

ODPORÚČANIA

ODPORÚČANIE KOMISIE (EÚ) 2017/146

z 21. decembra 2016

týkajúce sa zásady právneho štátu v Poľsku, ktoré je doplnením odporúčania (EÚ) 2016/1374

EURÓPSKA KOMISIA,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 292,

keďže:

- (1) Komisia prijala 27. júla 2016 odporúčanie týkajúce sa zásady právneho štátu v Poľsku ⁽¹⁾, v ktorom vyjadruje svoje obavy súvisiace so situáciou ústavného súdu a odporúča, ako by sa tieto obavy mali riešiť.
- (2) Odporúčanie Komisie bolo prijaté na základe rámca pre právny štát ⁽²⁾. V tomto rámci pre právny štát sa stanovuje reakcia Komisie v prípade vzniku jasných známkoh ohrozenia právneho štátu v niektorom členskom štáte Únie a vysvetľuje zásadu fungovania právneho štátu. Rámec pre právny štát poskytuje usmernenia pre dialóg medzi Komisiou a členským štátom s cieľom zabrániť vzniku systémového ohrozenia právneho štátu, ktoré by mohlo prerásť do „jasného rizika vážneho porušenia hodnôt“, čo by mohlo vyvolať využitie „postupu podľa článku 7 ZEÚ“. V prípade existencie jasných známkoh systémového ohrozenia právneho štátu v členskom štáte môže Komisia začať dialóg s daným členským štátom na základe rámca pre právny štát.
- (3) Európska únia bola založená na spoločnom súbore hodnôt zakotvených v článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ), súčasťou ktorých je aj dodržiavanie zásady právneho štátu. Komisia je okrem zabezpečovania dodržiavania práva Únie zodpovedná spolu s Európskym parlamentom, členskými štátmi a Radou aj za garantovanie spoločných hodnôt Únie.
- (4) Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva, ako aj dokumenty vypracované Radou Európy, ktoré sa opierajú najmä o odborné poznatky Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (ďalej len „Benátska komisia“), poskytujú neúplný zoznam týchto zásad, a teda vymedzujú základný význam právneho štátu ako spoločnej hodnoty EÚ v súlade s článkom 2 ZEÚ. K týmto zásadám patria zákonnosť, z ktorej vyplýva transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralitný postup zavádzania zákonov, právna istota, zákaz svojvoľných výkonných právomocí, nezávislé a nestranné súdy, účinné súdne preskúmanie vrátane dodržiavania základných práv a rovnosť pred zákonom ⁽³⁾. Okrem dodržiavania týchto zásad a hodnôt sú štátne inštitúcie povinné aj lojálne spolupracovať.
- (5) Komisia vo svojom odporúčaní z 27. júla 2016 vysvetlila okolnosti, za ktorých 13. januára 2016 rozhodla o preskúmaní situácie podľa rámca pre právny štát, a v ktorom 1. júna 2016 prijala stanovisko týkajúce sa právneho štátu v Poľsku. V odporúčaní takisto vysvetlila, že výmenami medzi Komisiou a poľskou vládou sa nepodarilo obavy Komisie odstrániť.
- (6) Komisia vo svojom odporúčaní dospela k názoru, že v Poľsku je systémovo ohrozená zásada právneho štátu, a poľským orgánom odporučila naliehavo prijať vhodné opatrenia na riešenie tohto ohrozenia.
- (7) Komisia poľským orgánom predovšetkým odporúčala, aby: a) v plnom rozsahu vykonali rozsudky ústavného súdu z 3. a 9. decembra 2015, v ktorých sa vyžaduje, aby sa traja sudcovia, ktorí boli v siedmom funkčnom období *Sejmu* v októbri 2015 právoplatne nominovaní, ujali svojich súdnych funkcií na ústavnom súde a aby sa traja sudcovia nominovaní v ôsmom funkčnom období *Sejmu* bez platného právneho základu neujali svojich

⁽¹⁾ Odporúčanie Komisie (EÚ) 2016/1374 z 27. júla 2016 týkajúce sa zásady právneho štátu v Poľsku (Ú. v. EÚ L 217, 12.8.2016, s. 53).

⁽²⁾ Oznámenie „Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu“, COM(2014) 158 final.

⁽³⁾ Pozri COM(2014) 158 final, oddiel 2 prílohy I.

súdnych funkcií, b) uverejnili a v plnom rozsahu vykonali rozsudky ústavného súdu z 9. marca 2016 a zabezpečili automatické uverejňovanie budúcich rozsudkov, ktoré nebude závisieť od prijatia rozhodnutia výkonnej alebo legislatívnej moci, c) zabezpečili, že pri každej reforme zákona o ústavnom súde sa budú dodržiavať rozsudky ústavného súdu vrátane rozsudkov z 3. a 9. decembra 2015, ako aj rozsudok z 9. marca 2016, a zohľadní sa stanovisko Benátskej komisie, ďalej zabezpečili, aby účinnosť ústavného súdu ako garanta ústavy nebola oslabovaná požiadavkami, d) zabezpečili, že ústavný súd bude môcť preskúmať zlučiteľnosť nového zákona o ústavnom súde prijatého 22. júla 2016 ešte pred nadobudnutím jeho účinnosti a že rozsudok ústavného súdu v tejto veci sa uverejní a v plnom rozsahu vykoná, e) sa zdržali opatrení a verejných vyjadrení, ktorými by sa mohla spochybňovať legitimita a účinnosť ústavného súdu.

- (8) Komisia vyzvala poľskú vládu, aby problémy zistené v odporúčaní vyriešila do troch mesiacov a informovala Komisiu o opatreniach, ktoré v tomto zmysle prijala. Komisia uviedla, že je naďalej pripravená na konštruktívny dialóg s poľskou vládou.
- (9) Prezident republiky podpísal 30. júla 2016 zákon z 22. júla 2016, ktorý bol uverejnený v úradnom vestníku 1. augusta 2016.
- (10) Ústavný súd vyniesol 11. augusta 2016 rozsudok o zákone z 22. júla 2016⁽¹⁾. V rozsudku sa uvádza, že niekoľko ustanovení uvedeného zákona, z ktorých všetky uviedla ako predmet obáv Komisia vo svojom odporúčaní, je protiústavných. Dôvodmi protiústavnosti boli najmä zásady delenia a rovnováhy právomocí⁽²⁾, nezávislosti súdov a tribunálov od iných zložiek moci⁽³⁾, nezávislosti sudcov⁽³⁾ a zásada integrity a efektívnosti verejných inštitúcií⁽⁴⁾. Poľská vláda však neuznala platnosť tohto rozsudku a neuverejnila ho v úradnom vestníku.
- (11) Poľská vláda 16. augusta 2016 uverejnila 21 rozsudkov ústavného súdu vynesenej v období od 6. apríla 2016 do 19. júla 2016. Zdá sa, že uverejnenie týchto rozsudkov je založené na článku 89 zákona z 22. júla 2016, v ktorom sa stanovuje, že „Rozhodnutia ústavného súdu vydané pred 20. júlom 2016, ktoré sú v rozpore s ustanoveniami zákona o ústavnom súde z 25. júna 2015, sa uverejnia do 30 dní od nadobudnutia účinnosti tohto zákona s výnimkou rozsudkov týkajúcich sa normatívnych aktov, ktorých účinnosť zanikla.“ Toto ustanovenie patrilo k tým, ktoré ústavný súd vo svojom rozsudku z 11. augusta 2016 vyhlásil za protiústavné. Okrem toho, vláda neuverejnila ani rozsudky z 9. marca 2016 a 11. augusta 2016, ani 16 rozsudkov vynesenej od 11. augusta 2016.
- (12) Poľská prokuratúra informovala 18. augusta 2016 o začatí vyšetrovania trestného činu proti predsedovi ústavného súdu z dôvodu, že neumožnil trom sudcom, ktorí boli menovaní v novom legislatívnom období v decembri 2015, ujať sa svojej funkcie.
- (13) Európsky parlament prijal 14. septembra 2016 uznesenie o situácii v Poľsku⁽⁵⁾, v ktorom okrem iného vyzval poľskú vládu k spolupráci s Komisiou v súlade so zásadou lojálnej spolupráce stanovenou v zmluve, a nabádal ju, aby využila tri mesiace, ktoré jej dala k dispozícii Komisia, na zapojenie všetkých strán, ktoré sú zastúpené v *Sejme*, aby našla kompromis, ktorý by vyriešil prebiehajúcu ústavnú krízu a ktorý by v plnej miere zohľadnil stanovisko Benátskej komisie a odporúčanie Európskej komisie.
- (14) Dňa 30. septembra 2016 skupina poslancov *Sejmu* predložila nový legislatívny návrh o postavení sudcov ústavného súdu. Návrh obsahuje ustanovenia o právach a povinnostiach sudcov ústavného súdu, opatrenia na menovanie sudcov ústavného súdu, ich mandát a ukončenie funkcie a otázky týkajúce sa imunity, osobnej bezúhonnosti a možností začatia disciplinárneho konania.

⁽¹⁾ K 39/16.

⁽²⁾ Článok 38 ods. 3 – 6, článok 61 ods. 6, článok 83 ods. 2, články 84 – 87 a 89 zákona z 22. júla 2016.

⁽³⁾ Článok 26 ods. 1 podods. 1 písm. g) a článok 68 ods. 5 – 7 zákona z 22. júla 2016.

⁽⁴⁾ Článok 38 ods. 3 – 6, článok 61 ods. 3, článok 61 ods. 6, článok 68 ods. 5 – 7, článok 83 ods. 2 zákona z 22. júla 2016.

⁽⁵⁾ Uznesenie Európskeho parlamentu zo 14. septembra 2016 o nedávnom vývoji v Poľsku a jeho vplyve na základné práva stanovené v Charte základných práv Európskej únie [2016/2774(RSP)].

- (15) Benátska komisia prijala 14. októbra 2016 stanovisko k zákonu z 22. júla 2016 ⁽¹⁾. V stanovisku sa uvádza, že zákon obsahuje určité zlepšenia v porovnaní so zákonom z 22. decembra 2015, ktorý bol predmetom stanoviska Benátskej komisie z marca 2016. Domnieva sa však, že rozsah týchto zlepšení je príliš obmedzený, pretože iné ustanovenia zákona, ktoré boli prijaté, by spôsobili značné oneskorenie a obmedzenie práce ústavného súdu, mohli by spôsobiť neúčinnosť jeho práce, ako aj ohroziť jeho nezávislosť vykonávaním nadmernej legislatívnej a výkonnej kontroly nad jeho pôsobením. Tieto iné ustanovenia zahŕňajú napríklad ustanovenia o odložení vecí až na šesť mesiacov na žiadosť štyroch sudcov, o umožnení generálnemu prokurátorovi blokovat' pojednávanie svojou neprítomnosťou alebo pozastaviť všetky inštitucionálne veci na šesť mesiacov s následným opätovným zaevidovaním. V stanovisku sa kritizoval aj systém navrhovania kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu prezidentovi republiky, ktorý by mohol viesť k situácii menovania kandidáta, ktorý nemá podporu značného počtu sudcov. Okrem toho, bez akéhokoľvek ústavného alebo právneho základu si úrad predsedu vlády prisvojil kontrolu platnosti rozsudkov ústavného súdu zamietnutím uverejnenia jeho rozsudkov. V stanovisku sa takisto zdôraznilo, že problém menovania sudcov nebol vyriešený, ako sa odporúčalo, a že uplatňovanie ustanovenia zákona z 22. júla 2016, ktorým sa vyžaduje, aby predseda ústavného súdu prideloval veci sudcom menovaným v decembri, by bolo v rozpore s rozsudkami ústavného súdu, ktoré sú všeobecne záväzné a teda zaväzujú všetky štátne orgány vrátane ústavného súdu a jeho predsedu. V stanovisku sa dospelo k záveru, že prijatím zákona poľský parlament prevzal právomoci revízie ústavy, ktoré nemal, keď konal ako bežný zákonodarca. Komisia sa domnievala, že poľský parlament a vláda naďalej spochybňujú postavenie ústavného súdu ako konečného rozhodcu v ústavných otázkach a túto právomoc si prisvojili: vytvorili nové prekážky v účinnom fungovaní ústavného súdu a konali tak, aby ďalej oslabovali jeho nezávislosť. Podľa stanoviska predlžovaním ústavnej krízy vykonávali obštrukcie ústavného súdu, ktorý nemôže plniť svoju ústavnú úlohu strážcu demokracie, právneho štátu a ľudských práv. Poľská vláda sa rozhodla nezúčastniť sa zasadnutia Benátskej komisie 14. októbra 2016, pretože sa domnievala, že stanovisko Benátskej komisie je jednostranné a nezohľadňuje sa v ňom stanovisko vlády.
- (16) Dňa 26. októbra 2016 skupina poslancov *Sejmu* predložila nový legislatívny návrh o organizácii a konaniach pred ústavným súdom. Návrh obsahuje podrobné ustanovenia o organizácii a konaniach pred ústavným súdom vrátane nových pravidiel voľby predsedu a podpredsedu ústavného súdu. Návrhom sa dopĺňa legislatívny návrh o postavení sudcov ústavného súdu predložený *Sejmu* 30. septembra 2016 (pozri predchádzajúci text), pričom oba legislatívne návrhy úzko súvisia a zámerom je, aby nahradili zákon z 22. júla 2016.
- (17) V rámci trojmesačnej lehoty stanovenej v odporúčaní poľská vláda 27. októbra 2016 odpovedala na odporúčanie Komisie. V odpovedi vo všetkých bodoch odmieta stanovisko vyjadrené v odporúčaní a neoznamuje žiadne nové opatrenia na vyriešenie obáv týkajúcich sa zásady právneho štátu, ktoré mu adresovala Komisia.
- (18) Výbor OSN pre ľudské práva prijal 31. októbra 2016 Záverečné pripomienky k siedmej pravidelnej správe o Poľsku. Vyjadril obavy týkajúce sa negatívneho vplyvu legislatívnych reforiem vrátane zmien zákona o ústavnom súde z novembra a decembra 2015 a júla 2016 a nezohľadňovania rozsudkov ústavného súdu, fungovania a nezávislosti ústavného súdu a vykonávania paktu. Výbor takisto vyjadril obavy týkajúce sa skutočnosti, že predseda vlády odmietol uverejniť rozsudky ústavného súdu z marca a augusta 2016, úsilia vlády zmeniť zloženie ústavného súdu spôsobmi, ktoré ústavný súd považuje za protiústavné, a súdneho konania iniciovaného proti predsedovi ústavného súdu za údajné zneužitie právomoci. Výbor dospel k záveru, že Poľsko by malo zabezpečiť rešpektovanie a ochranu bezúhonnosti a nezávislosti ústavného súdu a jeho sudcov a zabezpečiť vykonávanie všetkých jeho rozsudkov. Výbor naliehal na Poľsko, aby ihneď oficiálne uverejnilo všetky rozsudky ústavného súdu, aby sa zdržalo zavádzania opatrení, ktoré bránia jeho účinnému fungovaniu, a aby zabezpečilo transparentný a nestranný postup menovania jeho členov a istotu funkcie, ktorá spĺňa všetky požiadavky zákonnosti podľa vnútroštátneho a medzinárodného práva.
- (19) Ústavný súd vyniesol 7. novembra 2016 rozsudok o ústavnosti ustanovení zákona z 22. júla 2016, pokiaľ ide o výber predsedu a podpredsedu ústavného súdu ⁽²⁾. Treba uviesť, že z dôvodu odmietnutia troch sudcov ústavného súdu zúčastniť sa veci ⁽³⁾ a vzhľadom na to, že traja sudcovia, ktorí boli právoplatne nominovaní

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

⁽²⁾ K 44/16.

⁽³⁾ Pozri vyhlášku predsedu ústavného súdu zo 7. novembra 2016.

v októbri 2015 počas siedmeho funkčného obdobia *Sejmu*, sa neujali svojich súdnych funkcií na ústavnom súde, musel ústavný súd zmeniť svoje zloženie z pléna na zloženie z piatich sudcov. Od 11. augusta 2016 nie je ústavný súd schopný zasadať v pléne na účel vynášania rozsudkov. Dňa 10. novembra 2016 muselo byť odložené pojednávanie vo veci v pléne, keďže nebolo možné dosiahnuť kvórum pre plénum. Okrem toho 30. novembra a 8. decembra 2016 nebolo valné zhromaždenie schopné prijať uznesenie o predstavovaní kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu, keďže nebolo možné dosiahnuť kvórum stanovené zákonom.

- (20) Senát prijal 1. decembra 2016 zákon z 30. novembra 2016 o právnom postavení sudcov ústavného súdu (ďalej len „zákon o postavení sudcov“).
- (21) Senát prijal 2. decembra 2016 zákon z 30. novembra 2016 o organizácii a konaniach pred ústavným súdom (ďalej len „zákon o organizácii a konaniach“).
- (22) Európsky parlament viedol 14. decembra 2016 rozpravu o situácii týkajúcej sa zásady právneho štátu v Poľsku. Počas tejto rozpravy Komisia naliehavo vyzývala poľské orgány, aby neuvádzali do účinnosti nové zákony predtým, ako bude mať ústavný súd príležitosť preskúmať ich zákonnosť.
- (23) Senát prijal 15. decembra 2016 zákon z 13. decembra 2016, ktorým sa vykonáva zákon o organizácii a konaniach a zákon o postavení sudcov (ďalej len „vykonávací predpis“).
- (24) Prezident republiky podpísal 19. decembra 2016 tri uvedené zákony, ktoré boli uverejnené v úradnom vestníku. V ten istý deň prezident republiky menoval sudkyňu Juliu Przyłębskú, sudkyňu zvolenú novým Sejmom, do funkcie zastupujúcej predsedníčky ústavného súdu.
- (25) Sudkyňa Julia Przyłębska umožnila 20. decembra 2016 trom sudcom menovaným počas 8. funkčného obdobia *Sejmu* bez platného právneho základu ujať sa funkcie na ústavnom súde a na ten istý deň zvolala valné zhromaždenie. Vzhľadom na krátky čas sa jeden sudca nemohol zúčastniť a požiadal o odloženie zhromaždenia na ďalší deň. Sudkyňa Julia Przyłębska odmietla a sedem ďalších sudcov sa takisto nezúčastnilo zhromaždenia. Len šesť sudcov vrátane troch nezákonne nominovaných sudcov sa zúčastnilo zhromaždenia a zvolilo dvoch kandidátov, Juliu Przyłębskú a Mariusza Muszyńskiego, ktorí boli predstavení ako kandidáti prezidentovi republiky.
- (26) Prezident republiky menoval 21. decembra 2016 sudkyňu Juliu Przyłębskú do funkcie predsedníčky ústavného súdu.

PRIJALA TOTO ODPORÚČANIE:

1. Poľská republika by mala riadne zohľadniť analýzu Komisie uvedenú v tomto dokumente a prijať opatrenia uvedené v oddiele 7 tohto odporúčania, aby sa zistené problémy vyriešili v stanovenej lehote.

1. ROZSAH PÔSOBNOSTI ODPORÚČANIA

2. Týmto odporúčaním sa dopĺňa odporúčanie z 27. júla 2016. Skúma sa v ňom, ktoré z obáv vznesených v uvedenom odporúčaní boli vyriešené, stanovujú sa pretrvávajúce obavy a uvádza sa viacero nových obáv Komisie, pokiaľ ide o zásadu právneho štátu v Poľsku, ktoré odvtedy vznikli. Na tomto základe sa v ňom uvádzajú odporúčania poľským orgánom, ako riešiť tieto obavy. Tieto obavy sa týkajú nasledujúcich oblastí:
 - 1. menovania sudcov ústavného súdu a nevykonania rozsudkov ústavného súdu z 3. a 9. decembra 2015 a 11. augusta 2016, ktoré sa týkajú týchto vecí;

2. neuverejnenia a nevykonania niekoľkých rozsudkov ústavného súdu od marca 2016 vrátane rozsudkov z 9. marca a 11. augusta týkajúcich sa legislatívnych aktov o ústavnom súde;
3. účinného fungovania ústavného súdu a účinnosti ústavného preskúmania nových právnych predpisov, najmä so zreteľom na novoprijaté právne predpisy týkajúce sa ústavného súdu, konkrétne zákona o postavení sudcov, zákona o organizácii a konaniach a vykonávacieho predpisu;
4. pravidiel vzťahujúcich sa na výber kandidátov na funkciu predsedu a podpredsedu ústavného súdu a na menovanie zastupujúceho predsedu ústavného súdu v zákone o organizácii a konaniach a vo vykonávacom predpise.

2. MENOVANIE SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU

3. Vo svojom odporúčaní z 27. júla 2016 ⁽¹⁾ Komisia odporúčala, aby poľské orgány v plnom rozsahu vykonal rozsudky ústavného súdu z 3. a 9. decembra 2015, v ktorých sa vyžaduje, aby sa traja sudcovia, ktorí boli v siedmom funkčnom období *Sejmu* v októbri 2015 právoplatne nominovaní, ujali svojich súdnych funkcií na ústavnom súde a aby sa traja sudcovia nominovaní v ôsmom funkčnom období *Sejmu* bez platného právneho základu neujaali svojich súdnych funkcií,
4. Pokiaľ ide o zákon z 22. júla 2016 o ústavnom súde, Komisia podotkla, že tento zákon je v rozpore s rozsudkami ústavného súdu z 3. a 9. decembra. V článku 90 ⁽²⁾ sa vyžaduje, aby predseda ústavného súdu prideloval veci na rozhodovanie všetkým sudcom, ktorí zložili prísahu prezidentovi republiky, ale zatiaľ sa neujaali svojich sudcovských povinností. Toto ustanovenie sa zjavne týka situácie troch sudcov, ktorí boli nezákonne nominovaní v ôsmom funkčnom období *Sejmu* v decembri 2015. Týmto sudcom by sa tak umožnilo prevziať funkciu s použitím uvoľnených miest, na ktoré však už v predchádzajúcom legislatívnom období *Sejm* zákonne nominoval troch sudcov, ako bolo rozhodnuté v rozsudkoch z 3. a 9. decembra 2015.
5. Vo svojom rozsudku z 11. augusta 2016 ústavný súd rozhodol, že článok 90 zákona z 22. júla 2016 je protiústavný, a Benátska komisia vo svojom stanovisku zo 14. októbra 2016 potvrdila, že uvedené ustanovenie nie je v súlade so zásadou právneho štátu ⁽³⁾.
6. Poľská vláda však naďalej odmieta uznať platnosť rozsudku z 11. augusta 2016 a uverejniť ho v úradnom vestníku (pozri oddiel 3).
7. Okrem toho, novým zákonom o postavení sudcov sa opätovne zavádza ustanovenie ⁽⁴⁾ podobné článku 90 zákona z 22. júla 2016, ktoré bolo vyhlásené za protiústavné v rozsudku z 11. augusta 2016. Podobne je možné nájsť ustanovenia, ktorých cieľom je dosiahnuť podobný účinok, v zákone o organizácii a konaniach ⁽⁵⁾ a vo vykonávacom predpise ⁽⁶⁾.
8. Vo svojej odpovedi z 27. októbra 2016 sa poľská vláda domnieva, že v rozsudkoch ústavného súdu z 3. a 9. decembra 2015 nebolo určené, ktorí sudcovia sa majú ujať funkcie, a domnieva sa, že v novom legislatívnom období *Sejm* v decembri 2015 zákonne nominoval piatich sudcov. Toto odôvodnenie vyvoláva vážne obavy súvisiace so zásadou právneho štátu, pretože sa v ňom popiera účinok dvoch decembrových rozsudkov a je v rozpore s odôvodnením ústavného súdu, ktoré sa jednotne opakovalo, a to aj v rozsudku z 11. augusta 2016. Z odpovede vyplýva, že s rozsudkami ústavného súdu alebo bez nich by situácia zostávala rovnaká.

⁽¹⁾ Oddiel 2.

⁽²⁾ Pozri tiež článok 6 ods. 7.

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

⁽⁴⁾ Pozri článok 5.

⁽⁵⁾ Pozri články 6 ods. 1 a 11 ods. 5.

⁽⁶⁾ Pozri články 18 ods. 2 a 21 ods. 2.

9. V odpovedi sa pripúšťa, že vo výroku rozsudku z 3. decembra 2015 ústavný súd riešil povinnosť prezidenta republiky bezodkladne prijať prisahu od sudcu zvoleného do ústavného súdu *Sejmom*. Domnieva sa však, že rozsudkom nemôžu byť viazané iné orgány, aby uplatňovali ustanovenia spôsobom stanoveným v danej veci. Týmto výkladom sa obmedzuje vplyv rozsudkov z 3. a 9. decembra 2015 len na povinnosť vlády uverejniť ich, ale popiera sa akýkoľvek ďalší právny a operačný účinok rozsudkov, najmä pokiaľ ide o povinnosť prezidenta republiky prijať prisahu predmetných sudcov. Tento výklad je v rozpore so zásadou lojálnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi, ktorá je, ako sa zdôraznilo v stanoviskách Benátskej komisie, ústavným predpokladom v demokratickom štáte spravovanom zásadou právneho štátu.
10. Komisia ďalej konštatuje, že aj Benátska komisia sa domnieva, že riešenie súčasného sporu v otázke zloženia ústavného súdu „musí vychádzať z povinnosti dodržiavať a plne vykonávať rozsudky ústavného súdu“, a „preto vyzýva všetky štátne orgány, a predovšetkým *Sejm*, aby rozsudky plne dodržali a vykonali“⁽¹⁾.
11. Na záver sa Komisia domnieva, že poľské orgány by mali dodržať a plne vykonať rozsudky ústavného súdu z 3. a 9. decembra 2015. V týchto rozsudkoch sa vyžaduje, aby štátne inštitúcie lojálne spolupracovali s cieľom zabezpečiť, aby sa v súlade so zásadou právneho štátu traja sudcovia nominovaní v siedmom funkčnom období *Sejmu* mohli ujať svojich súdnych funkcií na ústavnom súde a aby sa traja sudcovia nominovaní v ôsmom funkčnom období *Sejmu* bez platného právneho základu neujali svojich súdnych funkcií. Príslušné ustanovenia zákona z 22. júla 2016 o ústavnom súde vzbudzujú závažné obavy o dodržiavanie zásady právneho štátu a boli posúdené ako protiústavné rozsudkom ústavného súdu z 11. augusta 2016. Aj tento rozsudok by mali poľské orgány rešpektovať, uverejniť a vykonať. Okrem toho ustanovenia⁽²⁾, ktorých cieľom je dosiahnuť podobný výsledok, ktoré sú obsiahnuté v zákone o postavení sudcov, zákone o organizácii a konaniach a vo vykonávacom predpise, sú takisto nezlučiteľné s týmito rozsudkami a nesmú sa uplatňovať.

3. NEUVEREJNENIE A NEVYKONANIE ROZSUDKU ÚSTAVNÉHO SÚDU Z 9. MARCA 2016 A ROZSUDKOV VYNESENÝCH OD 9. MARCA 2016

12. Vo svojom odporúčaní z 27. júla 2016 Komisia odporúčala, aby poľské orgány uverejnili a v plnom rozsahu vykonali rozsudok ústavného súdu z 9. marca 2016 a jeho následné rozsudky a zabezpečili automatické uverejňovanie budúcich rozsudkov, ktoré nebude závisieť od žiadnych rozhodnutí výkonnej alebo legislatívnej moci.
13. Poľská vláda 16. augusta 2016 na základe článku 89 zákona z 22. júla 2016 uverejnila 21 rozsudkov ústavného súdu vynesených v období od 6. apríla 2016 do 19. júla 2016. Poľská vláda však ešte neuverejnila dva rozsudky z 9. marca a 11. augusta 2016, čo je v rozpore s tým, čo sa žiadalo v odporúčaní Komisie. Okrem toho nebol zatiaľ uverejnený, žiadny zo 16 rozsudkov ústavného súdu vynesených po 11. auguste 2016.
14. Článok 89 zákona z 22. júla 2016 bol vyhlásený ústavným súdom za protiústavný v jeho rozsudku z 11. augusta 2016 z dôvodu jeho nesúladu so zásadami delenia a rovnováhy moci a nezávislosti súdov od iných zložiek moci.
15. V odpovedi poľskej vlády z 27. októbra sa potvrdzuje, že vláda sa naďalej domnieva, že má právomoc kontrolovať zákonnosť rozsudkov ústavného súdu a že automatické uverejnenie rozsudkov sa nedá zabezpečiť.
16. V článku 114 ods. 1 a 2 zákona o organizácii a konaniach sa stanovuje, že „rozhodnutia sa uverejňujú v príslušnom úradnom vestníku v súlade so zásadami a spôsobom stanoveným v ústave a zákonom z 20. júla 2000 o uverejňovaní normatívnych aktov a určitých iných právnych aktov [...]“. Okrem toho sa stanovuje, že „predseda ústavného súdu nariaďuje uverejnenie rozhodnutí“. Toto ustanovenie ako také je krok správnym smerom.

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

⁽²⁾ Pozri poznámky pod čiarou v bode 7.

17. V článku 19 vykonávacieho predpisu sa však stanovuje, že „rozsudky ústavného súdu a rozhodnutia ústavného súdu prijaté v rozpore so zákonom o ústavnom súde z 25. júna 2015 [...] alebo zákonom o ústavnom súde z 22. júla 2016 a vydané pred dátumom nadobudnutia účinnosti zákona uvedeného v článku 1, sa uverejnia v príslušných úradných vestníkoch potom, čo ich uverejnenie nariadi zastupujúci predseda ústavného súdu, pokiaľ sa netýkajú regulačných nástrojov, ktoré sa prestali uplatňovať“. Podobné ustanovenie už vyhlásil ústavný súd za protiústavné vo svojom rozsudku z 11. augusta 2016. V odporúčaní Komisie sa zdôraznilo, že zmienka o tom, že rozsudky boli vynesené nezákonne je v rozpore so zásadou oddelenia právomocí, keďže o zákonnosti rozsudkov ⁽¹⁾ nemôže rozhodovať *Sejm*. Benátska komisia takisto potvrdila toto stanovisko vo svojich dvoch stanoviskách ⁽²⁾. Okrem toho, vylúčením rozsudkov o normatívnych aktoch, ktoré sa prestali uplatňovať, z uverejňovania rozsudkov, ako sa stanovuje v článku 19 vykonávacieho predpisu, sa vylučujú najmä rozsudky z 9. marca, 11. augusta a 7. novembra 2016. Pokiaľ nie je menovaný predseda ústavného súdu, týmto ustanovením sa bráni úplnému uverejneniu všetkých rozsudkov. Okrem toho neexistuje záruka, že sa článkom 114 ods. 2 zákona o organizácii a konaní zabezpečí, aby budúci predseda ústavného súdu uverejnil všetky rozsudky, ktoré boli prijaté pred jeho nástupom do úradu.
18. Na záver, skutočnosť, že poľská vláda dosiaľ odmietla uverejniť v úradnom vestníku rozsudky z 9. marca 2016 a 11. augusta 2016, ktoré sa týkajú legislatívnych aktov o ústavnom súde, a všetky ostatné rozsudky, ktoré vyniesol ústavný súd od 11. augusta 2016, vytvára neistotu, pokiaľ ide o právny základ pre súdnu činnosť ústavného súdu a právne účinky jeho rozhodnutí. Táto neistota oslabuje účinnosť ústavného preskúmania a vzbudzuje vážne obavy, pokiaľ ide o dodržiavanie zásady právneho štátu. Dodržiavanie právoplatných rozsudkov je základnou požiadavkou súvisiacou s právnym štátom. Odmietnutím uverejnenia záväzného a právoplatného rozsudku sa popiera právny a operačný účinok záväzného a právoplatného rozsudku, čím sa porušujú zásady zákonnosti a oddelenia právomocí.

4. REVÍZIA ZÁKONA O ÚSTAVNOM SÚDE A ÚČINNOSŤ ÚSTAVNÉHO PRESKÚMANIA NOVÝCH PRÁVNÝCH PREDPISOV

19. Vo svojom odporúčaní z 27. júla 2016 Komisia podrobne posudzovala zákon z 22. júla 2016 a jeho vplyv vzhľadom na jednotlivý aj spoločný účinok jeho ustanovení, ako aj predchádzajúcu judikatúru ústavného súdu a stanovisko Benátskej komisie. Komisia odporučila, aby poľské orgány zabezpečili, že pri každej reforme zákona o ústavnom súde sa budú dodržiavať rozsudky ústavného súdu vrátane rozsudkov z 3. a 9. decembra 2015 a z 9. marca 2016, a zohľadní sa stanovisko Benátskej komisie z 11. marca 2016. Komisia konkrétne odporučila, aby poľské orgány zabezpečili, aby požiadavky, ktoré sa týkajú napríklad kvóra účasti, vybavovania vecí v chronologickom poradí, možnosti generálnej prokuratúry zabrániť preskúmaniu vecí, odkladania rokovaní alebo prechodných opatrení zasahujúcich do prebiehajúcich konaní a odkladania vecí, či už s jednotlivým alebo kombinovaným účinkom, neoslabovali účinnosť ústavného súdu ako garanta ústavy.
20. Vo svojej odpovedi z 27. októbra 2016 poľská vláda nepripustila, že väčšina obáv, ktoré vyjadrila Komisia a Benátska komisia, neboli zohľadnené v zákone z 22. júla 2016. V odpovedi sa spochybňuje skutočnosť, že ústavnému súdu sa bráni vo vykonávaní účinného preskúmania s odkazom na to, že ústavný súd bol schopný vydávať rozsudky počas takzvanej ústavnej krízy. Tento argument je však irelevantný, pretože ústavný súd tak mohol konať práve z dôvodu neuplatňovania predmetných procesných požiadaviek (rozsudok z 11. augusta 2016) a vláda odmieta uverejniť tie isté rozsudky ústavného súdu v snahe zabrániť tomu, aby získali právny účinok.
21. Odpoveď takisto obsahuje stručné vysvetlenie týkajúce sa súladu uvedených právnych predpisov so základnými právami. Komisia konštatuje, že týmito objasneniami vlády sa neodstraňuje potreba skutočne účinného ústavného preskúmania ústavným súdom.

⁽¹⁾ Pozri odsek 23 odporúčania.

⁽²⁾ Stanovisko č. 860/2016, bod 101, Stanovisko č. 833/2015, body 43, 142 a 143.

22. V odpovedi sa takisto popiera základná úloha ústavného súdu pri zabezpečovaní právneho štátu v Poľsku. Komisia odmieta uvedené tvrdenie. Ústavný súd je naozaj jedným z hlavných garantov právneho štátu v Poľsku, a to najmä preto, že je poverený úlohou rozhodovania o ústavnosti poľských právnych predpisov. Z poľskej ústavy jasne vyplýva, že ústavný súd má právomoc rozhodovať o zlučiteľnosti zákonov a medzinárodných dohôd s ústavou, o súlade zákonov s ratifikovanými medzinárodnými dohodami, ktorých ratifikácia si vyžadovala predchádzajúce udelenie súhlasu prostredníctvom zákona, o súlade právnych ustanovení vydaných ústrednými orgánmi štátnej správy s ústavou, ratifikovanými medzinárodnými dohodami a zákonmi, o súlade účelov alebo činností politických strán s ústavou a o sťažnostiach týkajúcich sa porušení ústavy ⁽¹⁾. Ústavný súd takisto urovnáva spory o právomoci medzi ústrednými ústavnými orgánmi štátu ⁽²⁾. Skutočnosť, že podľa ústavy má ústavný súd rozhodovať vo veciach porušenia ústavy alebo zákona určitými osobami ⁽³⁾ a že prezident republiky zabezpečuje dodržiavanie ústavy ⁽⁴⁾, nemá vplyv na túto základnú úlohu ústavného súdu.
23. Komisia konštatuje, že zákon o organizácii a konaniach už neobsahuje nasledujúce ustanovenia zákona z 22. júla 2016, ktoré boli v odporúčaní identifikované ako predmet obáv: článok 26 ods. 1 podods. 1 písm. g) o postúpení vecí na rozhodovanie v pléne ⁽⁵⁾, článok 38 ods. 3 o vybavovaní vecí v chronologickom poradí ⁽⁶⁾, článok 68 ods. 5 – 8 o odložení prerokovania ⁽⁷⁾, článok 61 ods. 6 o možnosti generálnej prokuratúry zabrániť preskúmaniu vecí ⁽⁸⁾ a články 83 až 86 o prechodných ustanoveniach pre prebiehajúce konania ⁽⁹⁾. Komisia uvádza, že samotné uverejnenie rozsudku ústavného súdu z 11. augusta 2016, ktorým už boli tieto ustanovenia vyhlásené za protiústavné, by bolo dostatočné na riešenie týchto problémov bez potreby nového zákona.
24. Napriek týmto zlepšeniam Komisia aj tak konštatuje, že pretrvávajú určité obavy. Konkrétne počet sudcov, ktorých účasť sa vyžaduje v pléne, je naďalej jedenásť, zatiaľ čo v zákone o ústavnom súde z roku 1997 a v zákone z 25. júna 2015 bol tento počet stanovený na deväť. Ako bolo uvedené v odporúčaní ⁽¹⁰⁾, predstavuje to prekážku rozhodovacieho procesu ústavného súdu, najmä za súčasných okolností, keď má ústavný súd len 12 sudcov (keďže traja sudcovia, ktorí boli v siedmom funkčnom období *Sejmu*, v októbri 2015 právoplatne nominovaní, sa neujali svojich súdnych funkcií). Riziko identifikované v odporúčaní, že kvórum účasti v pléne sa príležitostne nemusí dať dosiahnuť, sa už naplnilo ⁽¹¹⁾.
25. Okrem toho, zákon o organizácii a konaniach, zákon o postavení sudcov a vykonávací predpis obsahujú iné ustanovenia, ktorými sa prehlbili určité obavy identifikované v odporúčaní (pozri oddiel 2 o menovaní sudcov a oddiel 3 o uverejňovaní rozsudkov) alebo nastolili nové obavy súvisiace so situáciou sudcov (pozri oddiel 4.1) a s menovaním predsedu, podpredsedu a zastupujúceho predsedu ústavného súdu (pozri oddiel 5).

4.1. Obavy týkajúce sa situácie sudcov

4.1.1. Disciplinárne konanie

26. V článku 26 zákona o postavení sudcov sa stanovuje: „Spáchanie pochybenia sudcom ústavného súdu, ktoré sa uvádza v článku 24 ods. 1, môže byť oznámené predsedovi ústavného súdu [...] prezidentom Poľskej republiky na

⁽¹⁾ Článok 188 ústavy.

⁽²⁾ Článok 189 ústavy.

⁽³⁾ Článok 198 ústavy sa týka prezidenta republiky, predsedu vlády a členov rady ministrov, prezidenta Národnej banky Poľska, predsedu Najvyššieho kontrolného úradu, členov Národnej rady pre rádiové a televízne vysielanie, osôb, ktorým predseda vlády udelil právomoci riadenia ministerstva, a hlavného veliteľa ozbrojených síl.

⁽⁴⁾ Článok 126 ústavy.

⁽⁵⁾ Pozri oddiel 4.2.1 odporúčania.

⁽⁶⁾ Pozri oddiel 4.2.3 odporúčania.

⁽⁷⁾ Pozri oddiel 4.2.7 odporúčania.

⁽⁸⁾ Pozri oddiel 4.2.6 odporúčania.

⁽⁹⁾ Pozri oddiel 4.2.8 odporúčania.

⁽¹⁰⁾ Pozri odsek 43 odporúčania.

⁽¹¹⁾ Pozri odôvodnenie 19.

návrh generálneho prokurátora po porade s prvým predsedom najvyššieho súdu.“⁽¹⁾ V článku 27 ods. 5 sa stanovuje: „Ak disciplinárny úradník nezistí dôvody na začatie disciplinárneho konania na žiadosť oprávneného orgánu, vydá uznesenie o zamietnutí začatia konania. Orgán, ktorý predložil oznámenie podľa článku 26, môže podať sťažnosť disciplinárnemu súdu prvého stupňa do siedmich dní od doručenia tohto uznesenia.“ Podľa článku 27 ods. 6 môže uvedený súd preskúmať sťažnosť maximálne do 14 dní po dátume jej predloženia. Ak je uznesenie o zamietnutí začatia disciplinárneho konania zrušené, pokyny disciplinárneho súdu o ďalšom konaní sú pre disciplinárneho úradníka záväzné.

27. Komisia vo svojom odporúčaní o zásade právneho štátu v súvislosti so zákonom z 22. decembra 2015 zdôraznila, že prezident republiky by nemal mať právomoc iniciovať disciplinárne konanie, a skonštatovala, že odstránenie tohto ustanovenia v zákone z 22. júla 2016 predstavuje zlepšenie. Komisia takisto pripomína, že ustanovenie zákona z 22. decembra 2015, ktorým sa zapájali iné štátne inštitúcie do disciplinárneho konania týkajúceho sa sudcov ústavného súdu, bolo ústavným súdom vyhlásené za protiústavné v jeho rozsudku z 9. marca 2016 a bolo kritizované Benátskou komisiou v jej stanovisku z 11. marca 2016. Komisia je preto znepokojená opätovným zavedením ustanovenia, ktorým sa prezidentovi republiky udeľuje právomoc iniciovať disciplinárne konanie. To, že tieto konania by mohli iniciovať inštitúcie mimo súdnictva, ako aj to, že tieto inštitúcie môžu podať sťažnosť na disciplinárny súd prvého stupňa, ak disciplinárny úradník nezistí dôvody na začatie disciplinárneho konania, by mohlo ovplyvniť nezávislosť ústavného súdu.

4.1.2. Možnosť predčasného odchodu do dôchodku

28. V článku 10 vykonávacieho predpisu sa stanovuje: „1. Sudcovia ústavného súdu, ktorých funkčné obdobie sa začalo pred dátumom nadobudnutia účinnosti [zákona o postavení sudcov], môžu v lehote jedného mesiaca od jeho nadobudnutia účinnosti predložiť predsedovi ústavného súdu vyhlásenie o tom, že odchádzajú do dôchodku v dôsledku toho, že počas ich funkčného obdobia boli zavedené nové pravidlá upravujúce vykonávanie povinností sudcu ústavného súdu stanovené v článku 11 ods. 3, článku 13 a článku 14 tohto zákona⁽²⁾. 2. Odchod sudcu do dôchodku podľa odseku 1 nadobudne účinnosť prvý deň mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom bolo predložené vyhlásenie. Odchod do dôchodku sa potvrdí uznesením predsedu ústavného súdu.“
29. Zdá sa, že toto ustanovenie je stimulom pre predčasný odchod do dôchodku, pretože by – výnimočne – umožnilo sudcom ústavného súdu v plnom rozsahu využívať výhody postavenia penzionovaného sudcu vrátane prijímania starobného dôchodku bez dokončenia svojho funkčného obdobia. Pre sudcu, ktorý by už nechcel pokračovať v práci podľa nových pravidiel, by bola táto možnosť predčasného odchodu do dôchodku výhodnejšia ako jednoduché odstúpenie z funkcie. Ponúkanie tohto výhodného režimu predstavuje zásah legislatívnej moci do nezávislosti ústavného súdu, pretože jeho cieľom je podnietiť súčasných sudcov ústavného súdu, aby odstúpili pred ukončením svojho funkčného obdobia a ovplyvňovať ich rozhodnutie v tom zmysle.

4.1.3. Ďalšie ustanovenia

30. Zákom o postavení sudcov sa zavádzajú nové požiadavky pre sudcov ústavného súdu týkajúce sa finančnej účasti v spoločnostiach⁽³⁾, majetkových vyhlásení⁽⁴⁾ a vyhlásení o hospodárskej činnosti ich manžela alebo manželky⁽⁵⁾. Okrem toho sa v zákone stanovujú ďalekosiahle dôsledky v prípade nedodržania súladu s predpismi: nesplnenie príslušných povinností sa rovná odstúpeniu z funkcie sudcu ústavného súdu. Tieto ustanovenia by mohli vyvolať otázky o primeranosti a, ako skonštatoval najvyšší súd, otázky o ústavnosti⁽⁶⁾. Z týchto dôvodov je osobitne dôležité účinné ústavné preskúmanie týchto ustanovení.

⁽¹⁾ V článku 24 ods. 1 sa stanovuje: „Sudcovia ústavného súdu podliehajú disciplinárnemu konaniu, ktoré vykonáva ústavný súd, z dôvodu porušenia práva, ohrozenia dôstojnosti úradu sudcu ústavného súdu, porušenia etického kódexu sudcov ústavného súdu alebo iného neetického správania, ktoré by mohlo ohroziť dôveru v ich nestrannosť alebo nezávislosť.“

⁽²⁾ Článok 11 ods. 3 zákona o postavení sudcov sa týka pravidiel o finančnej účasti sudcov ústavného súdu v spoločnostiach, v článku 13 sa stanovuje povinnosť sudcov ústavného súdu predkladať vyhlásenie o činnosti svojho manžela alebo svojej manželky, v článku 14 sa stanovuje povinnosť sudcov ústavného súdu predkladať vyhlásenie o majetku.

⁽³⁾ Článok 11 ods. 3.

⁽⁴⁾ Článok 14.

⁽⁵⁾ Článok 13.

⁽⁶⁾ Pozri stanovisko najvyššieho súdu k návrhu zákona o postavení sudcov z 12. októbra 2016.

31. Komisia takisto konštatuje, že zákonom o organizácii a konaniach sa významne mení vnútorná organizácia ústavného súdu, pričom sa úrad ústavného súdu nahrádza dvomi novými orgánmi: registrom a úradom právnej služby ústavného súdu ⁽¹⁾. Vo vykonávacom predpise sa stanovuje, že úrad ústavného súdu zanikne 31. decembra 2017 ⁽²⁾ a súčasným zamestnancom sa neposkytujú žiadne záruky, že po uvedenom dátume budú naďalej zamestnaní na ústavnom súde ⁽³⁾. V súčasnom kontexte prebiehajúcich sporov týkajúcich sa ústavného súdu spolu s obavami vyjadrenými v oddiele 5 tohto odporúčania o menovaní nového predsedu a zastupujúceho predsedu ústavného súdu by táto reorganizácia mohla viesť k ďalšej nestabilite ústavného súdu a ovplyvniť účinnosť ústavného preskúmania.

4.2. Vacatio legis

32. Kľúčové ustanovenia vykonávacieho predpisu nadobudnú účinnosť bez *vacatio legis* ⁽⁴⁾ deň po uverejnení zákona. Kľúčové ustanovenia zákona o organizácii a konaniach a o postavení sudcov takisto nadobudnú účinnosť bez *vacatio legis* deň po dni uverejnenia vrátane ustanovení, ktorými sa umožňuje, aby sa nezákonne menovaní tzv. decembroví sudcovia ujali svojej funkcie ⁽⁵⁾. Ustanovenia zákona z 22. júla 2016 o ústavnom súde sa prestanú uplatňovať deň po dni uverejnenia vykonávacieho predpisu ⁽⁶⁾.
33. Ústavný súd v dôsledku toho nebude schopný kontrolovať ústavnosť týchto kľúčových ustanovení pred ich nadobudnutím účinnosti. Ústavné preskúmanie by za takých okolností nemohlo byť považované za účinné. V tejto súvislosti sa pripomína, že v stanovisku z 11. marca 2016 Benátska komisia zdôraznila, že ústavný súd musí mať možnosť preskúmať bežný zákon, ktorým sa upravuje fungovanie ústavného súdu, ešte predtým než nadobudne účinnosť.

4.3. Dôsledky nedostatočnej účinnosti ústavného preskúmania nových právnych predpisov

34. *Sejm* prijal množstvo osobitne citlivých nových legislatívnych aktov, a to často v skrátenom legislatívnom konaní, ako napríklad zákon o médiách ⁽⁷⁾, nový zákon o verejnej službe ⁽⁸⁾, zákon, ktorým sa mení zákon o polícii a niektoré ďalšie zákony ⁽⁹⁾, zákony o generálnej prokuratúre ⁽¹⁰⁾ a nový zákon o ombudsmanovi, ktorým sa menia niektoré ďalšie zákony ⁽¹¹⁾. Komisia listami z 1. februára 2016 a 3. marca 2016 požiadala poľskú vládu o informácie o súčasnom stave a obsahu týchto legislatívnych reforiem, zatiaľ jej však žiadne informácie poskytnuté neboli. *Sejm* prijal množstvo ďalších návrhov citlivých legislatívnych aktov, ako napríklad zákon o Národnej mediálnej rade ⁽¹²⁾ a nový protiteroristický zákon ⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ Články 16 až 32 obsahujú podrobné ustanovenia o registri a úrade právnej služby ústavného súdu.

⁽²⁾ Článok 11.

⁽³⁾ Článok 13.

⁽⁴⁾ V článku 23 sa uvádza, že deň po dni uverejnenia nadobudnú účinnosť tieto články: články 1 až 3, článok 12 a články 16 až 22. Nasledujúce články nadobudnú účinnosť 1. januára 2018: články 4 až 5 a článok 8. Ostatné články návrhu zákona nadobudnú účinnosť 14 dní odo dňa jeho uverejnenia. Články, ktoré nadobudnú účinnosť deň po dni uverejnenia, sa okrem iného týkajú menovania „zastupujúceho predsedu ústavného súdu“, začlenenia troch nezákonne zvolených tzv. decembrových sudcov a nového postupu volieb kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu.

⁽⁵⁾ Pozri články 1 a 2 vykonávacieho predpisu. Ostatné ustanovenia uvedených dvoch zákonov nadobudnú účinnosť 14 dní po dni uverejnenia. Len články 16 až 32 zákona o organizácii a konaniach nadobudnú účinnosť 1. januára 2018.

⁽⁶⁾ Pozri články 3 a 23. Len článok 18 ods. 1, 4 a 5 zákona z 22. júla o organizačných a administratívnych pracovných podmienkach na ústavnom súde a v úrade ústavného súdu zostávajú účinné do 1. januára 2018.

⁽⁷⁾ Zákon z 30. decembra 2015, ktorým sa mení zákon o vysielaní, uverejnený v úradnom vestníku 7. januára 2016 v čiaske 25.

⁽⁸⁾ Zákon z 30. decembra 2015, ktorým sa mení zákon o verejnej službe a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 8. januára 2016 v čiaske 34.

⁽⁹⁾ Zákon z 15. januára 2016, ktorým sa mení zákon o polícii a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 4. februára 2016 v čiaske 147.

⁽¹⁰⁾ Zákon z 28. januára 2016 o prokuratúre, uverejnený v úradnom vestníku 15. februára 2016 v čiaske 177, zákon z 28. januára 2016 – nariadenia, ktorými sa vykonáva zákon o prokuratúre, uverejnený v úradnom vestníku 15. februára 2016 v čiaske 178.

⁽¹¹⁾ Zákon o ombudsmanovi z 18. marca 2016, ktorým sa menia niektoré ďalšie zákony. Zákon podpísal prezident republiky 4. mája 2016.

⁽¹²⁾ Zákon o Národnej mediálnej rade z 22. júna 2016. Zákon podpísal prezident republiky 27. júna 2016.

⁽¹³⁾ Zákon o boji proti terorizmu z 10. júna 2016. Zákon podpísal prezident republiky 22. júna 2016. Komisia má okrem toho informácie o tom, že minister spravodlivosti predložil 5. mája 2016 Národnému legislatívnemu stredisku nový zákon, ktorým sa mení zákon o Národnej súdnej rade a niektoré ďalšie zákony.

35. Komisia sa domnieva, že kým nebude môcť ústavný súd v plnej miere zabezpečovať účinné ústavné preskúmanie, súlad uvedených legislatívnych aktov s ústavou, a to vrátane dodržiavania základných práv, sa nebude môcť účinne posúdiť.
36. Komisia napríklad konštatuje, že nové právne predpisy (predovšetkým právne predpisy týkajúce sa médií⁽¹⁾) vzbudzujú obavy, pokiaľ ide o slobodu a pluralitu médií. Konkrétnejšie možno povedať, že novými právnymi predpismi týkajúcimi sa médií sa upravujú pravidlá menovania riadiacich a dozorných rád verejnoprávnych vysielateľov tak, aby sa dostali pod kontrolu vlády (ministra financií), a nie nezávislého orgánu. V nových právnych predpisoch sa tiež umožňuje okamžité rozpustenie dozorných a riadiacich rád. V tomto zmysle má Komisia pochybnosti najmä o možnostiach súdnej nápravy pre osoby, ktorých sa tento zákon dotkne. Ústavný súd rozhodujúci v senáte zloženom z piatich sudcov 13. decembra 2016 vyniesol rozsudok⁽²⁾, v ktorom rozhodol, že určité ustanovenia právnych predpisov sú protiústavné.
37. Z pohľadu dodržiavania zásady právneho štátu a základných práv sú rovnako dôležité aj právne predpisy, ako je napríklad nový zákon o verejnej službe⁽³⁾. V tomto zmysle Komisia v listoch z 1. februára a 3. marca 2016⁽⁴⁾ požiadala poľskú vládu o informácie týkajúce sa možnosti súdnej nápravy pre osoby, ktorých sa tento zákon dotkne. Poľská vláda Komisii doteraz v tomto bode neodpovedala.
38. Pochybnosti o dodržiavaní základných práv vrátane práva na súkromie a ochranu údajov vzbudzuje aj zákon, ktorým sa mení zákon o polícii a niektoré ďalšie zákony⁽⁵⁾. V dňoch 28. až 29. apríla 2016 navštívila delegácia Benátskej komisie Varšavu s cieľom prediskutovať zmeny zákona o polícii a niektorých ďalších zákonov. Na svojom zasadnutí 10. až 11. júna 2016 vydala v tejto súvislosti stanovisko⁽⁶⁾. V stanovisku sa, okrem iného, uvádza, že procesné záruky a základné podmienky stanovené v zákone sú stále nedostatočné na to, aby sa zabránilo jeho nadmernému využívaniu a neopodstatneným zásahom do súkromia jednotlivcov.
39. Okrem toho, aj nový protiteroristický zákon môže vzbudzovať pochybnosti o dodržiavaní základných práv⁽⁷⁾ a je predmetom ústavného preskúmania.
40. Zákon z 13. decembra, ktorým sa mení zákon o zhromaždeniach⁽⁸⁾, takisto môže vyvolávať otázky o jeho zlučiteľnosti so základnými právami, najmä slobodou zhromažďovania, ktorá je zakotvená v Európskom dohovore o ľudských právach⁽⁹⁾.
41. Tlačové oddelenie kancelárie Sejmu vydalo 14. decembra 2016 vyhlásenie o zmenách podmienok, za ktorých môžu médiá pracovať v Sejme a senáte, v súvislosti s ktorým boli vyjadrené obavy týkajúce sa slobody prejavu a slobodného prístupu k informáciám. Dňa 16. decembra 2016 Sejm odhlasoval zákon o rozpočte na rok 2017 za kontroverzných okolností, najmä preto, že údajne nebolo dosiahnuté kvórum, člen Sejmu bol vylúčený z hlasovania a médiám bolo zabránené zaznamenávať hlasovanie. Je potrebné účinné súdne preskúmanie týchto opatrení a podmienok, za ktorých boli prijaté, vrátane prípadného ústavného preskúmania.
42. Komisia sa domnieva, že kým nebude môcť ústavný súd v plnej miere zabezpečovať účinné ústavné preskúmanie, dodržiavanie základných práv v legislatívnych aktoch nebude možné účinne posúdiť. Vzbudzuje to závažné obavy, pokiaľ ide o dodržiavanie zásady právneho štátu, a to najmä vzhľadom na skutočnosť, že Sejm nedávno prijal množstvo nových citlivých legislatívnych aktov, v prípade ktorých by mala existovať možnosť ich ústavného preskúmania.

⁽¹⁾ Zákon z 30. decembra 2015, ktorým sa mení zákon o vysielaní, uverejnený v úradnom vestníku 7. januára 2016 v číastke 25, a zákon o Národnej mediálnej rade z 22. júna 2016. Zákon podpísal prezident republiky 27. júna 2016.

⁽²⁾ K13/16.

⁽³⁾ Zákon z 30. decembra 2015, ktorým sa mení zákon o verejnej službe a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 8. januára 2016 v číastke 34.

⁽⁴⁾ List podpredsedu Timmermansa z 1. februára 2016 ministrovi spravodlivosti Ziobrovi. List podpredsedu Timmermansa z 3. marca 2016 ministrovi zahraničných vecí Waszczykowskiemu.

⁽⁵⁾ Zákon z 15. januára 2016, ktorým sa mení zákon o polícii a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 4. februára 2016 v číastke 147.

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

⁽⁷⁾ Zákon o boji proti terorizmu z 10. júna 2016. Zákon podpísal prezident republiky 22. júna 2016.

⁽⁸⁾ Zákon z 13. decembra 2016, ktorým sa mení zákon o zhromaždeniach, ešte nepodpísaný prezidentom republiky.

⁽⁹⁾ Článok 11.

5. MENOVANIE PREDSEDU, PODPREDSEDU A ZASTUPUJÚCEHO PREDSEDU ÚSTAVNÉHO SÚDU

43. Nový zákon o organizácii a konaniach obsahuje nové ustanovenia týkajúce sa výberu kandidátov na funkciu predsedu a podpredsedu ústavného súdu, ktorých má navrhnúť valné zhromaždenie prezidentovi republiky. Nový vykonávací predpis takisto obsahuje ustanovenia týkajúce sa výberu kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu a ustanovenia, ktorými sa prezidentovi republiky umožňuje poveriť sudcu, ktorý bude dočasne vykonávať povinnosti predsedu ústavného súdu (ďalej len „zastupujúci predseda ústavného súdu“).
44. Komisia pripomína, že v článku 194 ods. 2 ústavy sa stanovuje, že predsedu a podpredsedu ústavného súdu menuje prezident republiky „spomedzi kandidátov, ktorých navrhlo valné zhromaždenie sudcov ústavného súdu“. Funkčné obdobie predsedu ústavného súdu sa skončilo 19. decembra 2016. Funkčné obdobie súčasného podpredsedu ústavného súdu sa skončí 26. júna 2017. Dva zákony uvedené v predchádzajúcom odseku už boli prijaté a podpísané prezidentom republiky. Okrem toho, boli prijaté veľmi rýchlo (návrh vykonávacieho predpisu bol predložený *Sejmu* 24. novembra 2016) bez *vacatio legis*, ktoré by umožnilo účinné ústavné preskúmanie. V čase ich prijatia už ústavný súd začal konanie na výber kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu, ktorí budú navrhnutí prezidentovi republiky, ako sa vyžaduje zákonom z 22. júla 2016 ⁽¹⁾. Valné zhromaždenie však nebolo schopné prijať uznesenie o navrhnutí kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu, keďže nebolo možné dosiahnuť kvórum stanovené zákonom ⁽²⁾.

5.1. Postup výberu predsedu a podpredsedu ústavného súdu

45. Vykonávací predpis a zákon o organizácii a konaniach obsahujú nové pravidlá postupu navrhovania kandidátov na funkciu predsedu a podpredsedu ústavného súdu. Postup stanovený vo vykonávacom predpise ⁽³⁾ je osobitne navrhnutý pre súčasný postup voľby predsedu ústavného súdu a vzťahuje sa na situácie opísané v jeho článku 16 ods. 1 (pozri oddiel 5.3.). V zákone o organizácii a konaniach ⁽⁴⁾ sa stanovuje postup, ktorý sa bude všeobecne uplatňovať na budúce výberové konania na funkciu predsedu a podpredsedu ústavného súdu a ktorý je vo všeobecnosti podobný postupu stanovenému vo vykonávacom predpise.
46. Nový postup výberu kandidátov na predsedu ústavného súdu vyžaduje, aby sa postupu ⁽⁵⁾ zúčastnili traja tzv. decembroví sudcovia nezákonne nominovaní v novom legislatívnom období *Sejmu*. Komisia sa domnieva, že na základe tejto požiadavky je celé výberové konanie protiústavné (pozri oddiel 2). Podobne skutočnosť, že zákonne zvolení tzv. októbroví sudcovia sa nemôžu zúčastniť postupu, môže mať rovnako vplyv na výsledok, a preto zapríčiňuje neplatnosť postupu.
47. Okrem toho, novým konaním sa nezabezpečuje, že prezidentovi republiky sú navrhovaní len kandidáti, ktorí majú podporu väčšiny valného zhromaždenia ústavného súdu ⁽⁶⁾. Podľa rozsudku ústavného súdu zo 7. novembra 2016 sa článok 194 ods. 2 ústavy musí chápať tak, že sa v ňom stanovuje, že predsedu ústavného súdu menuje prezident republiky spomedzi kandidátov, ktorí získali väčšinu hlasov na valnom zhromaždení ústavného súdu. Z toho dôvodu je nový postup nezlučiteľný s rozsudkom ústavného súdu zo 7. novembra 2016. Vo svojom stanovisku zo 14. októbra 2016 Benátska komisia takisto zdôraznila dôležitosť toho, aby sa výberovým konaním zabezpečovalo, že len kandidáti s výraznou podporou ústavného súdu môžu byť zvolení za kandidátov, ktorí budú navrhnutí prezidentovi republiky ⁽⁷⁾.
48. Rovnaké obavy sa týkajú postupu navrhovania kandidátov na funkciu podpredsedu ústavného súdu ⁽⁸⁾. Tento postup je totožný s postupom navrhovania kandidátov na funkciu predsedu, ktorý je stanovený v zákone o organizácii a konaniach.

⁽¹⁾ Ústavný súd vo svojom rozsudku zo 7. novembra 2016 preskúmal ústavnosť ustanovení zákona z 22. júla 2016, ktoré sa týkali výberu kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu. Pozri bod 46.

⁽²⁾ Pozri odôvodnenie 19.

⁽³⁾ Článok 21.

⁽⁴⁾ Článok 11.

⁽⁵⁾ Článok 21 ods. 2 vykonávacieho predpisu, článok 11 ods. 5 zákona o organizácii a konaniach.

⁽⁶⁾ Článok 21 ods. 7 – 12 a článok 22 vykonávacieho predpisu, článok 11 ods. 7 – 15 zákona o organizácii a konaniach.

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

⁽⁸⁾ Článok 11 ods. 15 zákona o organizácii a konaniach.

5.2. Úloha podpredsedu ústavného súdu

49. Komisia takisto konštatuje, že vykonávací predpis a zákon o organizácii a konaniach obsahujú niekoľko ustanovení, ktorými sa neguje funkcia podpredsedu ústavného súdu. Článkom 12 ods. 3 zákona o organizácii a konaniach sa umožňuje predsedovi ústavného súdu, aby poveril iného sudcu než podpredsedu vykonávaním určitých právomocí týkajúcich sa riadenia práce ústavného súdu. V článku 37 sa stanovuje, že predseda ústavného súdu môže poveriť iného sudcu, aby ho nahradil na pojednávaniach v pléne (podpredseda nie je uvedený). Okrem toho, ak sa skončí funkčné obdobie predsedu ústavného súdu, určité kľúčové funkcie preberá sudca s „najdlhšou súhrnnou služobnou praxou“ (článok 11 ods. 2) alebo „funkčne najmladší“ sudca (článok 11 ods. 4) a nie podpredseda. Okrem toho, v článku 8 ods. 2 sa stanovuje, že predseda ústavného súdu musí byť prítomný na valnom zhromaždení, aby bolo rozhodnutie, ktoré valné zhromaždenie vydá, legitímne (s výnimkou prípadu voľby nového predsedu ústavného súdu, ako už bolo uvedené), pričom podľa zákona z 22. júla 2016 musí byť na valnom zhromaždení prítomný predseda alebo podpredseda ústavného súdu. V zákone sa takisto už nestanovuje, na rozdiel od zákona z 22. júla 2016, že podpredseda môže predsedáť valnému zhromaždeniu. Okrem toho sa v článku 17 ods. 1 vykonávacieho predpisu stanovuje, že počas obdobia po uverejnení predpisu do oficiálneho menovania nového predsedu ústavného súdu ústavnému súdu predsedá sudca, ktorého prezident republiky poveril vykonávaním povinností predsedu ústavného súdu (pozri oddiel 5.3).
50. Spojeným účinkom týchto ustanovení sa popiera osobitné postavenie podpredsedu ako zástupcu predsedu ústavného súdu. Postavenie podpredsedu ústavného súdu je uznané v ústave. Aj keď sa v ústave nespresňuje úloha podpredsedu, ustanovenia uvedené v predchádzajúcom odseku oslabujú postavenie podpredsedu a potenciálne vyvolávajú otázku ústavnosti, ktorá si vyžaduje účinné ústavné preskúmanie.

5.3. Menovanie „výkonného predsedu ústavného súdu“

51. V článku 17 ods. 1 vykonávacieho predpisu sa stanovuje: „Ak je nevyhnutné uplatniť postup navrhovania kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu podľa článku 21 počas obdobia odo dňa nasledujúceho po dni uverejnenia tohto aktu do menovania predsedu ústavného súdu, ústavnému súdu predsedá sudca ústavného súdu, ktorého prezident republiky rozhodnutím poveril vykonávaním povinností predsedu ústavného súdu.“ V článku 21 sa stanovuje osobitný postup výberu kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu, ktorých valné zhromaždenie navrhne prezidentovi republiky (pozri vyššie).
52. V článku 17 ods. 2 sa stanovuje: „Prezident republiky vyberie sudcu ústavného súdu povereného vykonávaním povinností predsedu ústavného súdu spomedzi sudcov ústavného súdu s najdlhším obdobím praxe na bežných súdoch alebo vo funkciách v ústrednej štátnej správe, ktorých súčasťou bolo uplatňovanie práva.“ V článku 17 ods. 3 sa stanovuje, že nový postup stanovený v zákone o organizácii a konaniach na účel výberu kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu by sa v tomto prípade neuplatňoval.
53. V článku 16 ods. 1 vykonávacieho predpisu sa stanovuje: „Ak v deň uverejnenia tohto aktu valné zhromaždenie: 1. nebolo zvolané predsedom ústavného súdu alebo 2. bolo zvolané predsedom ústavného súdu spôsobom nezlučiteľným s požiadavkami aktu uvedeného v článku 3, alebo 3. nenavrhlo kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu prezidentovi republiky, alebo 4. navrhlo kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu prezidentovi republiky, ale prezident republiky nemenoval predsedu ústavného súdu, alebo 5. vybralo kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu v rozpore s aktom uvedeným v článku 3 – postup navrhovania kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu sa uskutoční v súlade s pravidlami stanovenými v článku 21 tohto aktu.“
54. V článku 16 ods. 2 sa stanovuje: „V prípade uvedenom v odseku 1 pododsekoch 1 až 5 sa zrušujú všetky úkony a nástroje uplatnené v rámci postupu navrhovania kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu prezidentovi republiky.“

55. Zastupujúcemu predsedovi ústavného súdu sa poskytuje široká škála právomocí, pokiaľ sa neujme funkcie nový predseda ústavného súdu. Konkrétne podľa článku 18 vykonávacieho predpisu zastupujúci predseda umožní nezákonne zvoleným tzv. decembrovým sudcom vykonávať svoje povinnosti sudcu (pozri oddiel 2) a vedie nové výberové konanie a vykonáva v celom rozsahu právomocí predsedu ústavného súdu, pokiaľ nie je oficiálne menovaný nový predseda ⁽¹⁾.
56. Tieto ustanovenia, ktorými sa umožňuje prezidentovi republiky priamo menovať zastupujúceho predsedu, vyvolávajú vážne obavy, pokiaľ ide o zásady oddelenia právomocí a nezávislosti súdnictva, ktoré chráni poľská ústava. V ústave sa najmä nestanovuje funkcia zastupujúceho predsedu ústavného súdu. Okrem toho, právomoc udelená prezidentovi republiky, aby menoval zastupujúceho predsedu ústavného súdu je zrejme v rozpore s článkom 194 ods. 2 ústavy, v ktorom sa stanovuje, že predsedu a podpredsedu ústavného súdu menuje prezident republiky „spomedzi kandidátov, ktorých navrhlo valné zhromaždenie sudcov ústavného súdu“, zatiaľ čo vo vykonávacom predpise sa popiera akákoľvek táto úloha valného zhromaždenia. V rozsudku ústavného súdu zo 7. novembra 2016 sa potvrdzuje, že kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu by malo navrhovať valné zhromaždenie.
57. Okrem toho sa zdá, že kritériá, ktoré má použiť prezident republiky na výber zastupujúceho predsedu, sú arbitrárne. Výber by sa mal uskutočniť spomedzi sudcov ústavného súdu s najdlhšou praxou na bežných súdoch alebo vo funkciách v ústrednej štátnej správe. Zdá sa, že tieto kritériá sú arbitrárne, keďže by mohol byť vybraný niekto bez zmysluplných skúseností v súdnictve, ale len so skúsenosťami v ústrednej štátnej správe, zatiaľ čo niekto s dlhoročnými skúsenosťami na samotnom ústavnom súde, ale nie na bežných súdoch, by nemohol byť vybraný.

V týchto ustanoveniach sa takisto opomínajú akékoľvek predchádzajúce kroky vo výberovom konaní prijaté ústavným súdom pred nadobudnutím účinnosti nového zákona. V článku 16 ods. 3 zákona z 22. júla 2016 sa vyžadovalo, aby ústavný súd začal výberové konanie kandidáta medzi 30. a 15. dňom pred skončením funkčného obdobia súčasného držiteľa funkcie. Článkom 16 ods. 2 vykonávacieho predpisu sa zrušujú akékoľvek kroky, ktoré vykonal ústavný súd s cieľom splniť túto povinnosť. Takýto zásah legislatívnej moci do akéhokoľvek možného rozhodnutia, ktoré predtým prijal ústavný súd, vyvoláva obavy, pokiaľ ide o nezávislosť súdnictva a zásadu lojálnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi.

5.4. Menovanie predsedu ústavného súdu 21. decembra 2016

58. Prezident republiky menoval 19. decembra 2016 sudkyňu Juliu Przyłębską do funkcie výkonnej predsedníčky ústavného súdu. Sudkyňa Julia Przyłębska 20. decembra 2016 umožnila trom sudcom menovaným počas ôsmeho funkčného obdobia Sejmu bez platného právneho základu prevziať svoju funkciu na súde a na ten istý deň zvolala valné zhromaždenie. Vzhľadom na krátky čas sa jeden sudca nemohol zúčastniť a požiadal o odloženie zasadnutia na ďalší deň. Sudkyňa Julia Przyłębska odmietla a sedem ďalších sudcov sa takisto zasadnutia nezúčastnilo. Zasadnutia sa zúčastnilo len šesť sudcov vrátane troch nezákonne nominovaných sudcov, ktorí zvolili dvoch kandidátov, Juliu Przyłębską a Mariusza Muszyńskiego, ktorí boli navrhnutí ako kandidáti prezidentovi republiky. Prezident republiky menoval 21. decembra 2016 sudkyňu Juliu Przyłębską do funkcie predsedníčky ústavného súdu.
59. Komisia sa domnieva, že tento postup, ktorý viedol k menovaniu nového predsedu ústavného súdu, má z hľadiska zásady právneho štátu zásadné nedostatky. Ako už bolo vysvetlené, postup viedol zastupujúci predseda, ktorého menovanie vyvoláva vážne obavy, pokiaľ ide o zásady oddelenia právomocí a nezávislosti súdnictva, ktoré chráni poľská ústava. Okrem toho skutočnosť, že sa postupom umožnilo trom tzv. decembrovým sudcom, ktorí boli nezákonne nominovaní v novom legislatívnom období *Sejmu*, zúčastniť sa konania, zapríčinilo neústavnosť celého výberového konania (pozri oddiel 2). Podobne skutočnosť, že zákonne zvolení tzv. októbroví sudcovia sa nemohli zúčastniť konania, mala rovnako vplyv na výsledok, a preto zapríčinila neplatnosť konania. Okrem toho, veľmi krátke obdobie do zvolania valného zhromaždenia a odmietnutie odloženia zasadnutia vyvoláva vážne obavy.

⁽¹⁾ V článku 18 vykonávacieho predpisu sa stanovuje, že zastupujúci predseda ústavného súdu riadi prácu ústavného súdu, zastupuje ústavný súd navonok, prideluje veci sudcom ústavného súdu, ktorí zložili prísahu, vykonáva úkony vo veciach pracovného práva, ktoré sa týkajú zamestnancov úradu ústavného súdu, a vykonáva iné právomoci a povinnosti uložené predsedovi alebo zastupujúcemu predsedovi ústavného súdu vykonávacím predpisom.

Nakoniec, voľba kandidátov len šiestimi sudcami nie je zlučiteľná s rozsudkom ústavného súdu zo 7. novembra 2016, podľa ktorého sa článok 194 ods. 2 ústavy musí chápať tak, že sa v ňom stanovuje, že predsedu ústavného súdu menuje prezident republiky spomedzi kandidátov, ktorí získali väčšinu hlasov na valnom zhromaždení ústavného súdu.

60. Z týchto dôvodov sa Komisia domnieva, že uvedené ustanovenia o menovaní zastupujúceho predsedu ústavného súdu a predsedu ústavného súdu a ich uplatňovanie 19., 20. a 21. decembra 2016 vážne ohrozuje legitimitu ústavného súdu a v dôsledku toho účinnosť ústavného preskúmania.

6. NÁLEZ SYSTÉMOVÉHO OHROZENIA PRÁVNEHO ŠTÁTU

61. Z uvedených príčin sa Komisia domnieva, že aj keď niektoré z otázok uvedených v jej odporúčaní z 27. júla 2016 bolo vyriešených, zostávajú nevyriešené dôležité otázky a medzitým vznikli nové obavy. Komisia sa preto domnieva, že situácia systémového ohrozenia právneho štátu v Poľsku opísaná v jej odporúčaní z 27. júla 2016 pretrváva. Predovšetkým:

1. Pokiaľ ide o zloženie ústavného súdu, ešte neboli vykonané jeho rozsudky z 3. a 9. decembra 2015, v dôsledku čoho sa traja sudcovia, ktorí boli právoplatne nominovaní v októbri 2015 v siedmom funkčnom období *Sejmu*, nemôžu ujať svojich súdnych funkcií na ústavnom súde. Riešenie v žiadnom prípade neprichádza, pretože v troch nových zákonoch prijatých v novembri a decembri 2016 ⁽¹⁾ sa vyžaduje, aby sa traja sudcovia nominovaní v ôsmom funkčnom období *Sejmu* bez platného právneho základu ujali svojich súdnych funkcií. Okrem toho, neprítomnosť troch sudcov právoplatne nominovaných v októbri 2015 v siedmom funkčnom období *Sejmu* v spojení s požiadavkami na účasť, ktoré zostávajú vysoké, pri rôznych príležitostiach ohrozila účinnosť ústavného súdu z dôvodu nedostatočného kvóra na prijatie rozhodnutí valného zhromaždenia alebo rozsudkov v pléne.
2. Pokiaľ ide o uverejnenie rozsudkov, rozsudok ústavného súdu z 9. marca 2016 ešte nebol uverejnený v úradnom vestníku. Okrem toho poľská vláda odmieta uverejniť rozsudok z 11. augusta 2016 týkajúci sa zákona z 22. júla 2016 o ústavnom súde a všetky ostatné rozsudky vynesené po uvedenom dátume vrátane rozsudku zo 7. novembra 2016 o ustanoveniach zákona z 22. júla 2016 o výbere kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu. V dôsledku toho pokračuje neistota týkajúca sa právneho základu, na ktorom musí ústavný súd konať a o právnych účinkoch jeho rozsudkov. Komisia konštatuje, že zákon o organizácii a konaniach obsahuje ustanovenie, ktorým sa udeľuje predsedovi ústavného súdu právomoc nariadiť uverejnenie rozsudkov ⁽²⁾. Vykonávacím predpisom sa však zamedzuje uverejneniu určitých rozsudkov vynesených ústavným súdom vrátane vyššie uvedených rozsudkov ⁽³⁾.
3. Pokiaľ ide o účinnosť ústavného preskúmania, Komisia sa domnieva, že aj keď možno skonštatovať určité zlepšenia v porovnaní so zákonom z 22. júla 2016, tri nové zákony prijaté v decembri 2016 obsahujú niekoľko ustanovení, ktoré nerešpektujú skoršie rozsudky ústavného súdu a pridávajú nové obavy v porovnaní s obavami, ktoré boli zistené v odporúčaní z 27. júla 2016.
4. Tieto nové obavy sa týkajú najmä disciplinárnych konaní, možnosti predčasného odchodu do dôchodku, nových požiadaviek na sudcov ústavného súdu, významných zmien vnútornej organizácie ústavného súdu, výberového konania kandidátov na funkciu predsedu a podpredsedu ústavného súdu, úlohy podpredsedu ústavného súdu a menovania zastupujúceho predsedu ústavného súdu.
5. Komisia sa najmä domnieva, že spojený účinok ustanovení o menovaní zastupujúceho predsedu ústavného súdu, výberové konanie kandidátov na funkciu predsedu a zamietnutie prísahy v prípade sudcov zvolených

⁽¹⁾ Článok 5 zákona o postavení sudcov, článok 6 ods. 1 a článok 11 ods. 5 zákona o organizácii a konaniach a článok 18 ods. 2 a článok 21 ods. 2 vykonávacieho predpisu.

⁽²⁾ Článok 114 ods. 2.

⁽³⁾ Článok 19.

v siedmom funkčnom období *Sejmu* a súčasné zaistenie toho, aby sa traja sudcovia nominovaní v ôsmom funkčnom období *Sejmu* bez platného právneho základu ujali svojich funkcií, vážne ohrozuje legitímnosť ústavného súdu a v dôsledku toho účinnosť ústavného preskúmania. Okrem toho, pokiaľ sa traja sudcovia, ktorí boli právoplatne nominovaní v októbri 2015 v siedmom funkčnom období *Sejmu*, nemôžu ujať svojich súdnych funkcií na ústavnom súde, Komisia sa domnieva, že výberové konanie týkajúce sa nového predsedu ústavného súdu vykazuje zásadné nedostatky.

6. Komisia takisto konštatuje, že načasovanie prijatia týchto troch zákonov a chýbajúce primerané *vacatio legis* pre niekoľko kľúčových ustanovení bráni ústavnému súdu preskúmať ich ústavnosť pred ich nadobudnutím účinnosti.
7. Okrem toho, naďalej dochádza ku krokom a verejným vyhláseniam poľských orgánov, ktorými sa ohrozuje legitímnosť a efektívnosť ústavného súdu vrátane začatia vyšetrovania trestného činu vedeného proti predsedovi ústavného súdu. Komisia pripomína zásadu lojálnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi, ktorá je, ako sa zdôraznilo v stanoviskách Benátskej komisie, ústavným predpokladom v demokratickom štáte spravovanom zásadou právneho štátu.

62. Komisia vyjadruje osobitné obavy z dôsledkov tejto situácie systémového ohrozenia právneho štátu:

1. Skutočnosť, že ústavnému súdu sa bráni v plnej miere zabezpečovať účinné ústavné preskúmanie, negatívne ovplyvňuje jeho integritu, stabilitu a riadne fungovanie, čo je základný predpoklad dodržiavania zásady právneho štátu v Poľsku. V krajinách so zavedeným ústavným súdnym systémom je jeho účinnosť základným predpokladom dodržiavania zásady právneho štátu. Za súčasných okolností už nie je možné účinne garantovať ústavnosť poľských zákonov ⁽¹⁾.
2. Dôvera v poľský právny systém, jeho celistvosť a súdržnosť je vážne poškodená odmietnutím poľskej vlády uverejniť rozsudky ústavného súdu. Toto je potvrdené skutočnosťou, že najvyšší súd považoval za potrebné vydať uznesenie ⁽²⁾, v ktorom sa uvádza, že rozsudky ústavného súdu sú záväzné aj v prípade, že nie sú uverejnené. Podobné vyhlásenia vyjadrila Najvyššia Rada Najvyššieho administratívneho súdu ⁽³⁾ a iné orgány, najmä Národná súdna rada ⁽⁴⁾, Národná advokátska komora ⁽⁵⁾ a Národná komora právnych zástupcov ⁽⁶⁾.
3. Dodržiavanie zásady právneho štátu nie je len predpokladom ochrany všetkých základných hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ. Je aj predpokladom dodržiavania všetkých práv a povinností vyplývajúcich zo zmlúv a medzinárodného práva, ako aj vzájomnej dôvery medzi občanmi, podnikmi a vnútroštátnymi orgánmi v právnych systémoch všetkých ostatných členských štátov.

63. Komisia pripomína, že v období jedného roka bolo prijatých šesť legislatívnych aktov týkajúcich sa ústavného súdu. Táto legislatívna aktivita bez nálezitých konzultácií so všetkými dotknutými zainteresovanými stranami a bez ducha lojálnej spolupráce potrebnej medzi štátnymi orgánmi je škodlivá pre stabilitu, integritu a riadne fungovanie ústavného súdu.

7. ODPORÚČANÉ OPATRENIA

64. Komisia poľským orgánom odporúča, aby naliehavo prijali vhodné opatrenia na riešenie tohto systémového ohrozenia právneho štátu.

⁽¹⁾ Podľa článku 188 ústavy má ústavný súd právomoc rozhodovať o zlučiteľnosti zákonov a medzinárodných dohôd s ústavou, o súlade zákonov s ratifikovanými medzinárodnými dohodami, ktorých ratifikácia si vyžadovala predchádzajúce udelenie súhlasu prostredníctvom zákona, o súlade právnych ustanovení vydaných ústrednými orgánmi štátnej správy s ústavou, ratifikovanými medzinárodnými dohodami a zákonmi, o súlade účelov alebo činností politických strán s ústavou a o sťažnostiach týkajúcich sa porušení ústavy. Podľa článku 189 ústavy ústavný súd takisto urovnáva spory o právomoci medzi ústrednými ústavnými orgánmi štátu.

⁽²⁾ Uznesenie valného zhromaždenia Poľského najvyššieho súdu z 26. apríla 2016.

⁽³⁾ Uznesenie Najvyššej rady Najvyššieho administratívneho súdu z 27. apríla 2016.

⁽⁴⁾ Vyhlásenie Národnej súdnej rady zo 7. apríla 2016.

⁽⁵⁾ Uznesenie Národnej advokátskej komory z 12. marca 2016.

⁽⁶⁾ Vyhlásenie Národnej komory právnych zástupcov z 12. marca 2016.

65. Komisia poľským orgánom predovšetkým odporúča, aby prijali nasledujúce opatrenia, o ktoré sa žiadalo už v jej odporúčaní z 27. júla 2016:
- a) aby v plnom rozsahu vykonali rozsudky ústavného súdu z 3. a 9. decembra 2015, v ktorých sa vyžaduje, aby sa traja sudcovia, ktorí boli v predchádzajúcom legislatívnom období, v októbri 2015, právoplatne nominovaní, ujali svojej funkcie sudcov na ústavnom súde a aby sa traja sudcovia nominovaní v novom legislatívnom období bez platného právneho základu neujali funkcie sudcov bez právoplatného zvolenia; z toho dôvodu sa vyžaduje, aby prezident republiky naliehavo prijal prisahu troch sudcov zvolených v predchádzajúcom legislatívnom období;
 - b) aby uverejnili a v plnom rozsahu vykonali rozsudky ústavného súdu z 9. marca 2016 a rozsudok z 11. augusta 2016 týkajúci sa zákona z 22. júla 2016 o ústavnom súde a ostatné rozsudky vynesené po uvedenom dátume a budúce rozsudky;
 - c) aby zabezpečili, že pri každej reforme zákona o ústavnom súde sa budú dodržiavať rozsudky ústavného súdu, v plnom rozsahu sa zohľadnia stanoviská Benátskej komisie a nebude oslabovaná účinnosť ústavného súdu ako garanta ústavy;
 - d) aby sa zdržali opatrení a verejných vyjadrení, ktorými by sa mohla spochybňovať legitimita a účinnosť ústavného súdu.
66. Okrem týchto opatrení Komisia poľským orgánom odporúča, aby:
- e) zabezpečili, že ústavný súd bude môcť naliehavo účinne preskúmať ústavnosť zákona o postavení sudcov, zákona o organizácii a konaniach a vykonávacieho predpisu a že predmetné rozsudky budú bezodkladne uverejnené a v plnom rozsahu vykonané,
 - f) zabezpečili, že sa neuskutoční žiadne menovanie nového predsedu ústavného súdu, pokiaľ nebudú uverejnené a v plnom rozsahu vykonané rozsudky ústavného súdu o ústavnosti nových zákonov a pokiaľ sa traja sudcovia, ktorí boli právoplatne nominovaní v októbri 2015 v siedmom funkčnom období *Sejmu*, neujmú svojich súdnych funkcií na ústavnom súde,
 - g) zabezpečili, že pokiaľ nebude zákonne vymenovaný nový predseda ústavného súdu, nahradí ho podpredseda ústavného súdu, a nie zastupujúci predseda alebo osoba, ktorá bola menovaná za predsedu ústavného súdu 21. decembra 2016.
67. Komisia zdôrazňuje, že tým najpodstatnejším pri hľadaní riešenia v súčasnej situácii je lojálna spolupráca, ktorá sa medzi jednotlivými štátnymi inštitúciami vo veciach týkajúcich sa právneho štátu vyžaduje.
68. Komisia vyzýva poľskú vládu, aby problémy zistené v tomto odporúčaní vyriešila do dvoch mesiacov odo dňa doručenia tohto odporúčania a informovala Komisiu o opatreniach, ktoré v tomto zmysle prijala.
69. Komisia takisto pripomína, že odporúčania prijaté podľa rámca o právnom štáte nebránia priamej aktivácii mechanizmov stanovených v článku 7 ZEÚ v prípade, že by sa v dôsledku náhleho zhoršenia v členskom štáte vyžadovala silnejšia reakcia zo strany EÚ ⁽¹⁾.
70. Na základe tohto odporúčania je Komisia pripravená na konštruktívny dialóg s poľskou vládou.

V Bruseli 21. decembra 2016

Za Komisiu
Frans TIMMERMANS
prvý podpredseda

⁽¹⁾ Oddiel 4.1. oznámenia *Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu*, COM(2014) 158 final.