senát zákon z 13. prosince 2016, který provádí zákon o řízení a uspořádání a zákon o postavení soudců („prováděcí zákon“).
- (24) Dne 19. prosince 2016 prezident republiky tři výše zmíněné zákony podepsal, načež byly zveřejněny v Úředním věstníku. Ještě týž den prezident republiky jmenoval soudkyni Julii Przyłębskou, která byla zvolena novým Sejmem, na pozici výkonné předsedkyně Ústavního soudu.
- (25) Dne 20. prosince 2016 soudkyně Julia Przyłębska umožnila třem soudcům, kteří byli nominováni bez platného právního základu Sejmem během jeho 8. volebního období, aby se ujali své funkce v rámci Ústavního soudu a svolala na stejný den zasedání valného shromáždění. S ohledem na krátkou lhůtu se jeden ze soudců nemohl účastnit a požádal o odložení zasedání na následující den. Soudkyně Julia Przyłębska jeho žádost odmítla a zasedání se nezúčastnilo rovněž dalších sedm soudců. Zasedání se účastnilo pouze šest soudců, včetně tří soudců nominovaných bez platného právního základu, a vybrali dva kandidáty – Julii Przyłębskou a Mariusze Muszyńskiego, kteří byli představeni jako kandidáti prezidentovi republiky.
- (26) Dne 21. prosince 2016 jmenoval prezident republiky soudkyni Julii Przyłębskou do funkce předsedkyně Ústavního soudu,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

1. Polská republika by měla řádně zohlednit níže uvedenou analýzu Komise a přijmout opatření uvedená v oddíle 7 tohoto doporučení tak, aby vyřešila uvedené problémy ve stanovené lhůtě.

1. ROZSAH DOPORUČENÍ

2. Toto doporučení doplňuje doporučení ze dne 27. července 2016. Doporučení zkoumá, které problematické body označené v předešlém doporučení byly vyřešeny, uvádí, které přetrvávají, a vymezuje řadu nových obav Komise ohledně stavu právního státu v Polsku, které od té doby vyvstaly. Na tomto základě Komise předkládá polským orgánům doporučení, jak tyto obavy řešit. Uvedené obavy se týkají těchto otázek:

- 1) jmenování soudců Ústavního soudu a neprovedení rozsudků Ústavního soudu v této věci z 3. a 9. prosince 2015 a 11. srpna 2016;

- 2) nezveřejnění a neprovedení řady rozsudků Ústavního soudu v době od března 2016, včetně rozsudků z 9. března a 11. srpna ve věci legislativních aktů týkajících se Ústavního soudu;
- 3) efektivního fungování Ústavního soudu a účinnosti ústavního přezkumu nové legislativy, zejména ve vztahu k nově přijaté legislativě týkající se Ústavního soudu, konkrétně zákona o postavení soudců, zákona o řízení a uspořádání a prováděcího zákona;
- 4) pravidla pro výběr kandidátů na funkci předsedy a místopředsedy Ústavního soudu a jmenování výkonného předsedy Ústavního soudu prostřednictvím zákona o řízení a uspořádání a prováděcího zákona.

2. JMENOVÁNÍ SOUDCŮ ÚSTAVNÍHO SOUDU

3. Ve svém doporučení ze dne 27. července 2016 ⁽¹⁾ Komise doporučila, aby polské orgány plně provedly rozsudky Ústavního soudu z 3. a 9. prosince 2015, které požadují, aby třem soudcům nominovaným v souladu se zákonem v říjnu 2015 Sejmem během jeho 7. volebního období bylo umožněno nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu a aby do tohoto úřadu naopak nenastoupili tři soudci nominovaní bez platného právního základu Sejmem během 8. volebního období.
4. Pokud jde o zákon o Ústavním soudu z 22. července 2016, Komise podotýká, že je v rozporu s rozsudky Ústavního soudu z 3. a 9. prosince. Článek 90 ⁽²⁾ stanoví, že předseda Ústavního soudu je povinen přidělovat případy všem soudcům, kteří složili přísahu do rukou prezidenta republiky, avšak dosud nenastoupili do úřadu soudce. Toto ustanovení je patrně zaměřeno na situaci tří soudců, kteří byli v rozporu se zákonem v prosinci 2015 nominováni Sejmem v jeho 8. volebním období. To by těmto třem soudcům umožnilo nastoupit na uvolněné pozice ústavních soudců, do kterých již předchozí zákonodárny sbor Sejmu v souladu se zákonem tři soudce nominoval, jak konstatovaly rozsudky z 3. a 9. prosince 2015.
5. Ve svém rozsudku ze dne 11. srpna 2016 Ústavní soud shledal článek 90 zákona z 22. července 2016 protiústavním a Benátská komise ve svém stanovisku z 14. října 2016 potvrdila, že dané ustanovení není řešením, které by bylo v souladu se zásadou právního státu ⁽³⁾.
6. Vláda Polské republiky nicméně nadále odmítá uznat platnost rozsudku ze dne 11. srpna 2016 a zveřejnit jej v Úředním věstníku (viz oddíl 3 níže).
7. Vedle toho nový zákon o postavení soudců obsahuje obdobné ustanovení ⁽⁴⁾, jako je článek 90 zákona z 22. července 2016, který byl rozsudkem z 11. srpna 2016 shledán protiústavním. Kromě toho lze ustanovení, která vyvolávají obdobné účinky, nalézt i v zákoně o řízení a uspořádání ⁽⁵⁾ a v prováděcím zákoně ⁽⁶⁾.
8. Ve své odpovědi ze dne 27. října 2016 vláda Polské republiky uvedla, že dle jejího názoru není v rozsudcích Ústavního soudu z 3. a 9. prosince 2015 uvedeno, kteří soudci by měli nastoupit do úřadu, a že nominaci pěti soudců ze strany nového zákonodárnyho sboru Sejmu v prosinci 2015 považuje za zákonnou. Tato argumentace vyvolává závažné obavy z hlediska právního státu, jelikož odpírá dvěma zmíněným prosincovým rozsudkům jakýkoliv účinek a odporuje konzistentní argumentaci Ústavního soudu, zopakované mimo jiné i v rozhodnutí z 11. srpna 2016. Odpověď naznačuje, že bez ohledu na rozsudky Ústavního soudu by situace zůstala stejná.

⁽¹⁾ Oddíl 2.

⁽²⁾ Viz rovněž čl. 6 odst. 7.

⁽³⁾ Stanovisko č. 860/2016, CDL-AD(2016)026, odstavec 106.

⁽⁴⁾ Viz článek 5.

⁽⁵⁾ Viz čl. 6 odst. 1 a čl. 11 odst. 5.

⁽⁶⁾ Viz čl. 18 odst. 2 a čl. 21 odst. 2.

9. V odpovědi se připoustí, že Ústavní soud ve výrokové části rozsudku z 3. prosince 2015 řešil povinnost prezidenta republiky bezodkladně přijmout přísahu od soudce zvoleného do Ústavního soudu Sejmem. V odpovědi je však formulováno stanovisko, že daný rozsudek Ústavního soudu nezavazuje ostatní orgány k tomu, aby předmětná ustanovení uplatňovaly určitým způsobem. Tento výklad omezuje dopad rozsudků z 3. a 9. prosince 2015 na pouhou povinnost vlády zveřejnit uvedené rozsudky, ale odepřel by jim jakékoliv další právní a faktické důsledky, zejména pokud jde o povinnost prezidenta republiky přijmout přísahu od dotčených soudců. Tento výklad jde proti zásadě loajální spolupráce mezi státními orgány, která je, jak ve svých stanoviscích zdůrazňuje Benátská komise, v demokratickém právním státě ústavní podmínkou.
10. Komise dále poznamenává, že i Benátská komise zastává názor, že řešení současného sporu ohledně složení Ústavního soudu „musí být založeno na povinnosti respektovat a plně provádět rozsudky Ústavního soudu“, a proto „vyzývá všechny státní orgány, zejména Sejm, k tomu, aby rozsudky plně respektovaly a provedly“⁽¹⁾.
11. Závěrem lze uvést, že Komise zastává názor, že polské orgány by měly respektovat a plně provést rozsudky Ústavního soudu z 3. a 9. prosince 2015. Tyto rozsudky požadují, aby státní orgány v souladu se zásadou právního státu loajálně spolupracovaly na tom, aby tři soudci nominovaní Sejmem v jeho 7. volebním období nastoupili do úřadu ústavních soudců a aby tři soudci nominovaní v rozporu se zákonem Sejmem v jeho 8. volebním období do úřadu nenastoupili. Příslušná ustanovení zákona o Ústavním soudu z 22. července 2016 vyvolávají vážné obavy z hlediska zásady právního státu a rozsudek Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2016 je shledal protiústavními. Polské orgány by měly rozsudek respektovat, zveřejnit a provést. Dále je třeba zmínit, že ustanovení⁽²⁾ zákona o postavení soudců, zákona o řízení a uspořádání a prováděcího zákona, která vyvolávají obdobné účinky, jsou s těmito rozsudky rovněž v nesouladu a nelze je aplikovat.

3. NEZVEŘEJNĚNÍ A NEPROVEDENÍ ROZSUDKU ÚSTAVNÍHO SOUDU Z 9. BŘEZNA 2016 A ROZSUDKŮ VYDANÝCH V DOBĚ PO 9. BŘEZNU 2016

12. Ve svém doporučení ze dne 27. července 2016 Komise polským orgánům doporučila, aby zveřejnily a plně provedly rozsudky Ústavního soudu z 9. března 2016 a následné rozsudky Ústavního soudu a zajistily, aby zveřejňování v budoucnu vydaných rozsudků probíhalo automaticky a nepodléhalo rozhodnutí výkonné ani zákonodárné moci.
13. Dne 16. srpna 2016 vláda Polské republiky na základě článku 89 zákona z 22. července 2016 zveřejnila 21 rozsudků, které Ústavní soud přijal v období mezi 6. dubnem 2016 a 19. červencem 2016. Nicméně dva rozsudky, z 9. března a 11. srpna 2016, vláda Polské republiky v rozporu s doporučením Komise stále nezveřejnila. Kromě toho vláda dosud nezveřejnila žádný z 16 rozsudků, které Ústavní soud vydal v době po 11. srpnu 2016.
14. Článek 89 zákona z 22. července 2016 Ústavní soud prohlásil za protiústavní ve svém rozsudku z 11. srpna 2016, a to z důvodu nesouladu se zásadou oddělení pravomocí a rovnováhy moci a nezávislosti soudní moci na ostatních složkách státní moci.
15. Odpověď vlády Polské republiky z 27. října potvrzuje, že vláda má i nadále za to, že má pravomoc kontrolovat zákonost rozsudků Ústavního soudu a že automatické zveřejňování rozsudků není možné zaručit.
16. Článek 114 odst. 1 a 2 zákona o řízení a uspořádání stanoví, že „Rozhodnutí jsou zveřejňována v příslušném úředním věstníku, v souladu se zásadami a způsobem stanoveným v Ústavě a v zákoně z 20. července 2000 o zveřejňování normativních aktů a některých dalších právních aktů [...]“. Zákon dále stanoví, že „Předseda Ústavního soudu nařizuje publikaci rozhodnutí.“ Toto opatření je krokem správným směrem.

⁽¹⁾ Stanovisko č. 833/2015, CDL-AD(2016)001, odstavec 136.

⁽²⁾ Viz poznámky pod čarou k odstavci 7.

17. Článek 19 prováděcího zákona nicméně stanoví, že „rozsudky Ústavního soudu a rozhodnutí Ústavního soudu, které byly přijaty v rozporu se zákonem o Ústavním soudu ze dne 25. června 2015 [...] nebo zákonem o Ústavním soudu ze dne 22. července 2016 a které byly vydány přede dnem, kdy nabyl účinnosti zákon uvedený v článku 1, se zveřejní v příslušných úředních věstnících poté, co jejich zveřejnění nařídí výkonný předseda Ústavního soudu, ledaže se týkají regulačních nástrojů, které pozbyly účinnosti.“ Obdobné ustanovení již Ústavní soud shledal protiústavním ve svém rozsudku ze dne 11. srpna 2016. Komise v doporučení zdůraznila, že tvrzení, že rozsudky byly vydány v rozporu se zákonem, odporuje zásadě oddělení pravomoci, neboť Sejmu nenáleží rozhodovat o zákonnosti rozsudků⁽¹⁾. Tento postoj ve svých dvou stanoviscích⁽²⁾ potvrdila rovněž Benátská komise. Nezveřejnění rozsudků týkajících se normativních aktů, které pozbyly účinnosti, jak stanoví článek 19 prováděcího zákona, navíc vylučuje zejména rozsudky z 9. března, 11. srpna a 7. listopadu 2016. Toto ustanovení brání úplnému zveřejnění všech rozsudků až do chvíle, než bude jmenován předseda Ústavního soudu. Navíc neexistuje záruka, že budoucí předseda Ústavního soudu na základě čl. 114 odst. 2 zákona o řízení a uspořádání zveřejní všechny rozsudky, které byly vydány před tím, než se ujal úřadu.
18. Závěrem lze říci, že skutečnost, že vláda Polské republiky dosud odmítala v Úředním věstníku zveřejnit rozsudky z 9. března 2016 a 11. srpna 2016 ve věci legislativních aktů týkajících se Ústavního soudu a všechny další rozsudky, které Ústavní soud vydal v době po 11. srpnu 2016, vytváří nejistotu ohledně platné právní úpravy rozhodovací činnosti Ústavního soudu a právních účinků jeho rozhodování. Tato nejistota podkopává efektivitu ústavního přezkumu a vyvolává vážné obavy, pokud jde o dodržování zásad právního státu. Dodržování pravomocných rozsudků je jednou ze základních podmínek právního státu. Pokud příslušný subjekt odmítne závazný a pravomocný rozsudek publikovat, odpírá tomuto rozsudku jeho automatické právní a faktické účinky a porušuje zásady zákonnosti a oddělení moci.

4. PŘEZKUM ZÁKONA O ÚSTAVNÍM SOUDU A EFEKTIVITA ÚSTAVNÍHO PŘEZKUMU NOVÉ LEGISLATIVY

19. Ve svém doporučení ze dne 27. července 2016 se Komise důkladně zabývala zákonem z 22. července 2016 a jeho dopady, a to jak jednotlivými ustanoveními, tak zákonem vcelku, a také předchozí judikaturou Ústavního soudu a stanoviskem Benátské komise. Komise doporučila, aby polské orgány zajistily, aby každá reforma zákona o Ústavním soudu respektovala rozsudky Ústavního soudu, včetně rozsudků ze 3. a 9. prosince 2015 a rozsudek z 9. března 2016, a plně brala v potaz stanovisko Benátské komise z 11. března 2016. Komise polským orgánům doporučila zajistit, aby nebyla ohrožena efektivita Ústavního soudu jako záruky dodržování ústavy prostřednictvím různých požadavků, zejména požadavků týkajících se požadovaného počtu soudců, projednávání případů v chronologickém pořadí, možnosti nejvyššího státního zástupce zabránit projednávání případů, odložení projednávání nebo přechodných opatření týkajících se probíhajících případů nebo pozastavení případů; a to jak samostatně, tak prostřednictvím jejich společného účinku.
20. Ve své odpovědi ze dne 27. října 2016 vláda Polské republiky neuznala, že v zákoně z 22. července 2016 nebyla zohledněna většina výhrad Komise a Benátské komise. Vláda ve své odpovědi popírá, že by Ústavnímu soudu bylo znemožněno provádět účinný ústavní přezkum, a poukazuje na skutečnost, že Ústavní soud byl během tzv. ústavní krize schopen přijímat rozhodnutí. Tento argument je nicméně irelevantní, neboť ve vládou zmíněném případě Ústavní soud mohl postupovat tímto způsobem právě proto, že neuplatňoval dotčené procesní požadavky (rozsudek ze dne 11. srpna 2016), přičemž vláda tato rozhodnutí odmítá zveřejnit ve snaze zabránit tomu, aby nabyla právní účinnosti.
21. Odpověď rovněž obsahuje krátké objasnění souladu výše zmíněné legislativy se základními právy. Komise konstatuje, že vysvětlení, které vláda podala, nijak nezmenšuje potřebu skutečně účinné kontroly ústavnosti ze strany Ústavního soudu.

⁽¹⁾ Viz odstavec 23 doporučení.

⁽²⁾ Stanovisko č. 860/2016, odstavec 101; stanovisko č. 833/2015, odstavce 43, 142 a 143.

22. Vláda ve své odpovědi popírá klíčovou roli Ústavního soudu při zajišťování právního státu v Polsku. Komise s tímto tvrzením nesouhlasí. Ústavní soud je totiž jedním z hlavních garantů právního státu v Polsku, zejména proto, že je mu svěřen úkol rozhodovat o ústavnosti zákonů Polské republiky. Z Ústavy Polské republiky jasně vyplývá, že Ústavní soud je odpovědný za rozhodování o souladu zákonů a mezinárodních smluv s Ústavou, o souladu zákonů s ratifikovanými mezinárodními smlouvami, jejichž ratifikace vyžaduje předchozí souhlas ve formě zákona, o souladu právních předpisů vydaných ústředními státními orgány s Ústavou, ratifikovanými mezinárodními smlouvami a zákony, o souladu účelu a činnosti politických stran s Ústavou a o žalobách ve věcech porušení Ústavy⁽¹⁾. Ústavní soud řeší rovněž kompetenční spory mezi ústředními ústavními orgány Polské republiky⁽²⁾. Tuto klíčovou roli Ústavního soudu neovlivňuje ani skutečnost, že Ústava svěřuje úkol rozhodovat o porušení Ústavy či zákonů ze strany určitých osob⁽³⁾ Státnímu soudu, ani skutečnost, že prezidentovi republiky Ústava ukládá zajistit dodržování Ústavy⁽⁴⁾.
23. Komise konstatuje, že zákon o řízení a uspořádání již neobsahuje následující ustanovení zákona z 22. července 2016, která doporučení označilo za problematická: Čl. 26 odst. 1 bod 1 g upravující postupování případů do pléna⁽⁵⁾, čl. 38 odst. 3 o projednávání případů v chronologickém pořadí⁽⁶⁾, čl. 68 odst. 5–8 o odložení jednání⁽⁷⁾, čl. 61 odst. 6 o možnosti nejvyššího státního zástupce zabránit projednávání případu⁽⁸⁾ a články 83–86 o přechodných ustanoveních týkajících se projednávání případů⁽⁹⁾. Komise poznamenává, že k řešení těchto záležitostí by bývalo stačilo zveřejnit rozsudek Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2016, který tato ustanovení prohlásil za protiústavní, a nebylo třeba přijímat nový zákon.
24. Navzdory těmto zlepšením Komise poznamenává, že některé obavy přetrvávají. Počet soudců požadovaných pro usnášení schopnost pléna zůstává jedenáct, zatímco zákon o Ústavním soudu z roku 1997 a zákon z 25. června 2015 stanovil jejich počet na devět. Jak je uvedeno v doporučení⁽¹⁰⁾, to představuje omezení rozhodovacího procesu Ústavního soudu, a to zejména za stávající situace, kdy Ústavní soud má jen 12 soudců (vzhledem k tomu, že tři soudci, kteří byli v souladu se zákonem v říjnu 2015 nominováni Sejmem v jeho 7. volebním období, do úřadu dosud nenastoupili). Riziko, na které doporučení upozorňovalo, tedy že za určitých okolností nemusí být možné dosáhnout stanoveného kvora pro usnášení schopnost pléna, se již projevovalo v praxi⁽¹¹⁾.
25. Kromě toho zákon o řízení a uspořádání, zákon o postavení soudců a prováděcí zákon obsahují další ustanovení, která prohloubila určité obavy uvedené v doporučení (viz oddíl 2 týkající se jmenování soudců a oddíl 3 týkající se zveřejňování rozsudků), případně zavedly nová problematická ustanovení týkající se postavení soudců (viz oddíl 4.1.) a jmenování předsedy, místopředsedy a výkonného předsedy Ústavního soudu (viz oddíl 5).

4.1. Obavy týkající se postavení soudců

4.1.1. Disciplinární řízení

26. Článek 26 zákona o postavení soudců stanoví: „Provinění soudce Ústavního soudu podle čl. 24 odst. 1 oznamuje předsedovi Ústavního soudu [...] prezident Polské republiky na návrh nejvyššího státního zástupce, a to po

⁽¹⁾ Článek 188 Ústavy.

⁽²⁾ Článek 189 Ústavy.

⁽³⁾ Článek 198 Ústavy odkazuje k prezidentovi republiky, předsedovi vlády a členům vlády, předsedovi Polské národní banky, předsedovi Nejvyššího kontrolního úřadu, členům Národní rady pro televizní a rozhlasové vysílání, osobám, které předseda vlády pověřil řízením ministerstva, a vrchnímu veliteli ozbrojených sil.

⁽⁴⁾ Článek 126 Ústavy.

⁽⁵⁾ Viz oddíl 4.2.1 doporučení.

⁽⁶⁾ Viz oddíl 4.2.3 doporučení.

⁽⁷⁾ Viz oddíl 4.2.7 doporučení.

⁽⁸⁾ Viz oddíl 4.2.6 doporučení.

⁽⁹⁾ Viz oddíl 4.2.8 doporučení.

⁽¹⁰⁾ Viz odstavec 43 doporučení.

⁽¹¹⁾ Viz 19. bod odůvodnění výše.

konzultaci s předsedou Nejvyššího soudu“⁽¹⁾. Čl. 27 odst. 5 stanoví: „Jestliže disciplinární úředník neshledá důvody pro zahájení disciplinárního řízení na žádost oprávněného subjektu, vydá nařízení, ve kterém zahájení řízení odmítne. Orgán, který předložil zprávu uvedenou v článku 26, může podat stížnost k disciplinárnímu soudu prvního stupně, a to ve lhůtě sedmi dní od doručení tohoto nařízení.“ Článek 27 odst. 6 stanoví, že soud o stížnosti rozhodne nejpozději do 14 dnů od jejího podání. Je-li nařízení, v němž bylo rozhodnuto nezahajovat disciplinární řízení, zrušeno, jsou pokyny disciplinárního soudu týkající se dalšího postupu pro disciplinárního úředníka závazné.

27. Ve svém doporučení v otázce právního státu Komise ve vztahu k zákonu z 22. prosince 2015 zdůraznila, že prezident republiky nemá mít pravomoc zahajovat disciplinární řízení, a konstatovala, že vypuštění tohoto ustanovení prostřednictvím zákona z 22. července 2016 bylo krokem správným směrem. Komise rovněž připomíná, že ustanovení zákona z 22. prosince 2015, které do disciplinárního řízení proti soudcům Ústavního soudu zapojovalo další státní orgány, shledal Ústavní soud ve svém rozsudku z 9. března 2016 protiústavním a Benátská komise jej ve svém stanovisku z 11. března 2016 rovněž kritizovala. Komise je proto znepokojena opětovným zavedením ustanovení, které prezidentovi republiky svěřuje pravomoc zahájit disciplinární řízení. Vážné důsledky z hlediska nezávislosti Ústavního soudu by mohla mít skutečnost, že disciplinární řízení by zahajovala instituce stojící mimo soudní soustavu, stejně jako skutečnost, že by si tato instituce mohla stěžovat u soudu prvního stupně, pokud disciplinární úředník neshledá důvod pro zahájení disciplinárního řízení.

4.1.2. Možnost předčasného odchodu do důchodu

28. Článek 10 prováděcího zákona stanoví: „1. Soudci Ústavního soudu, jejichž funkční období započala přede dnem vstupu [zákona o postavení soudců] v platnost, mohou ve lhůtě jednoho měsíce od vstupu tohoto zákona v platnost složit k rukám předsedy Ústavního soudu prohlášení, že v důsledku zavedení nových pravidel pro výkon povinností soudce Ústavního soudu, jak jsou vymezeny v čl. 11 odst. 3 a člincích 13 a 14 tohoto zákona, v průběhu jejich funkčního období, odcházejí předčasně do důchodu⁽²⁾. 2. Rozhodnutí o odchodu do důchodu ve smyslu odstavce 1 se stává účinným k prvnímu dni měsíce následujícího po měsíci, v němž bylo prohlášení učiněno. Předseda Ústavního soudu odchod do důchodu potvrdí nařízením.“
29. Toto ustanovení se jeví být pobídkou k předčasnému odchodu do důchodu, jelikož soudcům Ústavního soudu výjimečně – umožňuje užívat všech výhod spojených s postavením penzionovaného soudce, včetně pobírání důchodu, aniž by dokončili své funkční období. Pro soudce, který by za nových podmínek ve výkonu své funkce pokračovat nechtěl, by byla možnost předčasného odchodu do důchodu výhodnější než prostá rezignace. Nabídka takového výhodného režimu představuje zásah zákonodárné moci do nezávislosti Ústavního soudu, jelikož jejím účelem je pobídka stávajícím soudcům Ústavního soudu, aby na svou funkci rezignovali před koncem svého funkčního období, a snaha ovlivnit jejich rozhodnutí v této věci.

4.1.3. Jiná ustanovení

30. Zákon o postavení soudců zavádí nové požadavky kladené na soudce Ústavního soudu, pokud jde o kapitálovou účast ve společnostech⁽³⁾, majetková přiznání⁽⁴⁾ a prohlášení o hospodářské činnosti manžela či manželky⁽⁵⁾. Zákon kromě toho upravuje i dalekosáhlé důsledky případného porušení těchto povinností: neplnění předmětných povinností se rovná rezignaci na úřad soudce Ústavního soudu. Tato ustanovení vyvolávají otázky z hlediska přiměřenosti a – jak konstatoval Nejvyšší soud – jejich ústavnosti⁽⁶⁾. Z těchto důvodů je účinný ústavní přezkum těchto ustanovení obzvláště důležitý.

⁽¹⁾ Čl. 24 odst. 1 stanoví: „Soudci Ústavního soudu podléhají disciplinárnímu řízení vedenému Ústavním soudem, jestliže poruší zákon, ohrozí důstojnost úřadu soudce Ústavního soudu, poruší etický kodex soudce Ústavního soudu, nebo se dopustí jiného neetického jednání, které by mohlo narušit důvěru v jejich nestrannost či nezávislost.“

⁽²⁾ Čl. 11 odst. 3 zákona o postavení soudců stanovuje pravidla pro kapitálovou účast soudců Ústavního soudu ve společnostech; článek 13 upravuje povinnost soudců Ústavního soudu předkládat prohlášení o činnosti svého manžela či manželky; článek 14 upravuje povinnost soudců Ústavního soudu předkládat majetkové přiznání.

⁽³⁾ Čl. 11 odst. 3.

⁽⁴⁾ Článek 14.

⁽⁵⁾ Článek 13.

⁽⁶⁾ Viz stanovisko Nejvyššího soudu ve věci návrhu zákona o postavení soudců ze dne 12. října 2016.

31. Komise rovněž konstatuje, že zákon o řízení a uspořádání podstatným způsobem mění vnitřní uspořádání Ústavního soudu, přičemž nahrazuje kancelář Ústavního soudu dvěma novými orgány: soudní kanceláří Ústavního soudu a kanceláří právní služby Ústavního soudu⁽¹⁾. Prováděcí zákon stanoví, že kancelář Ústavního soudu bude zrušena ke dni 31. prosince 2017⁽²⁾, přičemž stávajícím zaměstnancům Ústavního soudu není dána žádná záruka, že i po tomto datu zůstanou jeho zaměstnanci⁽³⁾. Taková reorganizace může vést k další nestabilitě Ústavního soudu a ovlivnit efektivitu ústavního přezkumu v aktuálním kontextu pokračujících sporů o Ústavní soud, ruku v ruce s obavami vyjádřenými v oddíle 5 tohoto doporučení ohledně jmenování nového předsedy a výkonného předsedy Ústavního soudu.

4.2. *Vacatio legis*

32. Klíčová ustanovení prováděcího zákona nabydou účinnosti bezprostředně poté, co zákon vstoupí v platnost⁽⁴⁾, již den po jeho publikaci, tedy zcela bez *vacatio legis*. Stejně tak klíčová ustanovení zákona o řízení a uspořádání a zákona o postavení soudců nabydou účinnosti bezprostředně poté, co vstoupí v platnost, již den po jejich zveřejnění, a to včetně ustanovení, která „prosincovým soudcům“ jmenovaným v rozporu se zákonem umožní nastoupit do úřadu⁽⁵⁾. Ustanovení zákona o Ústavním soudu z 22. července 2016 pozbydou účinnosti den po zveřejnění prováděcího zákona⁽⁶⁾.
33. V důsledku tohoto postupu Ústavní soud nebude mít možnost posoudit ústavnost těchto klíčových ustanovení před nabytím jejich účinnosti. Za těchto okolností nelze ústavní přezkum nadále považovat za účinný. V této souvislosti je třeba připomenout, že Benátská komise ve svém stanovisku z 11. března 2016 zdůraznila, že Ústavní soud musí mít možnost přezkoumat běžný zákon, který upravuje jeho fungování, ještě předtím, než takový zákon nabyde účinnosti.

4.3. Dopady neúčinného ústavního přezkumu na nové právní předpisy

34. Sejm přijal řadu obzvláště citlivých nových právních předpisů, a to často prostřednictvím postupu zrychleného projednání, jako například mediální zákon⁽⁷⁾, nový zákon o státní službě⁽⁸⁾, novelu zákona o policii a některých dalších zákonů⁽⁹⁾ a zákony o státním zastupitelství⁽¹⁰⁾ a nový zákon o veřejném ochránci práv a změně některých zákonů⁽¹¹⁾. Ve svých dopisech z 1. února 2016 a 3. března 2016 Komise položila vládě Polské republiky dotaz ohledně stavu projednávání a obsahu těchto novelizací, avšak doposud neobdržela odpověď. Sejm přijal i řadu jiných návrhů citlivých právních předpisů, jako například zákon o Národní radě pro média⁽¹²⁾ a nový protiteroristický zákon⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ Články 16–32 obsahují podrobná ustanovení týkající se soudní kanceláře Ústavního soudu a kanceláře právní služby Ústavního soudu.

⁽²⁾ Článek 11.

⁽³⁾ Článek 13.

⁽⁴⁾ Článek 23 stanoví, že následující články nabydou účinnosti den po jejich zveřejnění: články 1–3, 12 a 16–22. Následující články nabydou účinnosti dne 1. ledna 2018: články 4–5 a 8. Ostatní články navrhovaného zákona nabydou účinnosti 14 dní po jeho zveřejnění. Články, které nabydou účinnosti den po zveřejnění zákona, se mimo jiné týkají jmenování „výkonného předsedy Ústavního soudu“, začlenění tří „prosincových soudců“ zvolených v rozporu se zákonem a nový postup volby kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu.

⁽⁵⁾ Viz článek 1 a 2 prováděcího zákona. Ostatní články těchto dvou zákonů nabydou účinnosti 14 dní po zveřejnění. Pouze články 16–32 zákona o řízení a uspořádání nabydou účinnosti dne 1. ledna 2018.

⁽⁶⁾ Viz článek 3 a 23. Pouze čl. 18 odst. 1, 4 a 5 zákona o organizačních a správních pracovních podmínkách Ústavního soudu a úřadu Ústavního soudu z 22. července mají zůstat v platnosti až do 1. ledna 2018.

⁽⁷⁾ Zákon z 30. prosince 2015, kterým se mění zákon o vysílání, zveřejněný v Úředním věstníku dne 7. ledna 2016, položka 25.

⁽⁸⁾ Zákon z 30. prosince 2015, kterým se mění zákon o státní službě a některé jiné zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 8. ledna 2016, položka 34.

⁽⁹⁾ Zákon z 15. ledna 2016, kterým se mění zákon o policii a další zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 4. února 2016, položka 147.

⁽¹⁰⁾ Zákon z 28. ledna 2016 o státním zastupitelství, zveřejněný v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 177; zákon z 28. ledna 2016 – prováděcí nařízení zákona o státním zastupitelství, zveřejněný v Úředním věstníku dne 15. února 2016, položka 178.

⁽¹¹⁾ Zákon z 18. března 2016 o veřejném ochránci práv a změně některých dalších zákonů. Tento zákon byl podepsán prezidentem republiky dne 4. května 2016.

⁽¹²⁾ Zákon z 22. června 2016 o Národní radě pro média. Tento zákon byl podepsán prezidentem republiky dne 27. června 2016.

⁽¹³⁾ Zákon z 10. června 2016 o boji proti terorismu. Tento zákon byl podepsán prezidentem republiky dne 22. června 2016. Komise si je rovněž vědoma toho, že dne 5. května 2016 ministr spravedlnosti předložil Národnímu legislativnímu centru nový zákon, kterým se mění zákon o Státní soudní radě a některé další zákony.

35. Komise dospěla k závěru, že dokud bude Ústavnímu soudu bráněno v úplném zajištění účinného ústavního přezkumu, nemůže dojít k účinnému ověření ústavnosti (včetně dodržování základních práv) zákonů, jako jsou zákony uvedené výše.
36. Komise například uvádí, že nová legislativa (zejména v oblasti médií⁽¹⁾) vyvolává obavy v oblasti svobody a plurality sdělovacích prostředků. Nová právní úprava v oblasti médií upravuje pravidla pro jmenování členů vedení a dozorčích rad veřejnoprávních sdělovacích prostředků, přičemž kontrolu nad nimi svěřuje namísto nezávislého orgánu vlády (ministři financí). Nová právní úprava rovněž umožňuje okamžité rozpuštění stávajících dozorčích a řídicích rad. V této souvislosti Komise zpochybňuje zejména možnost osob, kterých se zákon dotýká, domoci se nápravy u soudu. Dne 13. prosince 2016 Ústavní soud v pětičlenném senátu⁽²⁾ přijal rozsudek, ve kterém některá ustanovení dotčené legislativy označil za protiústavní.
37. Z hlediska právního státu a základních práv jsou stejně významné i další právní předpisy, například nový zákon o státní službě⁽³⁾. Komise v této souvislosti vládě Polské republiky položila v dopisech z 1. února a 3. března 2016⁽⁴⁾ otázky týkající se možnosti soudní nápravy pro osoby dotčené příslušným zákonem. Vláda Polské republiky zatím Komisi na tyto otázky neodpověděla.
38. Otázky týkající se dodržování základních práv, včetně práva na ochranu soukromí a ochranu osobních údajů, může vyvolat také novela zákona o policii a některých dalších zákonů⁽⁵⁾. Ve dnech 28.–29. dubna 2016 navštívila Varšavu delegace Benátské komise, aby diskutovala o novelizaci zákona o policii a některých dalších zákonů, a své stanovisko zveřejnila na zasedání probíhajícím ve dnech 10.–11. června 2016⁽⁶⁾. V tomto stanovisku se mimo jiné uvádí, že procedurální bezpečnostní opatření a podstatné podmínky obsažené v zákoně stále ještě nejsou dostatečné k tomu, aby se zabránilo jeho nadměrnému uplatňování a neoprávněnému zasahování do soukromí jednotlivců.
39. Dále platí, že nové právní předpisy týkající se boje proti terorismu mohou vyvolat otázky týkající se dodržování základních práv⁽⁷⁾ a jsou předmětem ústavního přezkumu.
40. Rovněž novela shromažďovacího zákona⁽⁸⁾ z 13. prosince 2016 vyvolává otázky ohledně souladu se základními právy, zejména svobodou shromažďování, jak je zakotvena v Evropské úmluvě o lidských právech⁽⁹⁾.
41. Dne 14. prosince 2016 tiskové oddělení kanceláře Sejmu vydalo prohlášení týkající se změny podmínek, za kterých mohou v Sejmu a Senátu působit média, což vyvolalo obavy ohledně svobody projevu a informací. Dne 16. prosince 2016 se v Sejmu za kontroverzních okolností hlasovalo o zákoně o rozpočtu na rok 2017. Konkrétně nebylo údajně dosaženo kvora, z hlasování byl vyloučen poslanec Sejmu a médiím bylo znemožněno hlasování nahrát. Je nezbytné provést soudní a případně ústavní přezkum těchto opatření a podmínek, za kterých byly přijaty.
42. Závěrem Komise usuzuje, že dokud bude Ústavnímu soudu bráněno v úplném zajištění účinného ústavního přezkumu, nelze účinně ověřit, zda jsou zákony v souladu se základními právy. To vyvolává závažné obavy z hlediska právního státu, zejména s ohledem na skutečnost, že Sejm v nedávné době přijal řadu obzvláště citlivých právních předpisů, pro které by měla být kontrola ústavnosti dostupná.

(1) Zákon z 30. prosince 2015, kterým se mění zákon o vysílání, zveřejněný v Úředním věstníku dne 7. ledna 2016, položka 25, a zákon z 22. června 2016 o Národní radě pro média. Tento zákon byl podepsán prezidentem republiky dne 27. června 2016.

(2) K13/16.

(3) Zákon z 30. prosince 2015, kterým se mění zákon o státní službě a některé jiné zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 8. ledna 2016, položka 34.

(4) Dopis prvního místopředsedy Timmermanse ze dne 1. února 2016 adresovaný ministru spravedlnosti Ziobrovi; dopis prvního místopředsedy Timmermanse ze dne 3. března 2016 adresovaný ministru zahraničních věcí Waszczykowskiemu.

(5) Zákon z 15. ledna 2016, kterým se mění zákon o policii a další zákony, zveřejněný v Úředním věstníku dne 4. února 2016, položka 147.

(6) Stanovisko č. 839/2016. CDL-AD(2016)012.

(7) Zákon z 10. června 2016 o boji proti terorismu. Tento zákon byl podepsán prezidentem republiky dne 22. června 2016.

(8) Zákon z 13. prosince 2016, kterým se mění shromažďovací zákon. Nebyl doposud podepsán prezidentem republiky

(9) Článek 11.

5. JMENOVÁNÍ PŘEDSEDY, MÍSTOPŘEDSEDY A VÝKONNÉHO PŘEDSEDY ÚSTAVNÍHO SOUDU

43. Nový zákon o řízení a uspořádání obsahuje nová ustanovení týkající se výběru kandidátů na funkci předsedy a místopředsedy Ústavního soudu, které má prezidentovi republiky navrhnout valné shromáždění. Nový prováděcí zákon rovněž obsahuje ustanovení týkající se výběru kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu a ustanovení, která prezidentovi republiky umožňují pověřit jednoho soudce dočasným výkonem povinností předsedy Ústavního soudu („výkonný předseda Ústavního soudu“).
44. Komise připomíná čl. 194 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že předsedu a místopředsedu Ústavního soudu jmenuje prezident republiky „z kandidátů, které navrhne valné shromáždění soudců Ústavního soudu“. Funkční období předsedy Ústavního soudu skončilo 19. prosince 2016. Funkční období stávajícího místopředsedy Ústavního soudu skončí 26. června 2017. Oba zákony zmíněné v předchozím odstavci již byly přijaty a podepsány prezidentem republiky. Tyto zákony byly přijaty velmi rychle (návrh prováděcího zákona byl Sejmu předložen 24. listopadu 2016), a to bez *vacatio legis*, které by umožnilo účinný ústavní přezkum. V době jejich přijetí už Ústavní soud započal s výběrem kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu, kteří mají být navrženi prezidentovi republiky v souladu se zákonem z 22. července 2016⁽¹⁾. Valné shromáždění nicméně nebylo s to přijmout usnesení o návrhu kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu, neboť nebylo dosaženo kvora předepsaného zákonem⁽²⁾.

5.1. Postup výběru předsedy a místopředsedy Ústavního soudu

45. Prováděcí zákon a zákon o řízení a uspořádání obsahují novou úpravu postupu pro navrhování kandidátů na funkci předsedy a místopředsedy Ústavního soudu. Postup stanovený v prováděcím zákoně⁽³⁾ je navržen *ad hoc* pro nynější volbu předsedy Ústavního soudu a použije se v situacích popsaných v čl. 16 odst. 1 zákona (viz oddíl 5.3 níže). Zákon o řízení a uspořádání⁽⁴⁾ stanoví postup, který se uplatní obecně na všechny budoucí volby předsedy a místopředsedy Ústavního soudu a který je v hrubých rysech podobný postupu stanovenému prováděcím zákonem.
46. Nový postup výběru kandidátů na předsedu Ústavního soudu vyžaduje, aby se jej účastnili tři „prosincoví soudci“, které v rozporu se zákonem nominoval nový zákonodárny sbor Sejmu⁽⁵⁾. Komise zastává názor, že tento požadavek činí celý postup výběru protiústavním (viz oddíl 2 níže). Obdobně pak platí, že výsledek tohoto procesu může ovlivnit i vyloučení právoplatně zvolených „říjnových soudců“, což činí celý postup neplatným.
47. Nový postup rovněž nezaručuje, že prezidentovi republiky budou navrženi jen ti kandidáti, kteří mají podporu většiny valného shromáždění Ústavního soudu⁽⁶⁾. Podle rozsudku Ústavního soudu ze 7. listopadu 2016 musí být čl. 194 odst. 2 Ústavy vykládán tak, že prezident republiky jmenuje předsedu Ústavního soudu z kandidátů, kteří obdrželi většinu hlasů valného shromáždění Ústavního soudu. Z tohoto důvodu je nový postup neslučitelný s rozsudkem Ústavního soudu ze 7. listopadu 2016. Ve svém stanovisku ze dne 14. října 2016 Benátská komise rovněž zdůraznila, že postup výběru musí zaručovat, aby prezidentovi republiky byli předsedou soudu navrženi jen ti kandidáti, kteří získali významnou podporu Ústavního soudu⁽⁷⁾.
48. Stejně výhrady se týkají postupu pro navrhování kandidátů na funkci místopředsedy Ústavního soudu⁽⁸⁾; tento postup je shodný s postupem navrhování kandidátů na funkci předsedy, jak jej stanoví zákon o řízení a uspořádání.

⁽¹⁾ Ve svém rozsudku ze 7. listopadu 2016 Ústavní soud zkoumal ústavnost ustanovení zákona z 22. července 2016, která se týkají výběru kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu. Viz odstavec 46.

⁽²⁾ Viz 19. bod odůvodnění.

⁽³⁾ Článek 21.

⁽⁴⁾ Článek 11.

⁽⁵⁾ Čl. 21 odst. 2 prováděcího zákona; čl. 11 odst. 5 zákona o řízení a uspořádání.

⁽⁶⁾ Čl. 21 odst. 7–12 a článek 22 prováděcího zákona; čl. 11 odst. 7–15 zákona o řízení a uspořádání.

⁽⁷⁾ Stanovisko č. CDL-AD(2016)026, odstavce 30 a 124.

⁽⁸⁾ Čl. 11 odst. 15 zákona o řízení a uspořádání.

5.2. Role místopředsedy Ústavního soudu

49. Komise rovněž poznamenává, že prováděcí zákon a zákon o řízení a uspořádání obsahují řadu ustanovení, které funkci místopředsedy Ústavního soudu negují. Čl. 12 odst. 3 zákona o řízení a uspořádání umožňují předsedovi Ústavního soudu pověřit výkonem některých pravomocí spojených s řízením práce Ústavního soudu vedle místopředsedy i jinému soudci. Článek 37 stanoví, že předseda Ústavního soudu může určit jiného soudce, aby jej zastoupil při plenárním zasedání (místopředseda se v této souvislosti nezmiňuje). Kromě toho v případě skončení funkčního období předsedy Ústavního soudu některé klíčové funkce přecházejí na soudce s „nejvyšším souhrnným počtem odpracovaných let“ (čl. 11 odst. 2), popřípadě na „služebně nejmladšího“ soudce (čl. 11 odst. 4), a nikoliv na místopředsedu. Čl. 8 odst. 2 mimo to stanoví, že předseda Ústavního soudu se musí účastnit jednání valného shromáždění, aby rozhodnutí, které tento orgán přijme, byly legitimní (s výjimkou volby nového předsedy Ústavního soudu, jak bylo popsáno výše), zatímco zákon z 22. července 2016 požaduje, aby se valného shromáždění účastnil předseda či místopředseda Ústavního soudu. Zákon navíc již místopředsedovi neumožňuje předsedat valnému shromáždění, na rozdíl od zákona z 22. července 2016. V čl. 17 odst. 1 prováděcího zákona se dále stanoví, že v době od zveřejnění tohoto zákona do okamžiku formálního jmenování nového předsedy Ústavního soudu stojí v čele Ústavního soudu soudce, kterého výkonem povinností předsedy Ústavního soudu pověřil prezident republiky (viz oddíl 5.3 níže).
50. Společný účinek těchto ustanovení popírá specifické postavení místopředsedy jakožto zástupce předsedy Ústavního soudu. Postavení místopředsedy Ústavního soudu je uznáno v Ústavě. Ačkoliv Ústava roli místopředsedy nspecifikuje, ustanovení uvedená v předchozím odstavci podkopávají postavení místopředsedy a potenciálně vyvolávají otázky ohledně ústavnosti, což si žádá účinnou kontrolu jejich ústavnosti.

5.3. Jmenování „výkonného předsedy Ústavního soudu“

51. V čl. 17 odst. 1 prováděcího zákona se stanoví: „Jestliže je v době mezi dnem následujícím po dni zveřejnění tohoto zákona a jmenováním předsedy Ústavního soudu třeba provést postup pro navrhování kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu podle článku 21, předseda Ústavního soudu soudce Ústavního soudu, kterého prezident republiky svým rozhodnutím pověřil výkonem povinností předsedy Ústavního soudu.“ Článek 21 stanoví specifický postup pro výběr kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu, kteří mají být valným shromážděním navrženi prezidentovi republiky (viz výše).
52. V čl. 17 odst. 2 se stanoví: „Prezident republiky vybere soudce pověřeného výkonem povinností předsedy Ústavního soudu ze soudců Ústavního soudu, kteří jsou služebně nejstarší, při zohlednění jejich působení u běžných soudů a ve funkcích v ústředních orgánech státní správy, které zahrnují uplatňování práva.“ V čl. 17 odst. 3 se stanoví, že v tomto případě se neuplatní nový postup pro výběr kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu stanovený zákonem o řízení a uspořádání.
53. Čl. 16 odst. 1 prováděcího zákona stanoví: „Jestliže ke dni zveřejnění tohoto zákona valné shromáždění: 1) nebylo předsedou Ústavního soudu svoláno nebo 2) bylo předsedou Ústavního soudu svoláno způsobem, který je neslučitelný s požadavky zákona uvedeného v článku 3 nebo 3) nepředložilo prezidentovi republiky návrhy kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu nebo 4) předložilo prezidentovi republiky návrhy kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu, avšak prezident republiky předsedu Ústavního soudu nejmenoval nebo 5) zvolilo kandidáty na funkci předsedy Ústavního soudu v rozporu se zákonem uvedeným v článku 3, – postupuje se při navrhování kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu v souladu s pravidly stanovenými v článku 21 tohoto zákona.“
54. V čl. 16 odst. 2 se stanoví: „V případech uvedených v odstavci 1 bodech (1)–(5) se všechny úkony a akty provedené v rámci postupu pro předkládání návrhů kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu prezidentovi republiky ruší.“

55. Výkonnému předsedovi Ústavního soudu je až do doby jmenování nového předsedy Ústavního soudu svěřena řada pravomocí. Podle článku 18 prováděcího zákona má výkonný předseda umožnit „prosincovým soudcům“ zvoleným v rozporu se zákonem, aby vykonávali funkci ústavních soudců (viz oddíl 2 výše), a řídit nový postup výběru a plně vykonávat pravomocí předsedy Ústavního soudu až do té doby, dokud nebude jmenován nový předseda (¹).
56. Tato ustanovení, která prezidentovi republiky svěřují pravomoc jmenovat výkonného předsedu přímo, vyvolávají závažné obavy, pokud jde o zásady oddělení pravomocí a nezávislosti soudní moci, jak je zaručuje Ústava Polské republiky. Ústava především vůbec neupravuje funkci výkonného předsedy Ústavního soudu. Pravomoc jmenovat výkonného předsedu Ústavního soudu svěřená prezidentovi republiky zjevně odporuje čl. 194 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že předseda a místopředseda Ústavního soudu jsou prezidentem republiky jmenováni „z kandidátů, které navrhne valné shromáždění soudců Ústavního soudu“, přičemž postup upravený prováděcím zákonem valnému shromáždění tuto roli odírá. Rozsudek Ústavního soudu ze 7. listopadu 2016 potvrzuje, že kandidáty na funkci předsedy Ústavního soudu by mělo navrhnout valné shromáždění.
57. Navíc se kritéria, na jejichž základě prezident republiky výkonného předsedu vybere, jeví svévolná. Předseda má být vybrán ze soudců Ústavního soudu, kteří jsou při zohlednění jejich působení u běžných soudů a ve funkcích v ústředních orgánech státní správy služebně nejstarší. Tato kritéria jsou svévolná, jelikož umožňují zvolit někoho, kdo nemá relevantní zkušenosti z oblasti soudnictví, ale má zkušenosti z ústředních orgánů státní správy, zatímco někdo s dlouhou zkušeností výlučně z Ústavního soudu, avšak bez zkušenosti z běžných soudů, zvolen být nemůže.

Tato ustanovení rovněž neberou v úvahu žádné předchozí úkony, které Ústavní soud v rámci postupu výběru provedl v době před tím, než nová právní úprava nabyla účinnosti. Ustanovení čl. 16 odst. 3 zákona z 22. července 2016 Ústavnímu soudu ukládají zahájit postup pro výběr kandidáta v době mezi 30. a 15. dnem před koncem funkčního období stávajícího předsedy. Ustanovení čl. 16 odst. 2 prováděcího zákona všechny úkony, které Ústavní soud v rámci výkonu této své povinnosti provedl, ruší. Takový zásah zákonodárné moci do rozhodnutí, která již Ústavní soud přijal, vyvolává obavy ohledně nezávislosti soudní moci a zásady loajální spolupráce mezi státními orgány.

5.4. Jmenování předsedkyně Ústavního soudu dne 21. prosince 2016

58. Dne 19. prosince 2016 prezident republiky jmenoval soudkyni Julii Przyłębskou na pozici výkonné předsedkyně Ústavního soudu. Dne 20. prosince 2016 soudkyně Julia Przyłębska umožnila třem soudcům, kteří byli nominováni bez platného právního základu Sejmem během jeho 8. volebního období, aby se ujali své funkce v rámci Ústavního soudu, a svolala na stejný den zasedání valného shromáždění. S ohledem na krátkou lhůtu se jeden ze soudců nemohl účastnit a požádal o odložení zasedání na následující den. Soudkyně Julia Przyłębska jeho žádost odmítla a zasedání se nezúčastnilo rovněž dalších sedm soudců. Zasedání se účastnilo pouze šest soudců, včetně tří soudců nominovaných bez platného právního základu, a vybrali dva kandidáty – Julii Przyłębskou a Mariusze Muszyńskiego, kteří byli představeni jako kandidáti prezidentovi republiky. Dne 21. prosince 2016 jmenoval prezident republiky soudkyni Julii Przyłębskou do funkce předsedkyně Ústavního soudu.
59. Komise se domnívá, že tento postup, jež vedl ke jmenování předsedkyně Ústavního soudu, je zásadně závadný z hlediska právního státu. Jak bylo vysvětleno výše, postup řídila výkonná předsedkyně, jejíž jmenování vyvolává závažné obavy týkající se zásad oddělení pravomocí a nezávislosti soudní moci chráněných polskou Ústavou. Navíc skutečnost, že v rámci postupu byla umožněna účast tří „prosincových soudců“, kteří byli nominováni bez platného právního základu novým Sejmem, činí celý postup výběru protiústavním (viz oddíl 2 níže). Obdobně pak platí, že výsledek tohoto postupu ovlivnilo i vyloučení právoplatně zvolených „říjnových soudců“, které celý postup učinilo

(¹) Článek 18 prováděcího zákona stanoví, že výkonný předseda Ústavního soudu řídí práci Ústavního soudu a zastupuje Ústavní soud navenek, přiděluje případy soudcům Ústavního soudu, kteří složili slib, vykonává úkony v oblasti pracovněprávních vztahů zaměstnanců kanceláře Ústavního soudu a vykonává další pravomoci a povinnosti svěřené předsedovi či výkonnému předsedovi Ústavního soudu prováděcím zákonem.

neplatným. Značné obavy vyvolává také velice krátká lhůta svolání valného shromáždění a odmítnutí odkladu zasedání. V neposlední řadě je třeba uvést, že výběr kandidátů pouze šesti soudci je v rozporu s rozsudkem Ústavního soudu ze 7. listopadu 2016, podle nějž musí být čl. 194 odst. 2 Ústavy vykládán tak, že prezident republiky jmenuje předsedu Ústavního soudu z kandidátů, kteří obdrželi většinu hlasů valného shromáždění Ústavního soudu.

60. Z těchto důvodů se Komise domnívá, že zmíněná ustanovení o jmenování výkonného předsedy Ústavního soudu a předsedy Ústavního soudu a jejich provedení ve dnech 19., 20. a 21. prosince 2016 závažným způsobem ohrožují legitimitu Ústavního soudu a v důsledku i efektivitu kontroly ústavnosti.

6. KONSTATOVÁNÍ SYSTÉMOVÉHO OHROŽENÍ PRÁVNÍHO STÁTU

61. Z výše uvedených důvodů Komise dospěla k závěru, že ačkoliv některé připomínky zmíněné v jejím doporučení z 27. července 2016 byly vyřešeny, jiné důležité otázky zůstávají nadále nevyřešeny, přičemž v mezích vyvstaly nové problémy. Komise proto zastává názor, že situace systémového ohrožení právního státu v Polsku, kterou prezentovala ve svém doporučení z 27. července 2016, nadále trvá. Zejména:

- 1) Pokud jde o složení Ústavního soudu, rozsudky Ústavního soudu z 3. a 9. prosince 2015 stále ještě nebyly provedeny; v důsledku toho se tři soudci, které v souladu se zákonem v říjnu 2015 nominoval Sejm ve svém 7. volebním období, nemohou nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu. Řešení je ale v nedohlednu, jelikož tři nové zákony přijaté v listopadu a prosinci 2016 ⁽¹⁾ vyžadují, aby do úřadu soudce nastoupili tři soudci, které v rozporu se zákonem nominoval Sejm ve svém 8. volebním období. Absence tří soudců nominovaných v souladu se zákonem v říjnu 2015 v 7. volebním období Sejmu navíc v kombinaci s požadavky na usnášení-schopnost, které zůstávají vysoké, již v různých případech ohrozil fungování Ústavního soudu, neboť se nepodařilo naplnit kvorum pro platnost rozhodnutí valného shromáždění či rozsudku přijatého v plénu.
- 2) Pokud jde o zveřejňování rozsudků, dosud nebyl v Úředním věstníku zveřejněn rozsudek Ústavního soudu z 9. března 2016. Vláda Polské republiky navíc odmítá zveřejnit rozsudek z 11. srpna 2016 týkající se zákona z 22. července 2016, o Ústavním soudu, a všechny ostatní rozsudky přijaté po tomto datu, včetně rozsudku ze 7. listopadu 2016 týkajícího se ustanovení zákona z 22. července 2016, o výběru kandidátů na funkci předsedy Ústavního soudu. V důsledku toho přetrvává nejistota ohledně právní úpravy činnosti Ústavního soudu a ohledně účinků jeho rozsudků. Komise poznamenává, že zákon o řízení a uspořádání obsahuje ustanovení, která předsedovi Ústavního soudu svěřují pravomoc nařídit zveřejnění rozsudků ⁽²⁾. Prováděcí zákon nicméně stále brání zveřejnění některých rozsudků, které Ústavní soud přijal, včetně rozsudků uvedených výše ⁽³⁾.
- 3) Pokud jde o účinnost kontroly ústavnosti, Komise zastává názor, že ačkoliv ve srovnání se zákonem z 22. července 2016 lze konstatovat posun k lepšímu, tři nové zákony přijaté v prosinci 2016 obsahují řadu ustanovení, která nerespektují dřívější rozsudky Ústavního soudu a ve srovnání s problematickými body určenými v doporučení z 27. července 2016 přinášejí nové obavy.
- 4) Tyto nové obavy se týkají zejména disciplinárního řízení, možnosti předčasného odchodu do důchodu, nových požadavků kladených na soudce Ústavního soudu, významných změn ve vnitřní organizaci Ústavního soudu, postupu pro výběr kandidátů na funkci předsedy a místopředsedy Ústavního soudu, role místopředsedy Ústavního soudu a jmenování výkonného předsedy Ústavního soudu.
- 5) Komise především zastává názor, že legitimita Ústavního soudu a v důsledku i efektivita ústavního přezkumu je závažným způsobem ohrožena kombinovaným účinkem ustanovení týkajících se jmenování výkonného

⁽¹⁾ Článek 5 zákona o postavení soudců, čl. 6 odst. 1 a čl. 11 odst. 5 zákona o řízení a uspořádání a čl. 18 odst. 2 a čl. 21 odst. 2 prováděcího zákona.

⁽²⁾ Čl. 114 odst. 2.

⁽³⁾ Článek 19.

předsedy Ústavního soudu, postupu pro výběr kandidátů na funkci předsedy a odmítnutím uvést do úřadu soudce zvolené Sejmem v jeho 7. volebním období, a také tím, že je prosazováno, aby do úřadu nastoupili tři soudci nominovaní bez platného právního základu Sejmem v jeho 8. volebním období. Komise je dále toho názoru, že dokud nebudou do funkce soudců Ústavního soudu uvedeni tři soudci, kteří byli v říjnu 2015 v souladu se zákonem nominováni Sejmem v jeho 7. volebním období, bude postup výběru nového předsedy Ústavního soudu trpět zásadními vadami.

- 6) Komise rovněž poznamenává, že harmonogram přijetí těchto tří zákonů a absence odpovídajícího *vacatio legis* u řady klíčových ustanovení brání Ústavnímu soudu v tom, aby tato ustanovení podrobil ústavnímu přezkumu dříve, než vstoupí v platnost.
- 7) Polské orgány navíc nadále podnikají kroky a činí veřejná prohlášení, která podkopávají legitimitu a efektivitu Ústavního soudu, a to včetně zahájení trestněprávního šetření proti předsedovi Ústavního soudu. Komise připomíná zásadu loajální spolupráce mezi státními orgány, která je v demokratickém právním státě ústavní podmínkou, jak ve svých stanoviscích zdůrazňuje Benátská komise.

62. Komise je znepokojena zejména důsledky této situace systémového ohrožení právního státu.

- 1) Skutečnost, že Ústavnímu soudu je bráněno v zajišťování účinné kontroly ústavnosti, negativně ovlivňuje integritu, stabilitu a řádné fungování tohoto soudu, který je jednou z klíčových záruk právního státu v Polsku. Byl-li zaveden systém ústavního soudnictví, představuje jeho účinné fungování jeden z klíčových prvků právního státu. Za současných okolností již není nadále možné účinně garantovat ústavnost zákonů Polské republiky ⁽¹⁾.
- 2) Důvěra v právní řád Polské republiky byla co do své integrity a soudržnosti vážně poškozena tím, že vláda Polské republiky odmítla zveřejnit rozsudky Ústavního soudu. To potvrzuje i skutečnost, že Nejvyšší soud považoval za nezbytné vydat usnesení ⁽²⁾, ve kterém konstatoval, že rozsudky Ústavního soudu jsou závazné i v případech, že nebyly zveřejněny. Obdobně se vyjádřil i předseda Nejvyššího správního soudu ⁽³⁾ a další orgány, zejména Polská státní soudní rada ⁽⁴⁾, Komora obhájců ⁽⁵⁾ a Advokátní komora ⁽⁶⁾.
- 3) Dodržování zásady právního státu není pouhým předpokladem ochrany všech základních hodnot uvedených ve článku 2 SEU. Jde rovněž o podmínku dodržování všech práv a povinností plynoucích ze Smluv a z mezinárodního práva a předpoklad zajištění vzájemné důvěry občanů, podnikatelů a státních orgánů v právní systémy všech ostatních členských států.

63. Komise podotýká, že za období jednoho roku bylo přijato šest po sobě jdoucích legislativních aktů, které se týkají Ústavního soudu. Takový legislativní aktivismus bez řádné konzultace se všemi dotčenými zúčastněnými subjekty a bez loajální spolupráce mezi státními orgány poškozuje stabilitu, integritu a řádné fungování Ústavního soudu.

7. DOPORUČENÁ OPATŘENÍ

64. Komise doporučuje, aby orgány Polské republiky urychleně přijaly odpovídající opatření k odstranění systémového ohrožení právního státu.

⁽¹⁾ Podle článku 188 Ústavy Polské republiky je Ústavní soud odpovědný za rozhodování o souladu zákonů a mezinárodních smluv s Ústavou, o souladu zákonů s ratifikovanými mezinárodními smlouvami, jejichž ratifikace vyžaduje předchozí souhlas ve formě zákona, o souladu právních předpisů vydaných ústředními státními orgány s Ústavou, ratifikovanými mezinárodními smlouvami a zákony, o souladu účelu a činnosti politických stran s Ústavou a o žalobách ve věcech porušení Ústavy. Podle článku 189 Ústavy Ústavní soud rovněž řeší kompetenční spory mezi ústředními ústavními orgány Polské republiky.

⁽²⁾ Usnesení valného shromáždění Nejvyššího soudu Polska z 26. dubna 2016

⁽³⁾ Usnesení předsedy Nejvyššího správního soudu z 27. dubna 2016.

⁽⁴⁾ Prohlášení Polské státní soudní rady ze 7. dubna 2016.

⁽⁵⁾ Usnesení Komory obhájců z 12. března 2016.

⁽⁶⁾ Prohlášení Advokátní komory z 12. března 2016.

65. Komise zejména doporučuje, aby orgány Polské republiky přijaly následující opatření, která byla uvedena již v doporučení z 27. července 2016:
- a) plně provést rozsudky Ústavního soudu z 3. a 9. prosince 2015, které požadují, aby bylo třem soudcům nominovaným v souladu se zákonem v říjnu 2015 předchozím zákonodárným sborem umožněno nastoupit do úřadu soudců Ústavního soudu a aby do tohoto úřadu naopak nenastoupili tři soudci nominovaní bez platného právního základu novým zákonodárným sborem, aniž by byli právoplatně zvoleni; z tohoto důvodu se požaduje, aby prezident republiky bezodkladně přijal slib od třech soudců zvolených předešlým zákonodárným sborem;
 - b) zveřejnit a plně provést rozsudky Ústavního soudu z 9. března 2016, rozsudek z 11. srpna 2016 týkající se zákona z 22. července 2016 o Ústavním soudu a ostatní rozsudky vydané po tomto datu, jakož i budoucí rozsudky;
 - c) zajistit, aby každá reforma zákona o Ústavním soudu respektovala rozsudky Ústavního soudu a stanoviska Benátské komise, a dále zajistit, aby nebyla ohrožena efektivita Ústavního soudu jako záruky dodržování Ústavy;
 - d) zdržet se kroků a veřejných prohlášení, které mohou podkopat legitimitu a efektivitu Ústavního soudu.
66. Nad rámec těchto opatření Komise doporučuje, aby polské orgány:
- e) zajistily, aby Ústavní soud mohl bezodkladně provést účinný přezkum ústavnosti zákona o postavení soudců, zákona o řízení a uspořádání a prováděcího zákona a aby dotčené rozsudky byly bezodkladně zveřejněny a plně provedeny;
 - f) zajistily, aby nebyl jmenován nový předseda Ústavního soudu, dokud nebudou zveřejněny ty rozsudky Ústavního soudu týkající se ústavnosti nových zákonů, které dosud nebyly zveřejněny a plně provedeny, a dokud nenastoupí do úřadu tři soudci, kteří byli v souladu se zákonem v říjnu 2015 nominováni Sejmem v jeho 7. volebním období;
 - g) zajistily, aby do doby, než bude v souladu se zákonem jmenován nový předseda Ústavního soudu, jeho místo zaujal místopředseda Ústavního soudu, nikoli výkonný předseda nebo osoba, která byla jmenována do funkce předsedy Ústavního soudu dne 21. prosince 2016.
67. Komise zdůrazňuje, že pro nalezení řešení současné situace je naprosto zásadní loajální spolupráce, která je mezi jednotlivými státními orgány v právním státě vyžadována.
68. Komise vyzývá vládu Polské republiky, aby problémy identifikované v tomto doporučení vyřešila do dvou měsíců po jeho obdržení a aby Komisi informovala o krocích, které v této záležitosti podnikne.
69. Komise rovněž připomíná, že doporučení přijatá v rámci postupu pro posílení právního státu nebrání přímé aktivaci mechanismů uvedených v článku 7 SEU, pokud by náhlé zhoršení situace v členském státě vyžadovalo silnější reakci EU ⁽¹⁾.
70. Komise je na základě tohoto doporučení připravena vést s vládou Polské republiky konstruktivní dialog.

V Bruselu dne 21. prosince 2016.

Za Komisi
Frans TIMMERMANS
první místopředseda

⁽¹⁾ Oddíl 4.1 sdělení „Nový postup EU pro posílení právního státu“, COM(2014) 158 final.