



V Bruseli 20. 12. 2017
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**ODÔVODNENÝ NÁVRH V SÚLADE S ČLÁNKOM 7 ODS.1 ZMLUVY
O EURÓPSKEJ ÚNII TÝKAJÚCI SA ZÁSAD PRÁVNEHO ŠTÁTU V POĽSKU**

Návrh

ROZHODNUTIE RADY

o určení jasného rizika vážneho porušenia zásad právneho štátu zo strany Poľskej republiky

DÔVODOVÁ SPRÁVA

1. Úvod

- (1) 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.
- (2) 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. K týmto zásadám patria zákonnosť, z ktorej vyplýva transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralitný postup zavádzania zákonov, právna istota, del'ba moci, zákaz svojvoľných výkonných právomocí, nezávislé a nestranné súdy, účinné súdne preskúmanie vrátane dodržiavania základných práv a rovnosť pred zákonom¹. Okrem dodržiavania týchto zásad a hodnôt sú štátne inštitúcie povinné aj lojálne spolupracovať.
- (3) Podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ na základe odôvodneného návrhu jednej tretiny členských štátov, Európskeho parlamentu alebo Európskej komisie môže Rada štvorpätinovou väčšinou svojich členov po získaní súhlasu Európskeho parlamentu rozhodnúť, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 niektorým členským štátom. Pred prijatím takéhoto rozhodnutia Rada vypočuje príslušný členský štát a v súlade s tým istým postupom mu môže adresovať vhodné odporúčania.
- (4) V tomto odôvodnenom návrhu sa uvádzajú v súlade s článkom 7 ods. 1 ZEÚ obavy Komisie, pokiaľ ide o zásadu právneho štátu v Poľsku. Vyzýva Radu, aby na základe toho istého ustanovenia stanovila, že zo strany Poľskej republiky je jasné riziko vážneho porušenia zásady právneho štátu, ktorá je jednou z hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ.
- (5) Obavy Komisie sa týkajú týchto oblastí:
 1. chýbajúceho nezávislého a legitímne ústavného preskúmania,
 2. prijatia nových právnych predpisov poľským parlamentom, ktoré sa týkajú poľského súdnictva a ktoré vyvolávajú obavy, pokiaľ ide o nezávislosť súdnictva, a výrazne zvyšujú systémové ohrozenie právneho štátu v Poľsku:
 - a) zákona o najvyššom súde prijatého v Senáte 15. decembra 2017.
 - b) zákona, ktorým sa mení zákon o organizácii všeobecných súdov („zákon o organizácii všeobecných súdov“); uverejnený v Poľskom úradnom vestníku 28. júla 2017, ktorý nadobudol účinnosť 12. augusta 2017,

¹ Pozri oddiel 2 prílohy I k oznámeniu Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 11. marca 2014 – „Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu“, COM(2014) 158 final.

- c) zákona, ktorým sa mení zákon o Národnej súdnej rade a niektoré ďalšie zákony („zákon o Národnej súdnej rade“); prijaté v Senáte 15. decembra 2017,
- d) zákona, ktorým sa mení zákon o Národnej škole súdnictva a prokuratúry, zákon o organizácii všeobecných súdov a niektoré ďalšie zákony („zákon o Národnej škole súdnictva“); uverejnený v poľskom úradnom vestníku 13. júna 2017, ktorý nadobudol účinnosť 20. júna 2017.

2. SKUTKOVÝ A PROCESNÝ RÁMEC

- (6) Od novembra 2015 Komisia pozorne sleduje vývoj týkajúci sa právneho štátu v Poľsku a v tejto súvislosti prijala opatrenia. Plné zohľadnenie tohto vývoja týkajúceho sa právneho štátu v Poľsku a dialógu Komisie s poľskou vládou v rámci na podporu právneho štátu² možno nájsť v odporúčaniach Komisie (EÚ) 2016/1374³, (EÚ) 2017/146⁴ a (EÚ) 2017/1520⁵. Ďalej v texte je uvedený prehľad hlavného vývoja.
- (7) Rámec na podporu právneho štátu poskytuje usmernenie pre dialóg medzi Komisiou a dotknutým členským štátom, ktorý má slúžiť na zabránenie eskalácii systémového ohrozenia právneho štátu. Účelom dialógu je umožniť Komisii nájsť spolu s dotknutým členským štátom riešenie, ktorým sa zabráni vzniku systémového ohrozenia právneho štátu, ktoré by mohlo prerásť do „jasného rizika vážneho porušenia hodnôt“, čím by sa mohlo aktivovať využitie „postupu podľa článku 7 ZEÚ“. Rámec sa aktivuje v prípadoch, keď orgány členského štátu prijímajú opatrenia alebo tolerujú situácie, ktoré by mohli systematicky a nepriaznivo ovplyvniť integritu, stabilitu alebo riadne fungovanie inštitúcií a ochranných mechanizmov, ktoré boli zavedené na vnútroštátnej úrovni s cieľom zabezpečiť právny štát („vnútroštátne záruky zásady právneho štátu“)⁶. Rámec na podporu právneho štátu pozostáva z troch fáz. V prvej fáze („posúdenie Komisie“) Komisia zhromažďuje a preskúma všetky príslušné informácie, pričom posúdi, či existujú jasné známky systémového ohrozenia právneho štátu. Ak na základe tohto predbežného posúdenia Komisia dospeje k názoru, že skutočne ide o systémové ohrozenie právneho štátu, začne s dotknutým členským štátom dialóg, zašle mu odôvodnené „stanovisko k právnemu štátu“, čím poskytne dotknutému členskému štátu možnosť odpovedať. V druhej fáze („odporúčanie týkajúce sa zásady právneho štátu“), ak sa medzitým záležitosť ešte uspokojuivo nevyriešila, môže Komisia vydať „odporúčanie na účely právneho štátu“ určené dotknutému členskému štátu. V takom prípade Komisia uvedie dôvody svojich obáv a odporučí členskému štátu, aby zistené problémy v určenej lehote vyriešil a aby Komisiu informoval o opatreniach prijatých na tento účel. V tretej fáze („kroky nadväzujúce na odporúčanie týkajúce sa zásady právneho štátu“) Komisia sleduje kroky, ktoré dotknutý členský štát podniká na

² Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 11. marca 2014 – „Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu“, COM(2014) 158 final.

³ 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).

⁴ Odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/146 z 21. decembra 2016 týkajúce sa zásady právneho štátu v Poľsku, ktoré je doplnením odporúčania (EÚ) 2016/1374 (Ú. v. EÚ L 22, 27.1.2017, s. 65).

⁵ Odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/1520 z 26. júla 2017 týkajúce sa zásady právneho štátu v Poľsku, ktoré je doplnením odporúčania (EÚ) 2016/1374 a (EÚ) 2017/146 (Ú. v. EÚ L 228, 2.9.2017, s. 19).

⁶ Bod 4.1 oznámenia COM(2014) 158 final.

základe odporúčania. Celý proces je založený na nepretržitom dialógu Komisie s dotknutým členským štátom.

- (8) Komisia počas posledných dvoch rokov vo veľkej miere využila možnosti uvedené v rámci na podporu právneho štátu pre konštruktívny dialóg s poľskými orgánmi. Počas tohto procesu Komisia svoje obavy vždy objektívne a dôkladne odôvodnila. Komisia vydala stanovisko k právnemu štátu a tri odporúčania týkajúce sa zásady právneho štátu. V tejto záležitosti si Komisia vymenila s poľskými orgánmi viac ako 25 listov. Medzi Komisiou a poľskými orgánmi sa vo Varšave a Bruseli zároveň konalo niekoľko stretnutí a kontaktov, a to najmä pred vydaním prvého odporúčania týkajúceho sa zásady právneho štátu. Komisia vždy dalo jasne najavo, že je pripravená viesť konštruktívny dialóg a na tento účel opakovane vyzvala poľské orgány k ďalším stretnutiam.

2.1. ZAČATIE RÁMCA NA PODPORU PRÁVNEHO ŠTÁTU

- (9) Dňa 8. októbra 2015, pred všeobecnými voľbami do *Sejmu*, ktoré sa konali 25. októbra 2015, boli v končiacom legislatívnom období nominovaní piati sudcovia, ktorých mal prezident republiky „vymenovať“ za sudcov ústavného súdu. Traja z nich mali zaujať miesta uvoľnené počas mandátu končiaceho legislatívneho obdobia a dvaja miesta uvoľnené počas nadchádzajúceho legislatívneho obdobia, ktoré sa začalo 12. novembra 2015. Dňa 19. novembra 2015 po všeobecných voľbách *Sejm* v skrátenej konaní zmenil zákon o ústavnom súde a zaviedol v ňom možnosť zrušenia nominácií sudcov z predchádzajúceho legislatívneho obdobia a nominovania piatich nových sudcov. Dňa 25. novembra 2015 *Sejm* prijal návrh na zrušenie piatich nominácií z predchádzajúceho legislatívneho obdobia a 2. decembra nominoval piatich nových sudcov.
- (10) Ústavný súd začal konať vo veci rozhodnutí z predchádzajúceho aj nadchádzajúceho legislatívneho obdobia. Nakoniec vyniesol dva rozsudky, jeden 3. a druhý 9. decembra 2015. V rozsudku z 3. decembra 2015⁷ ústavný súd *okrem iného* rozhodol, že v predchádzajúcom legislatívnom období mal *Sejm* právo nominovať troch sudcov, ktorí mali nahradiť sudcov s funkčným obdobím končiacim 6. novembra 2015. Zároveň však objasnil, že *Sejm* nemal právo zvoliť dvoch sudcov, ktorí mali nahradiť sudcov s funkčným obdobím končiacim v decembri. Rozsudok sa osobitne zmieňoval o povinnosti prezidenta republiky bezodkladne prijať prísahu od sudcu zvoleného v *Sejme*. Dňa 9. decembra 2015⁸ ústavný súd *okrem iného* zrušil platnosť právneho základu na nominovanie *Sejmom* troch sudcov v novom legislatívnom období, ktorí mali zaujať miesta uvoľnené 6. novembra 2015, keďže noví sudcovia už boli v predchádzajúcom legislatívnom období právoplatne nominovaní.
- (11) Dňa 22. decembra 2015 prijal *Sejm* zákon, ktorým sa mení zákon o ústavnom súde a ktorý sa týka fungovania ústavného súdu, ako aj nezávislosti jeho sudcov⁹.
- (12) Komisia 23. decembra 2015 napísala poľskej vláde a pýtala sa na plánované kroky v súvislosti s dvomi vyššie uvedenými rozsudkami ústavného súdu. Komisia uviedla, že očakáva, že zákon prijatý 22. decembra 2015 nenadobudne účinnosť, kým sa úplne a riadne neposúdia všetky otázky týkajúce sa jeho vplyvu na nezávislosť

⁷ K 34/15.

⁸ K 35/15.

⁹ Zákon z 22. decembra 2015, ktorým sa mení zákon z 25. júna 2015 o ústavnom súde, uverejnený v úradnom vestníku 28. decembra; položka 2217.

a fungovanie ústavného súdu. Komisia odporučila, aby poľské orgány úzko spolupracovali s Benátskou komisiou. Dňa 11. januára dostala Komisia od poľskej vlády odpoveď, ktorou sa existujúce obavy neodstránili.

- (13) Dňa 23. decembra 2015 požiadala poľská vláda Benátsku komisiu o stanovisko k zákonu prijatému 22. decembra 2015. Poľský parlament však na toto stanovisko nepočkal a podnikol ďalšie kroky a zákon bol uverejnený v úradnom vestníku a 28. decembra 2015 nadobudol účinnosť.
- (14) V decembri 2015 a januári 2016 prijal *Sejm* množstvo osobitne citlivých nových právnych predpisov, pričom viaceré z nich boli prijaté v skrátrenom legislatívnom konaní, ako sú najmä zákon o médiách¹⁰, nový zákon o verejnej službe¹¹, zákon, ktorým sa mení zákon o polícii a niektoré ďalšie zákony¹² a zákon o generálnej prokuratúre¹³.
- (15) Dňa 13. januára 2016 usporiadala Komisia prvú orientačnú diskusiu, ktorej cieľom bolo posúdiť situáciu v Poľsku. Komisia sa rozhodla preskúmať situáciu na základe rámca na podporu právneho štátu a poverila prvého podpredsedu Timmermansa nadviazaním dialógu s inštitúciami Poľskej republiky, ktorého cieľom bolo objasniť predmetné problémy a určiť možné riešenia. V ten istý deň Komisia náležite informovala poľskú vládu.
- (16) Dňa 19. januára 2016 napísala Komisia poľskej vláde a ponúkla jej odborné znalosti a rokovanie o záležitostiach týkajúcich sa nového zákona o médiách. Dňa 19. januára 2016 napísala poľská vláda Komisii a predostrela svoje názory na spor v otázke menovania sudcov, pričom sa *okrem iného* odvolávala na ústavnú zvyklosť v tejto oblasti.
- (17) Dňa 9. marca 2016 ústavný súd rozhodol, že zákon prijatý 22. decembra 2015 je protiústavný. Toto rozhodnutie vláda zatiaľ neuverejnila v úradnom vestníku, takže nenadobudlo právny účinok. Vláda oficiálne odôvodňuje svoje rozhodnutie tým, že ústavný súd mal vydať rozsudok v zákonne predpísanom kvóre, ako je stanovené v zákone, ktorý bol vyhlásený za protiústavný. Na ústavnom súde však boli zákonne vymenovaní iba 12 sudcovia a traja zvyšní sudcovia, ktorých vymenoval *Sejm* v októbri 2015, čakali na zloženie prísahy do rúk prezidenta republiky.
- (18) Dňa 11. marca 2016 prijala Benátska komisia stanovisko „k zmenám zákona o ústavnom súde z 25. júna 2015“¹⁴. Pokiaľ ide o menovanie sudcov, v stanovisku sa poľský parlament vyzýval, aby našiel riešenie podľa zásady právneho štátu pri rešpektovaní rozsudkov ústavného súdu. Tiež sa v ňom, *okrem iného*, uvádza, že kvórum vysokej účasti, teda požiadavka na dvojtretinovú väčšinu na prijatie rozsudkov, a prísne pravidlo znemožňujúce riešiť naliehavé prípady spôsobujú neúčinnosť ústavného súdu, najmä ak sa účinok týchto opatrení skombinuje. Uvádza sa v ňom aj, že odmietnutím uverejnenia rozsudku z 9. marca 2016 sa ďalej prehĺbuje ústavná kríza v Poľsku.

¹⁰ Zákon z 30. decembra 2015, ktorým sa mení zákon o vysielaní, uverejnený v úradnom vestníku 7. januára 2016, položka 25.

¹¹ Zákon z 30. decembra 2015, ktorým sa mení zákon o verejnej službe a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 8. januára 2016, položka 34.

¹² Zákon z 15. januára 2016, ktorým sa mení zákon o polícii a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 4. februára 2016, položka 147.

¹³ Zákon z 28. januára 2016 o prokuratúre, uverejnený v úradnom vestníku 15. februára 2016, položka 177, zákon z 28. januára 2016 – nariadenia, ktorými sa vykonáva zákon o prokuratúre, uverejnený v úradnom vestníku 15. februára 2016, položka 178.

¹⁴ Stanovisko č. 833/2015, CDL-AD(2016)001 [„CDL-AD(2016)001“].

- (19) Po rozsudku z 9. marca 2016 obnovil ústavný súd rozhodovanie vo veciach. Poľská vláda sa na tomto konaní nezúčastnila. Okrem toho poľská vláda odmietla uverejniť následne vydané rozsudky ústavného súdu.
- (20) Dňa 13. apríla 2016 prijal Európsky parlament uznesenie k situácii v Poľsku, v ktorom sa poľská vláda naliehavo vyzývala, aby bezodkladne dodržala, uverejnila a plne vykonala rozhodnutie ústavného súdu z 9. marca 2016 a vykonala rozsudky z 3. a 9. decembra 2015. Ďalej sa poľská vláda vyzývala, aby plne vykonala odporúčania Benátskej komisie¹⁵.
- (21) Dňa 26. apríla 2016 prijalo plénum Najvyššieho súdu Poľska uznesenie, v ktorom sa potvrdzuje platnosť rozhodnutí ústavného súdu aj napriek odmietavému postoju poľskej vlády k ich uverejneniu v úradnom vestníku.

2.2. STANOVISKO K PRÁVNEMU ŠTÁTU

- (22) V období od februára 2016 do júla 2016 si Komisia a poľská vláda vymenili niekoľko listov a stretli sa pri rôznych príležitostiach¹⁶.
- (23) Napriek podrobnej a konštruktívnej povahe výmen medzi Komisiou a poľskou vládou nebolo možné obavy Komisie odstrániť. Dňa 1. júna 2016 prijala Komisia stanovisko týkajúce sa právneho štátu v Poľsku. Vzhľadom na dialóg, ktorý s poľskými orgánmi prebiehal od 13. januára 2016, považovala Komisia za potrebné formalizovať svoje posúdenie aktuálnej situácie v danom stanovisku. V stanovisku sa vyjadrili obavy Komisie. Zároveň však poslúžilo na zameranie prebiehajúceho dialógu s poľskými orgánmi na nájdenie riešenia.
- (24) Dňa 24. júna 2016 napísala poľská vláda Komisii list a potvrdila prijatie stanoviska Komisie z 1. júna 2016 k právnemu štátu. V liste informovala Komisiu o súčasnom stave parlamentných rokovaní v Poľsku vrátane rokovaní o novom zákone o ústavnom súde a vyjadrila presvedčenie, že rokovania v parlamente o novom zákone sú tou správnu cestou k dosiahnutiu konštruktívneho riešenia.
- (25) *Sejm* prijal 22. júla 2016 nový zákon o ústavnom súde, ktorý bol uverejnený v úradnom vestníku 1. augusta 2016. Komisia v rôznych etapách legislatívneho procesu návrh zákona pripomienkovala a rokovala o ňom s poľskými orgánmi.

2.3. Odporúčanie týkajúce sa zásady právneho štátu (EÚ) 2016/1374 (Prvé odporúčanie)

- (26) Komisia prijala 27. júla 2016 odporúčanie týkajúce sa zásady právneho štátu v Poľsku. Komisia vo svojom odporúčaní vysvetlila okolnosti, za ktorých 13. januára 2016 rozhodla o preskúmaní situácie podľa rámca na podporu právneho štátu a za ktorých 1. júna 2016 prijala stanovisko týkajúce sa právneho štátu v Poľsku. V odporúčaní takisto vysvetlila, že komunikačnými výmenami medzi Komisiou a poľskou vládou sa nepodarilo obavy Komisie odstrániť. 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. Komisia poľským orgánom predovšetkým odporúčala, aby: a) v plnom rozsahu vykonali rozsudky ústavného súdu z 3. a 9. decembra 2015,

¹⁵ Uznesenie Európskeho parlamentu z 13. apríla 2016 o situácii v Poľsku [2015/3031 (RSP)].

¹⁶ Listy Komisie z 1. februára 2016 a 3. marca 2016; listy od poľskej vlády z 29. februára 2016, 21. marca 2016, 31. marca 2016 a 24. júna 2016; stretnutia Komisie a poľskej vlády z 5. apríla 2016, 24. mája 2016 a 26. mája 2016.

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* na už obsadené miesta bez platného právneho základu neujali svojich 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 v plnom rozsahu sa zohľadní stanovisko Benátskej komisie, ďalej zabezpečili, aby účinnosť ústavného súdu ako garanta ústavy nebola oslabovaná požiadavkami, ktoré nie sú v súlade so zásadami právneho štátu; 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.

- (27) 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. Poľská vláda vo svojej odpovedi z 27. októbra 2016 nesúhlasí so stanoviskom vyjadreným v odporúčaní vo všetkých bodoch a nepredložila žiadne nové opatrenia na zmiernenie obáv týkajúcich sa zásady právneho štátu, ktoré rieši Komisia.
- (28) Prezident republiky podpísal 30. júla 2016 zákon z 22. júla 2016, ktorý bol uverejnený v úradnom vestníku 1. augusta 2016.
- (29) Ústavný súd vyniesol 11. augusta 2016 rozsudok o zákone z 22. júla 2016¹⁷. V rozsudku sa uvádza, že niekoľko ustanovení uvedeného zákona, z ktorých všetky uviedla ako predmet obáv Komisia vo svojom odporúčaní z 27. júla 2016, je protiústavných¹⁸. Poľská vláda neuznala platnosť tohto rozsudku a neuverejnila ho v úradnom vestníku.
- (30) Poľská vláda 16. augusta 2016 uverejnila 21 rozsudkov ústavného súdu vynesených v období od 6. apríla 2016 do 19. júla 2016. Vláda však rozsudky z 9. marca 2016 a 11. augusta 2016 nezverejnila.
- (31) Európsky parlament prijal 14. septembra 2016 uznesenie o situácii v Poľsku¹⁹, v ktorom *okrem iného* vyzval poľskú vládu, aby spolupracovala s Komisiou v súlade so zásadou lojálnej spolupráce stanovenou v zmluve.
- (32) Dňa 14. októbra 2016 prijala Benátska komisia stanovisko „k zákonu o ústavnom súde z 22. júla 2016“²⁰. Napriek zlepšeniam v porovnaní s pozmeňujúcim zákonom z 22. decembra 2015 sa v stanovisku uvádza, že nový zákon o ústavnom súde, ktorý bol prijatý, by spôsobil značné oneskorenie a obmedzil jeho prácu, prípadne by spôsobil neúčinnosť jeho práce, a zároveň ohrozil jeho nezávislosť vykonávaním

¹⁷ K 39/16.

¹⁸ Dôvodmi protiústavnosti boli najmä zásady del'by a rovnováhy právomocí, nezávislosti súdov a tribunálov od iných zložiek moci, nezávislosti sudcov a zásada integrity a efektívnosti verejných inštitúcií.

¹⁹ 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)].

²⁰ Stanovisko č. 860/2016, CDL-AD(2016)026 [„CDL-AD(2016)026“].

nadmernej legislatívnej a výkonnej kontroly nad jeho pôsobením. 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. V stanovisku sa takisto zdôraznilo, že problém menovania sudcov nebol vyriešený, ako sa odporúča, a že uplatňovanie ustanovenia zákona z 22. júla 2016, ktorým sa požaduje, aby predseda ústavného súdu priradil prípady trom decembrovým sudcom, by bolo v rozpore s rozsudkami ústavného súdu. 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 predĺžovaním ústavnej krízy vytvárali ústavnému súdu prekážky, ktorý tak nemohol 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.

- (33) Výbor OSN pre ľudské práva²¹ vyjadril 31. októbra 2016 obavy týkajúce sa negatívneho vplyvu legislatívnych reforiem vrátane zmien zákona o ústavnom súde z novembra a decembra 2015 a júla 2016, nezohľadňovania rozsudkov ústavného súdu, fungovania a nezávislosti ústavného súdu a vykonávania Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach. 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 splňa všetky požiadavky zákonnosti podľa vnútroštátneho a medzinárodného práva.
- (34) Ústavný súd vyniesol 7. novembra 2016 rozsudok o ústavnosti ustanovení zákona z 22. júla 2016, pokiaľ ide o výber predsedu a podpredsedu ústavného súdu²², v ktorom sa uvádza, že ústava sa musí vykladať v tom zmysle, že predsedu ústavného súdu menuje prezident republiky spomedzi kandidátov, ktorí získali väčšinu hlasov na valnom zhromaždení ústavného súdu.
- (35) V dňoch 1. a 2. decembra 2016 prijal senát zákon z 30. novembra 2016 o právnom postavení sudcov ústavného súdu (ďalej len „zákon o postavení sudcov“) a zákon z 30. novembra 2016 o organizácii a konaniach pred ústavným súdom (ďalej len „zákon o organizácii a konaniach“).
- (36) 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.
- (37) 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“).

²¹ Záverečné pripomienky k siedmej pravidelnej správe o Poľsku.

²² K 44/16; ústavný súd bol nútený zmeniť svoje zloženie z pléna na zloženie z piatich sudcov z dôvodu odmietnutia troch sudcov ústavného súdu zúčastniť sa veci a vzhľadom na to, že traja sudcovia, ktorí boli právoplatne nominovaní v októbri 2015 v 7. funkčnom období *Sejmu*, sa neujali svojich súdnych funkcií na ústavnom súde (pozri vyhlášku predsedu ústavného súdu zo 7. novembra 2016).

- (38) Prezident republiky podpísal 19. decembra 2016 tri nové právne predpisy, ktorými sa riadi fungovanie ústavného súdu, 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.
- (39) 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, čo sudkyňa Julia Przyłębska odmietla. Z celkového počtu 14 sudcov prítomných na zasadnutí odovzdali svoje hlasy len traja nezákonne menovaní sudcovia a traja sudcovia vymenovaní súčasnou vládnuťou väčšinou²³. Dvaja kandidáti boli zvolení: Julia Przyłębska a Mariusz Muszyński, a boli navrhnutí ako kandidáti prezidentovi republiky. Prezident republiky menoval 21. decembra 2016 sudkyňu Juliu Przyłębskú do funkcie predsedníčky ústavného súdu.

2.4. ODPORÚČANIE TÝKAJÚCE SA ZÁSADY PRÁVNEHO ŠTÁTU (EÚ) 2016/146 (2. ODPORÚČANIE)

- (40) Komisia prijala 21. decembra 2016 druhé odporúčanie týkajúce sa zásady právneho štátu v Poľsku. Komisia dospela k názoru, že aj keď niektoré z otázok uvedených v jej prvom odporúčaní boli vyriešené, zostali nevyriešené dôležité otázky a medzitým vznikli nové obavy. Komisia takisto dospela k názoru, že postup, ktorý viedol k menovaniu novej predsedníčky ústavného súdu, vyvolal z hľadiska zásady právneho štátu vážne obavy. Komisia dospela k záveru, že naďalej existuje systémové ohrozenie právneho štátu v Poľsku a vyzvala poľskú vládu, aby vyriešila identifikované problémy ako naliehavú záležitosť do dvoch mesiacov. Komisia uviedla, že je naďalej pripravená viesť konštruktívny dialóg s poľskou vládou na základe odporúčania.
- (41) Poľská vláda odpovedala na uvedené odporúčania 20. februára 2017. V odpovedi vyjadrila nesúhlas s hodnoteniami uvedenými v odporúčaní a neoznámila žiadne nové opatrenia na odstránenie obáv identifikovaných Komisiou. V odpovedi sa zdôrazňuje, že menovaním novej predsedníčky ústavného súdu 21. decembra 2016, ako aj nadobudnutím účinnosti troch nových zákonov, ktorými sa upravuje fungovanie ústavného súdu, sa vytvorili vhodné podmienky pre fungovanie ústavného súdu po období paralýzy zapríčinennej politickými spormi politikov opozície, do ktorých bol zapojený aj bývalý predseda ústavného súdu.
- (42) Podpredsedovi ústavného súdu novovymenovaná predsedníčka ústavného súdu 10. januára 2017 uložila, aby čerpal svoju zvyšnú dovolenku. Povinná dovolenka bola podpredsedovi ústavného súdu 24. marca 2017 predĺžená do konca júna 2017 napriek jeho žiadosti o návrat do práce v pozícii sudcu ústavného súdu od 1. apríla 2017. Minister spravodlivosti začal 12. januára 2017 konanie pred ústavným súdom s cieľom preskúmať ústavnosť voľby troch sudcov ústavného súdu v roku 2010. Po tomto konaní neboli týmto trom sudcom už pridelené veci. Predseda Benátskej komisie vydal 16. januára 2017 vyhlásenie, v ktorom vyjadril obavy týkajúce sa zhoršujúcej sa situácie na ústavnom súde.

²³

Zápisnica z rokovania valného zhromaždenia sudcov ústavného súdu z 20. decembra 2016.

- (43) Poľská vláda oznámila 20. januára 2017 komplexnú reformu súdnictva zahŕňajúcu súbor právnych predpisov vrátane návrhov zákonov o Národnej súdnej rade a o organizácii bežných súdov, ktorý má byť predložený v priebehu roku 2017.
- (44) Skupina 50 poslancov *Sejmu* požiadala 1. marca 2017 ústavný súd, aby rozhodol o protiústavnosti ustanovení zákona o najvyššom súde, na základe ktorých bol zvolený prvý predseda najvyššieho súdu.
- (45) *Sejm* prijal 11. mája 2017 zákon o Národnej škole súdnictva, ktorý bol uverejnený 13. júna 2017.
- (46) Komisia informovala 16. mája 2017 Radu o situácii týkajúcej sa zásady právneho štátu v Poľsku. V rámci Rady sa dospelo k všeobecnej dohode, že právny štát je spoločným záujmom a spoločnou zodpovednosťou inštitúcií EÚ a členských štátov. Veľmi veľká väčšina členských štátov podporila úlohu Komisie a jej úsilie o riešenie tejto otázky. Členské štáty vyzvali poľskú vládu, aby obnovila dialóg s Komisiou s cieľom vyriešiť otvorené otázky, a so záujmom očakávali, že budú vhodne informovaní v Rade pre všeobecné záležitosti.
- (47) Európska rada 23. júna 2017 vo všeobecnosti schválila odporúčania pre jednotlivé krajiny určené členským štátom v kontexte európskeho semestra 2017. Odporúčanie pre Poľsko obsahuje odôvodnenie, v ktorom sa zdôrazňuje, že „*Právna istota, dôvera v kvalitu a predvídateľnosť regulačných, daňových a iných politík a inštitúcií sú dôležitými faktormi, ktoré by mohli umožniť zvýšenie miery investícií. V tejto súvislosti má zásadný význam aj právny štát a nezávislé súdnictvo. Riešenie závažných obáv týkajúcich sa právneho štátu pomôže zvýšiť právnu istotu*“. Rada prijala tieto odporúčania pre jednotlivé krajiny 11. júla 2017²⁴.
- (48) Dňa 5. júla 2017, po skončení funkčného obdobia predchádzajúceho podpredsedu ústavného súdu, prezident republiky vymenoval nového podpredsedu ústavného súdu, Mariusza Muszyńskiego, napriek tomu, že bol jedným z troch sudcov, ktorí boli na ústavný súd menovaní nezákonne.
- (49) Skupina poslancov *Sejmu* predložila 12. júla 2017 návrh zákona o najvyššom súde, v ktorom sa *okrem iného* stanovuje odvolanie a nútený odchod do dôchodku všetkých sudcov najvyššieho súdu okrem tých, ktorých označí minister spravodlivosti.
- (50) Komisia napísala 13. júla 2017 poľskej vláde a vyjadrila svoje obavy v súvislosti s nedávnymi legislatívnymi návrhmi, ktoré sa týkajú súdneho systému a najvyššieho súdu, zdôraznila pritom, že v záujme zmysluplného dialógu je dôležité, aby sa upustilo od prijatia týchto návrhov, a vyzvala poľského ministra zahraničných vecí a poľského ministra spravodlivosti na stretnutie v tejto veci čo najskôr. Poľská vláda napísala 14. júla 2017 Komisii, pričom zopakovala svoje predchádzajúce vysvetlenia týkajúce sa situácie ústavného súdu.
- (51) Senát schválil 15. júla 2017 zákon o Národnej súdnej rade a zákon o organizácii všeobecných súdov.
- (52) Poľská vláda odpovedala na list Komisie z 13. júla 2017 listom z 19. júla 2017, v ktorom odkazovala na súčasné legislatívne reformy poľského súdnictva a v ktorom požiadala Komisiu, aby prezentovala svoje konkrétne obavy týkajúce sa nových

²⁴ Odporúčanie Rady z 13. júla 2017, ktoré sa týka národného programu reforiem Poľska na rok 2017 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Poľska na rok 2017.

zákonov, aby sa mohla viesť ďalšia diskusia. Komisia odpovedala na listy poľskej vlády zo 14. a 19. júla 2017 listom z 28. júla 2017.

- (53) Senát schválil 22. júla 2017 zákon o najvyššom súde, ktorý bol zaslaný prezidentovi republiky na podpis, ako aj zákon o Národnej súdnej rade a zákon o organizácii všeobecných súdov.
- (54) Prezident republiky vydal 24. júla 2017 vyhlásenie o svojom rozhodnutí vrátiť *Sejmu* zákon o najvyššom súde a zákon o Národnej súdnej rade.
- (55) Prezident republiky podpísal 25. júla 2017 zákon o organizácii všeobecných súdov.

2.5. Odporúčanie týkajúce sa zásady právneho štátu (EÚ) 2017/1520 (3. odporúčanie)

- (56) Komisia prijala 26. júla 2017 tretie odporúčanie týkajúce sa zásady právneho štátu v Poľsku, ktoré dopĺňa jej odporúčania z 27. júla a 21. decembra 2016. Komisia v tomto odporúčaní zohľadnila najnovší vývoj v Poľsku, ku ktorému došlo od vydania odporúčania Komisie z 21. decembra 2016. Obavy Komisie sa týkajú týchto oblastí:

1. chýbajúceho nezávislého a legitímne ústavného preskúmania,
2. prijatia nových právnych predpisov poľským parlamentom, ktoré sa týkajú poľského súdnictva a ktoré vyvolávajú obavy, pokiaľ ide o nezávislosť súdnictva, a výrazne zvyšujú systémové ohrozenie právneho štátu v Poľsku:
 - a) zákona, ktorým sa mení zákon o organizácii všeobecných súdov („zákon o organizácii všeobecných súdov“); uverejnený v poľskom úradnom vestníku 28. júla 2017, ktorý nadobudol účinnosť 12. augusta 2017;
 - b) zákona, ktorým sa mení zákon o Národnej škole súdnictva a prokuratúry, zákon o organizácii všeobecných súdov a niektoré ďalšie zákony („zákon o národnej škole súdnictva“); uverejneného v poľskom úradnom vestníku 13. júna 2017, ktorý nadobudol účinnosť 20. júna 2017;
 - c) zákona, ktorým sa mení zákon o Národnej súdnej rade a niektoré ďalšie zákony („zákon o Národnej súdnej rade“); schváleného senátom 15. júla 2017; tento zákon bol vrátený *Sejmu* 24. júla 2017 a ešte nenadobudol účinnosť;
 - d) zákona o najvyššom súde; schváleného senátom 22. júla 2017; tento zákon bol vrátený *Sejmu* 24. júla 2017 a ešte nenadobudol účinnosť.

- (57) Vo svojom treťom odporúčaní sa Komisia domnieva, že situácia systémového ohrozenia právneho štátu v Poľsku, ako sa uvádza v jej odporúčaní z 27. júla 2016 a 21. decembra 2016, sa vážne zhoršila. Konkrétne:

1. nezákonné menovanie predsedníčky ústavného súdu, schválenie troch sudcov vymenovaných počas ôsmeho funkčného obdobia *Sejmu* bez platného právneho základu, skutočnosť, že jeden z týchto sudcov bol vymenovaný za podpredsedu ústavného súdu, skutočnosť, že traja sudcovia, ktorí boli právoplatne nominovaní v októbri 2015 v predchádzajúcom legislatívnom období, sa nemohli ujať svojich funkcií sudcov ústavného súdu, ako aj opísaný následný vývoj na ústavnom súde viedli *de facto* k úplnej zmene zloženia ústavného súdu vymykajúcej sa štandardnému ústavnému postupu menovania sudcov. Z toho dôvodu sa Komisia domnieva, že nezávislosť a legitimita ústavného súdu sú vážne ohrozené a v dôsledku toho už nie je možné skutočne

zaručiť ústavnosť poľských zákonov. Rozsudky vydané ústavným súdom za týchto okolností už nemožno považovať za rozsudky poskytujúce účinné ústavné preskúmanie;

2. Už účinný zákon o Národnej škole súdnictva, ako aj zákon o Národnej súdnej rade, zákon o organizácii všeobecných súdov a zákon o najvyššom súde, ak nadobudnú účinnosť, štrukturálne ohrozia nezávislosť súdnictva v Poľsku a mali by okamžitý a konkrétny vplyv na nezávislé fungovanie súdnictva ako celku. Vzhľadom na to, že nezávislosť súdnictva je kľúčovou zložkou právneho štátu, tieto nové zákony významne zvyšujú systémové ohrozenie právneho štátu, ktoré bolo identifikované v predchádzajúcich odporúčaniach;
3. Najmä odvolávanie sudcov najvyššieho súdu, ich možné opätovné menovanie a iné opatrenia obsiahnuté v zákone o najvyššom súde by veľmi vážne zhoršili systémové ohrozenie právneho štátu;
4. Tieto nové zákony vyvolávajú vážne obavy, pokiaľ ide o ich zlučiteľnosť s poľskou ústavou, ako sa zdôraznilo v celej rade vyhlásení, a to najmä vo vyhláseniach najvyššieho súdu, Národnej súdnej rady, poľského ombudsmana, advokátskej komory a združení sudcov a advokátov a iných relevantných zainteresovaných strán. Ako však už bolo vysvetlené, účinné ústavné preskúmanie týchto zákonov už nie je možné;
5. Na záver sa konštatuje, že opatrenia a verejné vyhlásenia proti sudcom a súdom v Poľsku, ktoré vydala poľská vláda a poslanci parlamentu z vládnucej väčšiny, poškodili dôveru v súdny systém ako celok. Komisia zdôrazňuje zásadu lojálnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi, ktorá je, ako sa zdôraznilo v stanoviskách Benátskej komisie, ústavným predpokladom v demokratickom štáte založenom na zásade právneho štátu.

(58) Komisia vyzýva poľskú vládu, aby problémy zistené v tomto odporúčaní vyriešila do jedného mesiaca odo dňa doručenia tohto odporúčania a informovala Komisiu o opatreniach, ktoré v tomto zmysle prijala. Komisia poľským orgánom predovšetkým odporúčala, aby:

1. obnovili nezávislosť a legitímnosť ústavného súdu ako garanta poľskej ústavy;
2. uverejnili a v plnom rozsahu vykonali rozsudky ústavného súdu z 9. marca 2016, 11. augusta 2016 a 7. novembra 2016;
3. zabezpečili, že zákon o Národnej súdnej rade, zákon o organizácii všeobecných súdov a zákon o najvyššom súde nenadobudnú účinnosť a aby zákon o národnej škole súdnictva bol stiahnutý alebo zmenený s cieľom zabezpečiť jeho súlad s ústavou a európskymi normami nezávislosti súdnictva;
4. sa zdržali akýchkoľvek opatrení zasahujúcich do mandátu sudcov najvyššieho súdu a ich funkcie;
5. zabezpečili, že reforma súdnictva bude rešpektovať právny štát a bude v súlade s právom EÚ a európskymi normami nezávislosti súdnictva a že bude pripravená v úzkej spolupráci s predstaviteľmi súdnictva a všetkými zainteresovanými stranami;
6. sa zdržali opatrení a verejných vyjadrení, ktorými by sa mohla ďalej spochybňovať legitimita ústavného súdu, najvyšších súdov, všeobecných súdov, sudcov, jednotlivo či kolektívne, alebo súdnictva ako celku.

- (59) Komisia takisto požiadala poľské orgány, aby neprijímali žiadne opatrenie na odvolanie či vynútenie odchodu sudcov najvyššieho súdu do dôchodku, pretože tieto opatrenia veľmi vážne zhoršia systémové ohrozenie právneho štátu. Komisia uviedla, že ak by poľské orgány prijali akékoľvek opatrenie tohto druhu, Komisia je pripravená ihneď aktivovať článok 7 ods. 1 ZEÚ.
- (60) *Sejmu* bolo 31. júla 2017 formálne oznámené rozhodnutie prezidenta vetovať zákon, ktorým sa mení zákon o Národnej súdnej rade a zákon o najvyššom súde
- (61) Poľská vláda napísala 4. augusta a 16. augusta 2017 Komisii list so žiadosťou o vysvetlenie jej odporúčania z 26. júla 2017, na ktoré Komisia odpovedala listami z 8. augusta a 21. augusta 2017.
- (62) 28. augusta 2017 poľská vláda odpovedala na odporúčanie z 26. júla 2017. V odpovedi vyjadruje nesúhlas so všetkými hodnoteniami uvedenými v odporúčaní a neoznamuje žiadne nové opatrenia na odstránenie obáv identifikovaných Komisiou.
- (63) V stanovisku Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR) z 30. augusta 2017 sa dospelo k záveru, že pozastavený zákon o najvyššom súde nie je v súlade s medzinárodnými normami týkajúcimi sa nezávislosti súdnictva²⁵.
- (64) Poľská vláda iniciovala 11. septembra 2017 kampaň s názvom „Spravodlivé súdy“ s cieľom získať sociálnu podporu pre prebiehajúce reformy súdnictva. Národná súdna rada a všeobecné súdy uverejnili niekoľko vyhlásení, ktorými sa napravujú obvinenia namierené proti súdom, sudcom a rade počas kampane.
- (65) Ústavný súd vyhlásil 11. septembra 2017 v tribunále piatich sudcov protiústavnosť niektorých ustanovení občianskeho súdneho poriadku, ktorými sa všeobecným súdom a najvyššiemu súdu umožňuje posúdiť zákonnosť vymenovania predsedu a podpredsedu ústavného súdu²⁶.
- (66) Minister spravodlivosti začal 13. septembra 2017 výkon právomocí na odvolanie predsedov a podpredsedov súdov podľa zákona o organizácii všeobecných súdov.
- (67) Národná súdna rada kritizovala 15. septembra a 18. októbra 2017 rozhodnutia ministra spravodlivosti na odvolanie predsedov súdov. Rada uviedla, že takáto svojvoľná právomoc ministra spravodlivosti je v rozpore s ústavnou zásadou nezávislosti súdov a môže nepriaznivo ovplyvniť nestrannosť sudcov.
- (68) *Sejm* vymenoval 15. septembra 2017 osobu na už obsadenú funkciu sudcu ústavného súdu a prezident republiky prijal prísahu 18. septembra 2017.
- (69) *Sejm* prijal 15. septembra 2017 prijal zákon o národnom ústave pre slobodu – centrum pre rozvoj občianskej spoločnosti, ktorým sa centralizuje rozdelenie finančných prostriedkov vrátane tých, ktoré sú určené pre organizácie občianskej spoločnosti.
- (70) Rada Organizácie Spojených národov pre ľudské práva rokovala 22. septembra 2017 o správach o Poľsku, ktoré boli predložené v rámci tretieho pravidelného preskúmania, ktoré obsahujú odporúčania týkajúce sa nezávislosti súdnictva a právneho štátu.

²⁵ Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR), 30. augusta 2017, Stanovisko o niektorých ustanoveniach návrhu zákona o Najvyššom súde Poľskej republiky.

²⁶ K 10/17.

- (71) Komisia informovala 25. septembra 2017 Radu o situácii týkajúcej sa zásady právneho štátu v Poľsku. Dospelo sa k širokej dohode o tom, že právny štát je spoločným záujmom a spoločnou zodpovednosťou a o potrebe, aby sa Poľsko a Komisia zapojili do dialógu s cieľom nájsť riešenie.
- (72) Prezident republiky zaslal 26. septembra 2017 *Sejmu* dva návrhy zákonov o najvyššom súde a o národnej súdnej rade.
- (73) *Sejm* poslal 3. októbra 2017 dva prezidentské návrhy zákonov o najvyššom súde a o národnej súdnej rade na konzultácie príslušným zainteresovaným stranám vrátane ombudsmana, najvyššieho súdu a národnej súdnej rady.
- (74) Najvyšší súd uverejnil 6. a 25. októbra 2017 svoje stanoviská k týmto dvom návrhom zákonov o najvyššom súde a o národnej súdnej rade. V stanoviskách sa konštatuje, že návrh zákona o najvyššom súde by výrazne obmedzil jeho nezávislosť a že návrh zákona o súdnej rade sa nedá uviesť do súladu s koncepciou demokratického štátu, ktorý sa riadi zásadami právneho štátu.
- (75) Parlamentné zhromaždenie Rady Európy prijalo 11. októbra 2017 rezolúciu o nových hrozbách pre právny štát v členských štátoch Rady Európy, v ktorej vyjadrilo svoje obavy aj o vývoji v Poľsku, ktorý ohrozuje rešpektovanie právneho štátu, a najmä nezávislosť súdnictva, ako aj zásadu del'by moci²⁷.
- (76) Európska sieť súdnych rád (ENCJ) vydala 13. októbra 2017 stanovisko²⁸ k návrhu nového zákona o národnej súdnej rade, v ktorom zdôraznila jeho nesúlad s európskymi normami v oblasti súdnych rád.
- (77) Dňa 23. októbra 2017, v nadväznosti na tretí cyklus všeobecného pravidelného preskúmania Poľska, požiadal Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva, aby poľské orgány prijali odporúčania Organizácie Spojených národov o zachovaní nezávislosti súdnictva.
- (78) Ústavný súd v tribunále s dvoma nezákonne menovanými sudcami vyhlásil 24. októbra 2017 protiústavnosť ustanovení zákona o najvyššom súde, na základe ktorého bol, *okrem iného*, vymenovaný súčasný prvý predseda najvyššieho súdu.
- (79) Ústavný súd v tribunále s dvoma nezákonne menovanými sudcami vyhlásil 24. októbra 2017 ústavnosť ustanovení troch zákonov týkajúcich sa ústavného súdu z decembra 2016 vrátane ustanovení, na základe ktorých mohli dvaja nezákonne menovaní sudcovia rozhodujúci v tomto prípade rozhodovať na ústavnom súde. Návrh poľského ombudsmana týkajúci sa odvolania dvoch nezákonne vymenovaných sudcov z tohto prípadu odmietol ústavný súd.
- (80) Osobitný spravodajca OSN pre nezávislosť sudcov a právnikov, Diego García-Sayán, predstavil 27. októbra 2017 svoje predbežné zistenia²⁹, podľa ktorých dva návrhy zákonov o najvyššom súde a o národnej súdnej rade vyvolávajú určité obavy, pokiaľ ide o nezávislosť súdnictva.
- (81) Národná súdna rada prijala 31. októbra 2017 stanovisko k návrhu zákona o národnej súdnej rade, ktorý predložil prezident republiky. Rada poznamenáva, že návrh

²⁷ PACE, 11. októbra 2017, rezolúcia 2188 (2017), Nové hrozby pre právny štát v členských štátoch Rady Európy: vybrané príklady.

²⁸ ENCJ, 13. októbra 2017, Stanovisko výkonnej rady ENCJ na požiadanie Krajowa Rada Sądownictwa (Národná súdna rada) Poľska.

²⁹ Osobitný spravodajca OSN pre nezávislosť sudcov a právnikov, 27. októbra 2017, predbežné zistenia na oficiálnej návšteve Poľska (23. – 27. októbra 2017).

zákona je v zásadnom rozpore s poľskou ústavou tým, že poskytuje *Sejmu* právomoc nominovať sudcov – členov Rady a predčasne ukončuje ústavne chránené funkčné obdobie súčasných sudcov – členov Rady.

- (82) Poradný výbor európskych sudcov (CCJE) prijal 10. novembra 2017 vyhlásenie, v ktorom sa vyvolávajú obavy o nezávislosť súdnictva v Poľsku³⁰.
- (83) Ombudsman zaslal 11. novembra 2017 list prezidentovi republiky, ktorý obsahuje posúdenie dvoch nových návrhov zákonov o najvyššom súde a o národnej súdnej rade a v ktorom sa odporúča ich neprijatie, pretože by neboli zárukou toho, že súdnictvo zostane nezávislé od výkonnej moci a že občania budú môcť uplatňovať svoje ústavné právo na prístup k nezávislému súdu.
- (84) OBSE-ODIHR prijal 13. novembra 2017 stanovisko k novému návrhu zákona o najvyššom súde, v ktorom sa tvrdí, že posudzované ustanovenia sú nezlučiteľné s medzinárodnými normami týkajúcimi sa nezávislosti súdnictva³¹.
- (85) Európsky parlament prijal 15. novembra 2017 uznesenie o situácii v oblasti právneho štátu a demokracie v Poľsku, v ktorom vyjadril podporu pre odporúčania vydané Komisiou, ako aj pre konanie o nesplnení povinnosti, a dospel k záveru, že súčasná situácia v Poľsku predstavuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEU³².
- (86) Rada advokátskych komôr a združení právnikov Európy (CCBE) vyzvala 24. novembra 2017 poľské orgány, aby neprijali tieto dva návrhy zákonov o najvyššom súde a o národnej súdnej rade, pretože by mohli ohroziť deľbu moci, ktorú zaručuje poľská ústava³³. Organizácia sudcov „Iustitia“, Helsinská nadácia pre ľudské práva a Amnesty International vydali 29. novembra 2017 spoločné vyhlásenie, v ktorom kritizovali legislatívny postup týkajúci sa týchto dvoch prezidentských návrhov zákonov.
- (87) Európska sieť súdnych rád (ENCJ) prijala 5. decembra 2017 ďalšie stanovisko, v ktorom kritizuje návrh zákona o národnej súdnej rade za nedodržiavanie noriem ENCJ³⁴.
- (88) Benátska komisia na žiadosť parlamentného zhromaždenia Rady Európy prijala 8. decembra 2017 stanovisko k návrhu zákona o národnej súdnej rade, návrhu zákona o najvyššom súde a k zákonu o organizácii všeobecných súdov, ako aj stanovisko k zákonu o prokuratúre³⁵. Benátska komisia preskúmala zákon o organizácii všeobecných súdov, návrh zákona o národnej súdnej rade a návrh zákona o najvyššom súde, ktoré navrhol prezident republiky. Dospela k záveru, že zákon

³⁰ CCJE(2017) 9, 10. novembra 2017, Vyhlásenie, pokiaľ ide o situáciu týkajúcu sa nezávislosti súdnictva v Poľsku.

³¹ OBSE-ODIHR, 13. novembra 2017, Stanovisko k niektorým ustanoveniam návrhu zákona o najvyššom súde (k 26. septembru 2017).

³² Uznesenie Európskeho parlamentu z 15. novembra 2017 o situácii v oblasti právneho štátu a demokracie v Poľsku [2017/2931 (RSP)].

³³ CCBE, 24. novembra 2017, Uznesenie plenárneho zasadnutia Rady advokátskych komôr a združení právnikov Európy (CCBE).

³⁴ ENCJ, 5. decembra 2017 stanovisko výkonnej rady ENCJ k prijatiu zmien v zákone o národnej súdnej rade.

³⁵ Stanovisko Benátskej komisie 904/2017 CDL(2017)035 k návrhu zákona, ktorým sa mení zákon o národnej súdnej rade, k návrhu zákona, ktorým sa mení zákon o najvyššom súde, ktorý navrhol prezident Poľska a k zákonu o organizácii všeobecných súdov [ďalej len „CDL(2017)035“] a stanovisko Benátskej komisie 892/2017 CDL(2017)037 k zákonu o prokuratúre v znení neskorších predpisov [ďalej len „CDL(2017)037“].

a návrhy zákonov, a to najmä spoločne a vnímané v kontexte zákona o prokuratúre z roku 2016, umožňujú, aby legislatívna a výkonná moc vážnym a rozsiahlym spôsobom zasahovali do výkonu spravodlivosti, a tým predstavujú vážne ohrozenie nezávislosti súdnictva, ktorá je kľúčovým prvkom právneho štátu. Apelovala na prezidenta republiky, aby odvolal svoje návrhy a začal dialóg pred pokračovaním legislatívneho postupu. Vyzvala tiež poľský parlament, aby prehodnotil posledné zmeny zákona o organizácii všeobecných súdov.

- (89) Komisár Rady Európy pre ľudské práva vydal 8. decembra 2017 vyhlásenie, v ktorom vyjadruje poľutovanie nad tým, že *Sejm* prijal zákony o najvyššom súde a národnej súdnej rade, ktoré by ešte viac ohrozili nezávislosť súdnictva.
- (90) *Sejm* prijal tieto dva návrhy zákonov 8. decembra 2017. Tieto dva zákony schválil Senát 15. decembra 2017.

3. CHÝBAJÚCE NEZÁVISLÉ A LEGITÍMNE ÚSTAVNÉ PRESKÚMANIE

- (91) Za obdobie jedného roka bolo v súvislosti s poľským ústavným súdom prijatých šesť po sebe nasledujúcich zákonov. Tieto nové zákony vyvolali viaceré obavy, pokiaľ ide o zásadu právneho štátu, ktoré sa uvádzajú ďalej v texte a sú podrobne uvedené v troch odporúčaniach Komisie týkajúcich sa zásady právneho štátu v Poľsku. Komisia v tejto súvislosti pripomína, že v krajinách so zavedeným ústavným súdnym systémom je jeho účinnosť základným predpokladom dodržiavania zásady právneho štátu.

3.1. Zloženie ústavného súdu

- (92) Napriek rozsudkom uvedeným v odseku 10 vyššie sa traja sudcovia nominovaní v predchádzajúcom legislatívnom období svojej funkcie sudcu ústavného súdu neujali a ich prísahu prezident republiky dosiaľ neprijal. Naopak, traja sudcovia nominovaní v novom legislatívnom období bez platného právneho základu zložili do rúk prezidenta republiky prísahu a 20. decembra 2016, po skončení funkčného obdobia bývalého predsedu ústavného súdu, boli prijatí s cieľom prevziať funkciu sudcu zastupujúcim predsedom ústavného súdu (pozri ďalej v texte).
- (93) V týchto svojich troch odporúčaniach Komisia odporúčala, aby poľské orgány 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 traja sudcovia nominovaní v novom legislatívnom období bez platného právneho základu nemohli viac zastávať funkciu sudcov bez právoplatného zvolenia.
- (94) 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 však vyvoláva vážne obavy týkajúce sa právneho štátu, pretože popiera akýkoľvek účinok týchto dvoch decembrových rozsudkov a odporuje odôvodneniu ústavného súdu, ako bolo opakovane potvrdené, a to aj v jeho rozsudku z 11. augusta 2016; v tomto rozsudku ústavný súd uznal za protiústavné ustanovenie zákona z 22. júla 2016 o ústavnom súde, ktorým by sa umožnilo trom sudcom menovaným v novom legislatívnom období bez platného právneho základu ujať sa ich funkcie a využiť pritom voľné miesta, na ktoré predchádzajúce legislatívne obdobie *Sejmu* už právoplatne

nominovalo troch sudcov³⁶. V odpovedi sa pripúšťa, že vo výroku rozsudku z 3. decembra 2015 ústavný súd riešil povinnosť prezidenta republiky bezodkladne prijať prísahu 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 prísahu 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.

- (95) Benátska komisia takisto dospela k záveru, 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“³⁷.
- (96) Záverom traja sudcovia, ktorí boli právoplatne nominovaní v októbri 2015 v predchádzajúcom legislatívnom období, sa ešte nemohli ujať svojej funkcie sudcov ústavného súdu. Naopak, trom sudcom nominovaným vo ôsmom funkčnom období *Sejmu* bez platného právneho základu zastupujúci predseda ústavného súdu umožnil ujať sa funkcie. V dôsledku toho poľské orgány stále nevykonali v plnom rozsahu rozsudky ústavného súdu z 3. a 9. decembra 2015.

3.2. Uverejnenie rozsudkov ústavného súdu

- (97) Poľská vláda odmieta uverejniť niektoré rozsudky ústavného súdu, najmä rozsudok z 9. marca 2016, ktorým bola vyhlásená protiústavnosť zákona prijatého 22. decembra 2015, ktorým sa mení zákon o ústavnom súde³⁸.
- (98) Poľská vláda napadla zákonnosť rozsudku, keďže ústavný súd neuplatnil postup podľa zákona prijatého 22. decembra 2015. Avšak samotný zákon z 22. decembra 2015 bol predmetom ústavného preskúmania ústavným súdom. Vo svojom odporúčaní z 27. júla 2016 preto Komisia uviedla, že ústavný súd správne neuplatnil postup zo zákona prijatého 22. decembra 2015³⁹. K tomuto záveru dospela aj Benátska komisia⁴⁰. Komisia sa domnieva, že rozsudok z 9. marca 2016 je záväzný a musí sa dodržať.
- (99) Poľská vláda tiež odmietla uverejniť ďalšie rozsudky, najmä rozsudok z 11. augusta 2016 týkajúci sa zákona z 22. júla 2016 o ústavnom súde a rozsudok zo 7. novembra 2016 o ustanoveniach zákona z 22. júla 2016 o výbere kandidátov na funkciu predsedu ústavného súdu. Tieto dva rozsudky majú osobitný význam pre legitímnosť

³⁶ Benátska komisia vo svojom stanovisku zo 14. októbra 2016 bola tiež toho názoru, že uvedené ustanovenie nepredstavuje riešenie v súlade so zásadou právneho štátu [CDL-AD(2016)026, bod 106].

³⁷ Stanovisko CDL-AD(2016)001, bod 136.

³⁸ Zákon o ústavnom súde z 25. júna 2015 uverejnený v úradnom vestníku 30. júla 2015, položka 1064, v znení zmien. Zákon prijatý 22. decembra 2015 bol uverejnený v úradnom vestníku 28. decembra, položka 2217. Zmeny sa, okrem iného, týkali zvýšenia kvóry účasti sudcov pri pojednávaní vo veciach, zvýšenia väčšiny potrebnej na vynesenie rozsudku ústavného súdu v pléne, požiadavky na vybavovanie vecí v chronologickom poradí a zabezpečenia najkratšej možnej lehoty pre uskutočnenie pojednávania.

³⁹ Pozri oddiel 3 odporúčania.

⁴⁰ Benátska komisia v tomto bode uviedla, že „predtým než ho súd uplatní, sa musí posúdiť ústavnosť každého legislatívneho aktu ohrozujúceho ústavnú kontrolu. [...] Už len samotná nadradenosť ústavy znamená, že zákon, ktorý údajne ohrozuje ústavné súdnictvo, musí ústavný súd skontrolovať a v prípade potreby ho ešte pred nadobudnutím účinnosti zrušiť“; stanovisko CDL-AD(2016)001, bod 41.

a fungovanie ústavného súdu: prvý rozsudok potvrdzuje odôvodnenie, že traja sudcovia nominovaní v novom legislatívnom období bez platného právneho základu sa nemôžu ujať svojej funkcie sudcu, zatiaľ čo druhý rozsudok sa týka procesnej požiadavky na vymenovanie predsedu ústavného súdu, ktorá nebola splnená pre vymenovanie súčasného predsedu.

- (100) Skutočnosť, že vláda neuverejnila rozsudky ústavného súdu, vzbudzuje vážne obavy, pokiaľ ide o zásadu právneho štátu, keďže dodržiavanie konečných rozsudkov je základným predpokladom dodržiavania zásady právneho štátu. Kontrola *ex post* vykonávaná štátnym orgánom a týkajúca sa zákonnosti rozsudku je nezlučiteľná so zásadou právneho štátu, a to najmä vtedy, ak sa pre nadobudnutie účinnosti rozsudku vyžaduje jeho uverejnenie, ktoré patrí medzi povinnosti iného štátneho orgánu než súdu vynášajúceho rozsudok. Odmietnutím uverejnenia rozsudku sa popiera právny a operačný účinok záväzného a konečného rozsudku, čím sa porušujú zásady právneho štátu, a to zásada zákonnosti a deľby moci.
- (101) Komisia vo svojich troch odporúčaniach odporučila, aby poľské orgány uverejnili a v plnom rozsahu vykonali rozsudky ústavného súdu a zaistili automatické uverejňovanie budúcich rozsudkov, ktoré nebude závisieť od prijatia rozhodnutia výkonnej alebo legislatívnej moci. Tieto tri dôležité rozsudky uvedené vyššie v texte však ešte neboli uverejnené.

3.3. Vymenovanie predsedu ústavného súdu a ďalší vývoj

- (102) V roku 2016 boli prijaté tri zákony, ktorými sa výrazne mení postup menovania predsedu ústavného súdu. Tieto zákony boli prijaté v súvislosti s ukončením funkčného obdobia bývalého predsedu ústavného súdu v decembri 2016. Zákonmi sa stanovil určitý prechodný režim vytvorením novej funkcie zastupujúceho predsedu ústavného súdu, ktorý by vykonával funkciu až do menovania nového predsedu. Zastupujúci predseda by bol zodpovedný za vedenie nového výberového konania na vymenovanie nového predsedu. Úloha podpredsedu (ktorého funkčné obdobie bolo stále aktívne) bola zredukovaná niekoľkými legislatívnymi zmenami⁴¹.
- (103) Nová zastupujúca predsedkyňa okamžite prijala po svojom vymenovaní niekoľko dôležitých rozhodnutí, najmä umožnenie, aby sa traja sudcovia nezákonne nominovaní v decembri 2015 v novom legislatívnom období *Sejmu* ujali svojej funkcie a zúčastňovali sa na tomto procese, čím sa celé výberové konanie stáva protiústavné.
- (104) Ako Komisia vysvetlila vo svojom odporúčaní z 21. decembra 2016⁴², domnieva sa, že postup, ktorý viedol k menovaniu novej predsedníčky ústavného súdu, má z hľadiska zásady právneho štátu zásadné nedostatky. Postup inicioval zastupujúci predseda, ktorého menovanie vyvolalo vážne obavy, pokiaľ ide o zásady deľby moci a nezávislosti súdnictva, ktoré chráni poľská ústava. Okrem toho skutočnosť, že sa postupom umožnilo trom sudcom, ktorí boli nezákonne nominovaní v novom legislatívnom období *Sejmu* v decembri 2015, zúčastniť sa konania, zapríčinila neústavnosť celého výberového konania. Podobne skutočnosť, že sudcovia zvolení zákonne v októbri 2015 sa nemohli zúčastniť konania, mala rovnako vplyv na výsledok, a preto zapríčinila neplatnosť konania. Vážne obavy okrem toho vyvolalo veľmi krátke obdobie na zvolanie valného zhromaždenia a odmietnutie odložiť zasadnutie. A napokon, voľba kandidátov len šiestimi sudcami nebola zlučiteľná

⁴¹ Pozri oddiel 5.2 odporúčania (EÚ) 2017/146.

⁴² Pozri oddiel 5.3 a 5.4 odporúčania (EÚ) 2017/146.

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.

- (105) Komisia takisto konštatuje, že po menovaní predsedníčky ústavného súdu ďalej ohrozoval legitimitu súdu vývoj v niekoľkých oblastiach. Predovšetkým: podpredsedovi ústavného súdu, ktorého funkcia je uznaná v ústave, novomenovaná predsedníčka ústavného súdu nariadila, aby využil svoju zvyšnú dovolenku do konca svojho funkčného obdobia; v dôsledku žaloby podanej generálnym prokurátorom, ktorou sa spochybňuje platnosť voľby troch sudcov ústavného súdu z roku 2010, boli títo sudcovia následne vylúčení zo súdnych činností súdu; nová predsedníčka ústavného súdu zmenila zloženie senátov, ktoré vypočúvajú veci a veci boli nanovo pridelené komorám čiastočne zloženým z nezákonne menovaných sudcov; žiadosti, najmä od ombudsmana, ktorých cieľom bolo odvolanie nezákonne menovaných sudcov zo senátov rozhodujúcich o prípadoch, boli zamietnuté; značný počet rozsudkov bol prijatý senátmi, v ktorých zasadali nezákonne menovaní sudcovia; nakoniec, po ukončení funkčného obdobia podpredsedu, bol nezákonne menovaný sudca vymenovaný za nového podpredsedu ústavného súdu.
- (106) Tento vývoj viedol *de facto* k úplnej zmene zloženia ústavného súdu vymykajúcej sa normálnemu ústavnému postupu menovania sudcov.
- (107) Odpoveď poľských orgánov na doplňujúce odporúčanie Komisie z 21. decembra 2016, nezmierňuje obavy Komisie a neoznamujú sa v nej žiadne konkrétne opatrenia na vyriešenie nastolených problémov. V odpovedi sa opomína rozsudok zo 7. novembra 2016, podľa ktorého sa v ústave vyžaduje, že predseda súdu musí byť menovaný spomedzi uchádzačov, ktorí získali väčšinu hlasov na valnom zhromaždení súdu. V odpovedi sa takisto opomína skutočnosť, že v ústave sa výslovne uznáva funkcia podpredsedu, ktorá podlieha rovnakému výberovému konaniu ako funkcia predsedu ústavného súdu. Pokiaľ ide o menovanie zastupujúceho predsedu ústavného súdu, v odpovedi nie je uvedený žiadny právny základ v ústave a konštatuje sa, že šlo o výnimočný mechanizmus úpravy, ktorý si vynútili mimoriadne okolnosti. Obavy Komisie okrem toho nezmiernila ani odpoveď poľských orgánov na doplňujúce odporúčanie Komisie z 26. júla 2017.
- (108) Komisia vo svojich odporúčaníach vyjadrila tiež obavy týkajúce sa troch zákonov prijatých v decembri 2016. Tieto zákony obsahujú niekoľko ustanovení, ktoré nerešpektujú skoršie rozsudky ústavného súdu a prispeli k novým obavám, ktoré sa týkajú najmä disciplinárnych konaní, možnosti predčasného odchodu do dôchodku, nových požiadaviek na sudcov ústavného súdu a významných zmien vnútornej organizácie ústavného súdu.

3.4. Kombinovaný účinok na nezávislosť a legitimita ústavného súdu

- (109) Komisia sa domnieva, že v dôsledku zákonov prijatých v roku 2016 a vývoja po vymenovaní zastupujúceho predsedu je nezávislosť a legitimita ústavného súdu vážne ohrozená a nie je možné skutočne zaručiť ústavnosť poľských zákonov⁴³.

⁴³ 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

- (110) V svojom odporúčaní z 26. júla 2017 Komisia poľským orgánom odporúčala, aby prijali tieto opatrenia:
- obnovenie nezávislosti a legitimacy ústavného súdu ako garanta poľskej ústavy zabezpečením toho, aby boli jeho sudcovia, jeho predseda a podpredseda zákonne volení a menovaní a toho, aby sa 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 traja sudcovia nominovaní v novom legislatívnom období bez platného právneho základu nemohli viac zastávať funkciu sudcov bez právoplatného zvolenia⁴⁴;
 - uverejnenie a v plnom rozsahu vykonanie rozsudkov ústavného súdu.
- (111) Žiadne z odporúčaných opatrení stanovených Komisiou neboli vykonané:
1. Traja sudcovia, ktorí boli právoplatne nominovaní v októbri 2015 v predchádzajúcom legislatívnom období, sa ešte nemohli ujať svojej funkcie sudcov ústavného súdu. Naopak, trom sudcom nominovaným v ôsmom funkčnom období *Sejmu* bez platného právneho základu zastupujúci predseda ústavného súdu umožnil ujať sa funkcie;
 2. Tri dôležité rozsudky ústavného súdu z 9. marca 2016, 11. augusta 2016 a 7. novembra 2016 zatiaľ neboli zverejnené;
 3. Po skončení funkčného obdobia bývalého predsedu ústavného súdu ešte nebol zákonne menovaný nový predseda. Bývalého predsedu nenahradil podpredseda ústavného súdu, ale zastupujúci predseda a následne osoba menovaná za predsedníčku ústavného súdu 21. decembra 2016. K vymenovaniu nového predsedu Ústavného súdu došlo pred tým, ako mohlo dôjsť k účinnému preskúmaniu zákona o postavení sudcov, zákona o organizácii a konaniach a vykonávacieho predpisu.
- (112) Skutočnosť, že ústavnosť poľských zákonov už nie je možné ďalej účinne zaručiť, je osobitne znepokojivá z hľadiska rešpektovania právneho štátu, keďže, ako bolo objasnené v odporúčaní z 27. júla a 21. decembra 2016, poľský parlament prijal niekoľko osobitne citlivých nových legislatívnych aktov, napríklad nový zákon o verejnej službe⁴⁵, zákon, ktorým sa mení zákon o polícii a niektoré ďalšie zákony⁴⁶, zákony o prokuratúre⁴⁷, zákon o ombudsmanovi, ktorým sa menia určité ďalšie zákony⁴⁸, zákon o Národnej mediálnej rade⁴⁹ a protiteroristický zákon⁵⁰.

a o sťažnostiach týkajúcich sa porušení ústavy. Podľa článku 189 ústavy ústavný súd takisto urovnáva spory o právomoci medzi ústrednými ústavnými orgánmi štátu.

⁴⁴ Pozri odporúčanie (EÚ) 2017/146 a odporúčanie (EÚ) 2016/1374.

⁴⁵ Zákon z 30. decembra 2015, ktorým sa mení zákon o verejnej službe a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 8. januára 2016, položka 34.

⁴⁶ Zákon z 15. januára 2016, ktorým sa mení zákon o polícii a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 4. februára 2016, položka 147.

⁴⁷ Zákon z 28. januára 2016 o prokuratúre, uverejnený v úradnom vestníku 15. februára 2016, položka 177, zákon z 28. januára 2016 – vykonávacie predpisy – zákon o prokuratúre, uverejnené v úradnom vestníku 15. februára 2016, položka 178.

⁴⁸ Zákon z 18. marca 2016, ktorým sa mení zákon o ombudsmanovi a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 17. mája 2016, položka 677.

⁴⁹ Zákon z 22. júna 2016 o Národnej mediálnej rade, uverejnený v úradnom vestníku 29. júna 2016, položka 929.

⁵⁰ Zákon z 10. júna 2016 o protiteroristických opatreniach, uverejnený v úradnom vestníku 24. júna 2016, položka 904.

- (113) Okrem toho nepriaznivý vplyv chýbajúceho nezávislého a legitímneho ústavného preskúmania na právny štát v Poľsku v súčasnosti vážne zhoršuje to, že ústavnosť uvedených nových zákonov týkajúcich sa poľského súdneho systému uvedených v odseku 5 pododseku 2, ktoré sú podrobnejšie analyzované v oddiele 4, už nie je možné overiť a zaručiť nezávislým ústavným súdom.

4. OHROZENIE NEZÁVISLOSTI VŠEOBECNÝCH SÚDOV

- (114) Zákon o najvyššom súde, zákon o Národnej súdnej rade, zákon o organizácii všeobecných súdov a zákon o národnej škole súdnictva obsahujú niekoľko ustanovení, ktoré vyvolávajú vážne obavy, pokiaľ ide o zásady nezávislosti súdnictva a del'by moci.

4.1. Zákon o najvyššom súde

4.1.1. Odvolanie a povinný odchod do dôchodku súčasných sudcov najvyššieho súdu

- (115) Zákomom o najvyššom súde sa znižuje všeobecný dôchodkový vek sudcov najvyššieho súdu zo 70 na 65 rokov⁵¹. Toto opatrenie sa uplatňuje na všetkých sudcov, ktorí sú v súčasnosti v úrade. Sudcovia, ktorí dosiahli vek 65 rokov, alebo dosiahnu tento vek do 3 mesiacov od nadobudnutia účinnosti tohto zákona, odídu do dôchodku⁵².
- (116) Znížením vekovej hranice pre odchod do dôchodku a jej uplatnením na súčasných sudcov najvyššieho súdu sa zákonom ukončuje funkčné obdobie a potenciálne odchádza značný počet súčasných sudcov najvyššieho súdu: 31 z 83 (37 %) podľa najvyššieho súdu. Uplatňovanie takto zníženého súčasného dôchodkového veku na sudcov najvyššieho súdu má výrazný negatívny vplyv na tento konkrétny súd, ktorý je zložený zo sudcov, ktorí sú prirodzene na konci svojej kariéry. Takýto povinný odchod do dôchodku značného počtu súčasných sudcov najvyššieho súdu umožňuje rozsiahlu a okamžitú zmenu zloženia najvyššieho súdu. Táto možnosť vyvoláva osobitné obavy, pokiaľ ide o del'bu moci, najmä keď sa posudzujú v kombinácii so súbežnými reformami národnej súdnej rady. V skutočnosti: v dôsledku zníženia dôchodkového veku budú všetci noví sudcovia vymenovaní prezidentom republiky na základe odporúčania novozloženej národnej súdnej rady, ktorej budú z veľkej časti dominovať politickí nominanti. Nútený odchod do dôchodku súčasných sudcov najvyššieho súdu tiež vyvoláva obavy, pokiaľ ide o zásadu neodvolateľnosti sudcov, ktorá je kľúčovým prvkom nezávislosti sudcov, ako je zakotvené v judikatúre Súdného dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva⁵³ a v európskych normách⁵⁴. Benátska komisia vo svojom stanovisku k návrhu zákona o najvyššom súde zdôrazňuje, že predčasný odchod v súčasnosti zasadaajúcich sudcov do dôchodku

⁵¹ Článok 37 ods. 1 zákona o najvyššom súde. Toto ustanovenie sa vzťahuje aj na sudcov najvyššieho správneho súdu, vzhľadom na to, že v článku 49 zákona z 25. júla 2002 o administratívnej organizácii súdov sa stanovuje, že záležitosti vzťahujúce sa na najvyšší správny súd, ktoré neupravuje tento akt (dôchodkový režim neupravuje) sa riadia *mutatis mutandis* podľa zákona o najvyššom súde.

⁵² Článok 111 ods. 1 zákona o najvyššom súde. Okrem toho budú podľa článku 111 ods. 3 zákona o najvyššom súde všetci sudcovia vojenskej komory (bez ohľadu na vek) prepustení a odídu do dôchodku bez možnosti požiadať prezidenta republiky o predĺženie ich aktívneho funkčného obdobia.

⁵³ Vec ESEP *Campbell a Fell/Spojené kráľovstvo*, 28. júna 1984, bod 80; vec *Henryk Urban a Ryszard Urban/Poľsko*, 30. novembra 2011, bod 45; vec *Fruni/Slovensko*, 21. júna 2011, bod 145; a vec *Brudnicka a iní/Poľsko*, 3. marca 2005, bod 41.

⁵⁴ Body 49 a 50 odporúčania CM/Rec(2010)12 Výboru ministrov členským štátom o sudcoch: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť („odporúčanie 2010 CoE“).

ohrozuje ich zabezpečenie dĺžky funkčného obdobia a tiež nezávislosť súdu vo všeobecnosti⁵⁵.

- (117) Sudcovia by mali byť chránení proti odvolaniu existenciou účinných ochranných opatrení proti nevhodnému zásahu alebo nátlaku výkonnej moci⁵⁶. Nezávislosť súdnictva si vyžaduje dostatočné záruky na ochranu osoby tých, ktorí majú za úlohu rozhodovať v spore⁵⁷. Neodvolateľnosť sudcov počas ich funkčného obdobia je dôsledok ich nezávislosti, a je teda zahrnutá do záruk článku 6 ods. 1 EDLP⁵⁸. V dôsledku toho sudcovia musia byť odvolávaní len jednotlivito, ak je to odôvodnené na základe disciplinárneho konania týkajúceho sa ich individuálnej činnosti a ak sú prítomné všetky záruky pre obhajobu v demokratickej spoločnosti. Sudcovia nemôžu byť odvolaní ako skupina a sudcovia nemôžu byť odvolaní zo všeobecných dôvodov, ktoré nesúvisia s ich individuálnym správaním. Tieto záruky a ochranné opatrenia v tomto prípade chýbajú a predmetné ustanovenia predstavujú svojvoľné porušenie nezávislosti sudcov najvyššieho súdu a deľby moci⁵⁹, a teda zásady právneho štátu.
- (118) Okrem toho bude šesťročné funkčné obdobie súčasného prvého predsedu, ustanovené v ústave, predčasne ukončené (ústavne by sa malo skončiť v roku 2020). Ak sa skončí funkčné obdobie prvého predsedu, vymenovanie „zastupujúceho prvého predsedu“ prezidentom republiky bude mimo bežného postupu⁶⁰: podľa ústavy by mal byť prvý predseda vymenovaný prezidentom republiky spomedzi kandidátov, ktorých navrhuje plénum Najvyššieho súdu⁶¹. Takéto predčasné ukončenie ústavne zakotveného funkčného obdobia predstavuje závažné porušenie zásady neodvolateľnosti a zabezpečenia dĺžky funkčného obdobia. Vymenovanie zastupujúceho prvého predsedu podľa postupu ad hoc bez zapojenia predstaviteľov súdnictva vyvoláva vážne obavy, pokiaľ ide o zásadu deľby moci.
- (119) Podľa dôvodovej správy k zákonu je zmena zloženia najvyššieho súdu nevyhnutná kvôli spôsobu, akým najvyšší súd viedol po roku 1989 prípady „dekomunizácie“, a pretože na najvyššom súde sú stále sudcovia, ktorí pre predchádzajúci režim budú

⁵⁵ Stanovisko CDL(2017)035, bod 48.

⁵⁶ Vec C-53/03 *Syfait a iní*, 31. mája 2005, bod 31, vec C-103/97 *Köllensperger a Atzwanger*, 4. februára 1999, bod 20.

⁵⁷ Vec C-222/13 *TDC*, 9. októbra 2014, body 29 – 32; vec C-506/04 *Wilson*, 19. septembra 2006, bod 53; vec C-103/97 *Köllensperger a Atzwanger*, 4. februára 1999, body 0 – 23; vec C-54/96 *Dorsch Consult*, 12. septembra 1997, bod 6; vec C-17/00, *De Coster*, 29. novembra 2001, body 18 – 21; vec C-403/16, *Hassani*, 13. decembra 2017, bod 40; vec ESJP *Baka/Madžarsko*, 20261/12, 23. júna 2016, bod 121.

⁵⁸ Vec ESJP, *Campbell a Fell/Spojené kráľovstvo*, A80 (1984), 28. júna 1984, bod 80.

⁵⁹ Konkrétne sú nové pravidlá v rozpore so zásadou neodvolateľnosti sudcov ako kľúčového prvku nezávislosti sudcov, ktorý je zakotvený v odporúčaní Rady Európy z roku 2010 (bod 49). Sudcom najvyššieho súdu by preto mala byť zaručená funkcia a ich funkčné obdobia by sa nemali predčasne ukončiť. Takisto rozhodnutia o výbere a kariére sudcov by mali byť založené na objektívnych kritériách vopred stanovených zákonom alebo príslušnými orgánmi, a ak vláda alebo zákonodarná moc prijímajú rozhodnutia o výbere a kariére sudcov, nezávislý a príslušný orgán pozostávajúci zo značnej časti zo súdnej moci by mal byť oprávnený vydávať odporúčania alebo vyjadrovať stanoviská, ktoré príslušný menovací orgán v praxi dodržiava (body 44 – 48).

⁶⁰ Podľa článku 111 ods. 4 zákona o najvyššom súde zverí prezident republiky vedenie najvyššieho súdu sudcovi najvyššieho súdu podľa vlastného výberu. Tento „zastupujúci prvý predseda“ bude vykonávať svoje funkcie dovtedy, kým valné zhromaždenie sudcov nepredloží 5 kandidátov na post prvého predsedu najvyššieho súdu (článok 12). Valné zhromaždenie sudcov najvyššieho súdu bude môcť predstaviť týchto kandidátov najskôr po vymenovaní aspoň 110 sudcov najvyššieho súdu.

⁶¹ V článku 183 ods. 3 poľskej ústavy sa stanovuje, že „prvého predsedu najvyššieho súdu vymenúva prezident republiky na 6-ročné funkčné obdobie spomedzi kandidátov navrhnutých na valnom zhromaždení sudcov najvyššieho súdu.“

pracovali alebo v ňom rozhodovali⁶². Európsky súd pre ľudské práva jasne zdôraznil, že lustračný proces musí byť individualizovaný (napr. treba rozlišovať medzi jednotlivými úrovňami zapojenia s bývalým režimom) a domnieva sa, že lustračné opatrenia prebiehajúce dlho po konci komunistického režimu môžu byť menej opodstatnené vzhľadom na zmenšujúce sa riziká v novovytvorených demokraciách⁶³. K dispozícii sú aj iné primerané opatrenia, ktoré by štát mohol prijať na riešenie jednotlivých sudcov s komunistickou minulosťou (ktoré by obsahovali transparentné konanie uplatňované v jednotlivých prípadoch pred nestrannými orgánmi konajúcimi na základe kritérií vopred určených zákonom)⁶⁴.

- (120) Benátska komisia sa vo svojom stanovisku k návrhu zákona o najvyššom súde domnieva, že je ťažké pochopiť, prečo osoba, ktorá sa považuje za vhodnú na plnenie služobných povinností počas niekoľkých ďalších rokov, by sa náhle považovala za nevhodnú. Dôvodovú správu k zákonu možno chápať tak, že znamená, že v dôsledku reformy by väčšina vyšších sudcov, z ktorých mnohí slúžili za predchádzajúceho režimu, odišla do dôchodku. Ak je toto chápanie správne, takýto prístup je neakceptovateľný: ak majú orgány pochybnosti o lojalite jednotlivých sudcov, mali by uplatňovať existujúce disciplinárne alebo lustračné postupy, a nemeniť vek odchodu do dôchodku.
- (121) Benátska komisia dospela k záveru, že včasné odstránenie veľkého počtu sudcov najvyššieho súdu (vrátane prvého predsedu) tým, že sa na nich bude s okamžitou platnosťou vzťahovať nižší vek odchodu do dôchodku, porušuje ich práva a ohrozuje nezávislosť súdnictva ako celku; malo by im byť umožnené slúžiť až do súčasného veku odchodu do dôchodku⁶⁵. Benátska komisia zdôrazňuje najmä to, že predčasný odchod v súčasnosti zasadaúcich sudcov do dôchodku ohrozuje ich zabezpečenie dĺžky funkčného obdobia a tiež nezávislosť súdu vo všeobecnosti⁶⁶.
- (122) Napokon, tieto ustanovenia vyvolávajú obavy týkajúce sa ústavnosti. Ako uviedli Najvyšší súd a ombudsman, odvolaním a núteným odchodom do dôchodku súčasných sudcov najvyššieho súdu sa porušuje zásada nezávislosti súdnictva a priamo sú dotknuté práva na nezávislý súd. Ombudsman konštatuje, že inštitút zastupujúceho prvého predsedu najvyššieho súdu predstavuje porušovanie zásady právneho štátu, pretože porušuje zásadu nepreberania kompetencií výkonnej moci, zásadu deľby a rovnováhy moci a zásadu nezávislosti súdnictva.

4.1.2. Právomoc predĺžiť funkčné obdobie sudcov najvyššieho súdu

- (123) Podľa zákona môžu sudcovia najvyššieho súdu, ktorých sa dotýka znížený dôchodkový vek a ktorí chcú predĺžiť svoje aktívne funkčné obdobie, podať žiadosť prezidentovi republiky⁶⁷.

⁶² Usmernenie k smernici o právach spotrebiteľov, s. 2.

⁶³ Vec ESLP *Sõro/Estónsko*, 3. septembra 2015, body 60 – 62.

⁶⁴ Body 44 - 47 a 50 odporúčania Rady Európy z roku 2010.

⁶⁵ Stanovisko CDL(2017)035, bod 130.

⁶⁶ Stanovisko CDL(2017)035, bod 48.

⁶⁷ Žiadosť sa podáva prostredníctvom prvého predsedu najvyššieho súdu, ktorý poskytuje stanovisko k žiadosti sudcu. Na predĺženie funkčného obdobia prvého predsedu musí prvý predseda predložiť prezidentovi republiky stanovisko kolégia najvyššieho súdu. V procese tvorby rozhodnutí môže prezident republiky požiadať o nezáväznú stanovisko NCJ (pozri článok 37 ods. 2 – 4 v spojení s článkom 111 ods. 1 zákona o najvyššom súde. Treba poznamenať, že podľa stanoviska najvyššieho súdu by si takéto rozhodnutie prezidenta republiky v zmysle ústavy vyžadovalo súhlas predsedu vlády v súlade s článkom 144 ods. 1 a ods. 2 poľskej ústavy.

- (124) Pokiaľ ide o právomoc prezidenta republiky rozhodnúť o predĺžení aktívneho funkčného obdobia sudcov najvyššieho súdu, v právnych predpisoch nie sú stanovené žiadne kritériá, žiadny časový rámec pre prijatie rozhodnutia, ani žiadne súdne preskúmanie. Sudca, ktorý požiadal o predĺženie je „vydaný napospas“ rozhodnutiu prezidenta republiky. Prezident republiky bude navyše môcť rozhodnúť o predĺžení *dvakrát* (zakaždým na obdobie 3 rokov). Tieto prvky majú vplyv na zabezpečenie dĺžky funkčného obdobia a prezidentovi republiky umožnia, aby vyvíjal tlak na aktívnych sudcov najvyššieho súdu. Tento režim je v rozpore s odporúčaním Rady Európy z roku 2010, v ktorom sa vyžaduje, aby rozhodnutia týkajúce sa výberu a kariéry sudcov boli založené na objektívnych kritériách vopred stanovených zákonom, a že by mal existovať nezávislý a príslušný orgán vybraný v podstatnej časti z oblasti súdnictva, ktorý je oprávnený k vykonávaniu odporúčaní alebo vyjadreniu stanovísk, ktoré príslušný menovací orgán v praxi dodržiava⁶⁸. Vyžaduje si to tiež, aby dotknutí sudcovia mali právo napadnúť rozhodnutie o svojej kariére⁶⁹.
- (125) Nový dôchodkový režim má nepriaznivý vplyv na nezávislosť sudcov⁷⁰. Novými pravidlami sa vytvára ďalší nástroj, pomocou ktorého môže minister spravodlivosti ovplyvňovať jednotlivých sudcov. Konkrétne, chýbajúce akékoľvek kritériá na predĺženie funkčných období umožňujú neprimeranú diskrečnú právomoc, čím sa ohrozuje zásada neodvolateľnosti sudcov. Zákon znižuje vek odchodu do dôchodku a zároveň umožňuje, aby prezident republiky predĺžil funkčné obdobie sudcom až o šesť rokov. Takisto neexistuje časový rámec, v ktorom má prezident republiky prijať rozhodnutie o predĺžení funkčného obdobia, čo prezidentovi umožňuje udržať si vplyv nad dotknutými sudcami počas zvyšného času ich funkčného obdobia sudcu. Už aj pred dosiahnutím veku odchodu do dôchodku by samotný výhľad na žiadosť prezidentovi o takéto predĺženie mohol vytvárať tlak na dotknutých sudcov.
- (126) Benátska komisia zdôrazňuje vo svojom stanovisku k návrhu zákona o najvyššom súde, že táto právomoc prezidenta republiky mu dáva nadmerný vplyv nad sudcami najvyššieho súdu, ktorí *sa blížia* k veku odchodu do dôchodku. Z tohto dôvodu dospela Benátska komisia k záveru, že prezident republiky by ako volený politik nemal mať diskrečnú právomoc na rozšírenie funkčného obdobia sudcu najvyššieho súdu za hranice veku odchodu do dôchodku⁷¹.
- (127) Nové pravidlá vyvolávajú tiež obavy týkajúce sa ústavnosti. Podľa stanovísk najvyššieho súdu a ombudsmana novým mechanizmom predĺženia funkčných období sudcov sa nerešpektuje zásada zákonnosti a deľby moci.

4.1.3. Mimoriadny opravný prostriedok

- (128) Zákomom sa zavádza nová forma súdneho preskúmania konečných a záväzných rozsudkov a rozhodnutí, mimoriadny opravný prostriedok⁷². Do troch rokov⁷³ od

⁶⁸ Body 46 a 47. Tento režim by tiež vyvolal obavy, pokiaľ ide o akčný plán Rady Európy na posilnenie súdnej nezávislosti a nestrannosti CM(2016)36 final (položka C. ii; „akčný plán Rady Európy z roku 2016“) a kritériami CCJE [stanovisko č. 1 k normám, ktoré sa týkajú nezávislosti súdnictva a neodvolateľnosti sudcov (bod 25)].

⁶⁹ Bod 48 odporúčania Rady Európy z roku 2010.

⁷⁰ Bod 49 odporúčania Rady Európy z roku 2010.

⁷¹ Stanovisko CDL(2017)035, body 51 a 130.

⁷² Článok 89 ods. 1 zákona o najvyššom súde.

⁷³ Článok 115 zákona o najvyššom súde. Po uplynutí trojročnej lehoty by sa muselo podať odvolanie v lehote piatich rokov od momentu, keď sa rozsudok stal konečným a zákonným a do jedného roka, ak bolo podané kasačné odvolanie, pokiaľ sa mimoriadny opravný prostriedok nepodá v neprospech

nadobudnutia účinnosti zákona o najvyššom súde bude môcť zmeniť⁷⁴ úplne alebo čiastočne⁷⁵ akýkoľvek konečný rozsudok poľského súdu za posledných 20 rokov, a to vrátane rozsudkov najvyššieho súdu, s určitými výnimkami⁷⁶. Právomoc podať odvolanie má v rukách *okrem iného* generálny prokurátor a ombudsman⁷⁷. Dôvody na odvolanie sú široké: mimoriadny opravný prostriedok možno podať vtedy, keď je potrebné zabezpečiť právny štát a sociálnu spravodlivosť a rozhodnutie nemožno zrušiť alebo zmeniť prostredníctvom iných mimoriadnych opravných prostriedkov a buď (1) porušuje zásady alebo práva a slobody osôb a občanov zakotvených v ústave; alebo (2) predstavuje jasné porušenie zákona z dôvodu nesprávnej interpretácie alebo nesprávneho uplatnenia; alebo (3) je zrejmé, že existuje rozpor medzi zisteniami súdu a zhromaždenými dôkazmi⁷⁸.

- (129) Tento nový postup týkajúci sa mimoriadneho opravného prostriedku vyvoláva obavy, pokiaľ ide o zásadu právnej istoty, ktorá predstavuje kľúčovú zložku právneho štátu⁷⁹. Ako uviedol Súdny dvor, je potrebné upozorniť na význam tak v právnom poriadku Únie, ako aj vo vnútroštátnych právnych poriadkoch, zásady *res judicata*: „v záujme zabezpečenia stability práva a právnych vzťahov a riadneho výkonu spravodlivosti, je dôležité, aby súdne rozhodnutia, ktoré sa stali definitívne po vyčerpaní všetkých práv na odvolanie alebo po uplynutí lehôt stanovených v tejto súvislosti, nemohli byť už spochybnené“⁸⁰. Ako poznamenal Európsky súd pre ľudské práva, mimoriadne preskúmanie by sa nemalo uplatňovať ako zastreté odvolanie (*appeal in disguise*) a „samotná možnosť existencie dvoch názorov na predmet konania nie je dôvodom na opätovné preskúmanie“⁸¹.
- (130) Benátska komisia zdôraznila vo svojom stanovisku k návrhu zákona o najvyššom súde, že postup týkajúci sa mimoriadneho opravného prostriedku je nebezpečný pre stabilitu poľského právneho poriadku. V stanovisku sa konštatuje, že bude možné otvoriť všetky veci rozhodnuté v krajine za posledných 20 rokov prakticky

obvineného, v takom prípade možno odvolanie podať najneskôr do jedného roka po tom, ako sa rozhodnutie stane konečné (alebo, v prípade podania kasačného odvolania, najneskôr 6 mesiacov po preskúmaní kasačného odvolania); pozri článok 89 ods. 4 zákona o najvyššom súde).

⁷⁴ Po uplynutí šiestich rokov od toho, ako sa sporné rozhodnutie stalo konečným a rozhodnutie má nezvratné právne účinky, alebo ak je to odôvodnené zásadami alebo právami a slobodami osôb a občanov, ktoré sú zakotvené v ústave, najvyšší súd sa môže obmedziť len na konštatovanie, že sporné rozhodnutie je v rozpore so zákonom a uvedenie okolností, ktoré ho viedli k vydaniu takéhoto rozhodnutia (pozri článok 89 ods. 4 a článok 115 ods. 2 zákona o najvyššom súde).

⁷⁵ Článok 91 ods. 1 zákona o najvyššom súde.

⁷⁶ V trestných prípadoch nemožno podať mimoriadny opravný prostriedok na úkor obvineného viac než jeden rok odo dňa, keď sa rozhodnutie stane konečným (alebo, v prípade podania kasačného odvolania, najneskôr šesť mesiacov po preskúmaní kasačného odvolania); takisto neexistuje žiadna možnosť odvolania proti rozsudkom o neplatnosti manželstva, anulovaní manželstva alebo vyhlásení rozvodu (len v prípade, ak jedna alebo obidve strany znovu uzatvorili manželstvo po tom, ako rozhodnutie stalo konečným) alebo proti rozhodnutiu o adopcii. Mimoriadny opravný prostriedok sa nemôže týkať drobných priestupkov alebo menších daňových trestných činov; pozri článok 90 ods. 3 a ods. 4 zákona o najvyššom súde.

⁷⁷ Článok 89 ods. 2 zákona o najvyššom súde.

⁷⁸ článok 89 ods. 1, položky 1 - 3 zákona o najvyššom súde.

⁷⁹ Vec ESLP *Brumărescu/Rumunsko*, 28. októbra 1999, bod 61; vec *Ryabykh/Rusko*, 3. marca 2003, body 54 a 57; vec *Miragall Escolano a iní/Španielsko*, 25. januára 2000, bod 33; a tiež *Phinikaridou/Cyprus*, 20. decembra 2007, bod 52.

⁸⁰ Vec C-224/01, *Köbler*, 30. septembra 2003, bod 38.

⁸¹ *Moreira Ferreira/Portugalsko* (č. 2), 11. júla 2017 (final), bod 62.

z akéhokoľvek dôvodu a výsledkom tohto systému by mohla byť situácia, v ktorej žiadne rozhodnutie nebude nikdy konečné⁸².

- (131) Nový mimoriadny opravný prostriedok vyvoláva tiež obavy týkajúce sa ústavnosti. Podľa najvyššieho súdu a ombudsmana má zákon vplyv na zásadu stability judikatúry a definitívnosti rozsudkov⁸³, zásadu ochrany dôvery v štát a právo, ako aj právo na súdne konanie v primeranom čase⁸⁴.

4.1.4. Ďalšie ustanovenia

- (132) Ako sa zdôrazňuje v stanovisku Benátskej komisie a iných orgánov⁸⁵, niektoré ďalšie ustanovenia v zákone o najvyššom súde vyvolávajú obavy, pokiaľ ide o zásady nezávislosti súdnictva a deľby moci.
- (133) Novým zákonom sa zriaďuje nový disciplinárny systém pre sudcov najvyššieho súdu. Plánujú sa dva druhy disciplinárnych úradníkov: *disciplinárny úradník najvyššieho súdu*, ktorého menuje kolégium najvyššieho súdu na štvorročné funkčné obdobie⁸⁶ a *mimoriadny disciplinárny úradník menovaný podľa jednotlivých prípadov prezidentom republiky z radov sudcov najvyššieho súdu, všeobecných sudcov, sudcov vojenského súdu a prokurátorov*⁸⁷. Podľa poľského práva môžu o začatí disciplinárneho konania proti sudcom rozhodnúť iba disciplinárni úradníci. K menovaniu mimoriadneho úradníka prezidentom republiky dochádza bez zapojenia súdnictva a zodpovedá žiadosti o začatie predbežného vyšetrovania. Menovaním mimoriadneho disciplinárneho úradníka k prebiehajúcemu disciplinárnemu konaniu sa disciplinárny úradník najvyššieho súdu z tohto konania vylučuje⁸⁸. Skutočnosť, že prezident republiky (a v niektorých prípadoch aj minister spravodlivosti⁸⁹) má moc ovplyvňovať disciplinárne konanie proti sudcom najvyššieho súdu menovaním disciplinárneho úradníka, ktorý bude prípad vyšetrovať („disciplinárny úradník“), čím sa vylúči disciplinárny úradník najvyššieho súdu z prebiehajúceho konania, vytvára obavy, pokiaľ ide o zásadu deľby moci a môže ovplyvniť nezávislosť súdnictva. Takéto obavy sa objavili aj v stanoviskách OBSE-ODHIR a najvyššieho súdu⁹⁰.

⁸² Stanovisko CDL(2017)035, body 58, 63 a 130.

⁸³ Oba princípy považuje ústavný súd za súčasť právneho štátu; pozri rozsudky ústavného súdu SK 7/06 z 24. októbra 2007 a SK 77/06 z 1. apríla 2008.

⁸⁴ Rozsudok SK 19/05 z 28. novembra 2006; SK 16/05 zo 14. novembra 2007.

⁸⁵ Najmä, stanoviská najvyššieho súdu zo 6. a 23. októbra a 30. novembra 2017, stanovisko ombudsmana z 11. novembra 2017 a stanovisko OBSE-ODHIR z 13. novembra 2017.

⁸⁶ Článok 74 zákona o najvyššom súde.

⁸⁷ Článok 76 ods. 8 zákona o najvyššom súde; prezident republiky môže menovať mimoriadneho disciplinárneho úradníka z radov prokurátorov, ktorých navrhuje štátny prokurátor, ak sa disciplinárny prípad týka disciplinárneho priestupku, ktorý spĺňa kritériá úmyselného trestného činu trestne stíhaného na základe verejného obvinenia alebo úmyselných daňových trestných činov.

⁸⁸ Článok 76 ods. 8 zákona o najvyššom súde.

⁸⁹ Podľa článku 76 ods. 9 zákona o najvyššom súde môže minister spravodlivosti upozorniť prezidenta republiky na potrebu vymenovať mimoriadneho disciplinárneho úradníka, ak existuje prípad disciplinárneho priestupku, ktorý spĺňa kritériá úmyselného trestného činu trestne stíhaného na základe verejného obvinenia alebo úmyselného daňového trestného činu. Zdá sa, že to, či prípad spĺňa tieto kritériá, určí nezávisle minister spravodlivosti a prezident republiky, keďže proti ich rozhodnutiam o menovaní mimoriadneho disciplinárneho úradníka sa nemožno odvolať.

⁹⁰ Stanovisko OBSE-ODHIR z 13. novembra 2017; body 119 - 121; Stanovisko najvyššieho súdu zo 6. októbra, s. 34.

- (134) Zákonom sa tiež odstraňuje súbor procesných záruk v disciplinárnom konaní proti všeobecným sudcom⁹¹ a sudcom najvyššieho súdu⁹²; dôkazy, ktoré boli získané v rozpore so zákonom, by sa mohli použiť voči sudcovi⁹³; za určitých podmienok by sa nemuseli zohľadniť dôkazy, ktoré predložil dotknutý sudca⁹⁴; premlčanie disciplinárnych prípadov by bolo pozastavené na obdobie disciplinárnych konaní, čo znamená, že sudca by mohol byť predmetom konania na dobu neurčitú⁹⁵; napokon, disciplinárne konania môžu pokračovať aj v prípade, ak dotknutý sudca nebol prítomný (aj vtedy, keď bola neprítomnosť odôvodnená)⁹⁶. Nový disciplinárny režim tiež vyvoláva obavy, pokiaľ ide o jeho súlad s požiadavkami na náležitý postup podľa článku 6 ods. 1 EDLP, ktoré sa vzťahujú na disciplinárne konanie proti sudcom⁹⁷.
- (135) Zákonom sa upravuje vnútorná štruktúra najvyššieho súdu, ktorým sa do nej dopĺňajú dve nové komory. Nová komora mimoriadnej kontroly a vecí verejných bude posudzovať prípady oznámené podľa nového postupu týkajúceho sa mimoriadneho opravného prostriedku⁹⁸. Zdá sa, že táto nová komora bude zložená z väčšiny nových sudcov⁹⁹ a bude overovať platnosť všeobecných a miestnych volieb a skúmať volebné spory, vrátane volebných sporov do Európskeho parlamentu¹⁰⁰. Okrem toho bude nová nezávislá¹⁰¹ disciplinárna komora zložená výhradne z nových sudcov¹⁰² poverená preskúmaním disciplinárnych prípadov v prvom a druhom stupni

⁹¹ Podľa zákona 108 ods. 17 – 19 zákona o najvyššom súde má minister spravodlivosti právomoc stanoviť počet a menovať disciplinárnych sudcov pre sudcov všeobecného súdu bez konzultácie so sudcami. Okrem toho by minister spravodlivosti mohol osobne kontrolovať disciplinárne prípady vedené proti sudcom všeobecných súdov prostredníctvom disciplinárnych úradníkov a mimoriadneho disciplinárneho úradníka ministra spravodlivosti, ktorého sám vymenuje (vrátane, za určitých okolností, z radu prokurátorov). Disciplinárni úradníci, ktorých menuje minister spravodlivosti, by na žiadosť ministra spravodlivosti mohli znovu otvoriť uzavreté vyšetrovania.

⁹² Podľa zákona sa ustanovenia zakotvené v zákone o organizácii všeobecných súdov vrátane tých, ktoré sa týkajú procedurálnych aspektov disciplinárnych konaní, vzťahujú mutatis mutandis na sudcov najvyššieho súdu; pozri článok 72 ods. 1 a článok 108 v spojení s článkom 10 ods. 1 zákona o najvyššom súde. V zákone o najvyššom súde sa v jeho článku 108 mení zákon o organizácii všeobecných súdov.

⁹³ Článok 108 ods. 23 zákona o najvyššom súde v zmysle článku 115c sa doplnil do zákona o organizácii všeobecných súdov.

⁹⁴ V prípade dôkazov, ktoré boli predložené po stanovenej lehote, pozri článok 108 ods. 22 zákona o najvyššom súde.

⁹⁵ Článok 108 ods. 13 položka b zákona o najvyššom súde.

⁹⁶ Článok 108 ods. 23 zákona o najvyššom súde.

⁹⁷ Vec ESLP *Vilho Eskelinen* a iní/Fínsko, 19. apríla 2007, bod 62; vec *Olujić/Chorvátsko*, 5. februára 2009, body 34 - 43, vec *Harabin/Slovensko*, 20. novembra 2012, body 118 – 124; a vec *Baka/Maďarsko*, 23. júna 2016, body 100 – 119.

⁹⁸ Článok 26 a článok 94 zákona o najvyššom súde.

⁹⁹ Článok 134 zákona o najvyššom súde; bývalá komora práce, sociálneho zabezpečenia a verejných záležitostí je rozdelená na dve komory, komoru práce a sociálneho zabezpečenia a novú komoru mimoriadnej kontroly a verejných záležitostí; táto nová komora bude zložená z nových sudcov, keďže všetci súčasní sudcovia sú preložení do komory práce a sociálneho zabezpečenia; súčasní sudcovia najvyššieho súdu môžu požiadať o preloženie do tejto novej komory.

¹⁰⁰ Úplný zoznam úloh, ktorými sa zaoberá táto komora, sa nachádza v článku 26.

¹⁰¹ Predseda disciplinárnej komory je nezávislý vo vzťahu k prvému predsedovi najvyššieho súdu a rozpočet tejto komory možno výrazne zvýšiť v porovnaní s celkovým rozpočtom najvyššieho súdu (pozri článok 7 ods. 2 a ods. 4 a článok 20 zákona o najvyššom súde).

¹⁰² Podľa článku 131 zákona o najvyššom súde platí, že kým nebudú menovaní všetci sudcovia najvyššieho súdu v disciplinárnej komore, ostatní sudcovia najvyššieho súdu nemôžu byť preložení na post v tejto komore.

proti sudcom najvyššieho súdu¹⁰³. Tieto dve nové, do veľkej miery nezávislé, komory zložené z nových sudcov vyvolávajú obavy, pokiaľ ide o deľbu moci. Ako uviedla Benátska komisia, hoci obe komory sú súčasťou najvyššieho súdu, v praxi stoja nad všetkými ostatnými komorami, čím sa vytvára riziko, že celému systému súdnictva budú dominovať tieto komory, ktoré sú zložené z nových sudcov volených s rozhodujúcim vplyvom vládnucej väčšiny¹⁰⁴. Benátska komisia tiež zdôrazňuje, že zákonom sa súdne preskúmanie volebných sporov stane obzvlášť citlivé na politický vplyv, čím sa vytvorí vážne nebezpečenstvo pre fungovanie poľskej demokracie¹⁰⁵.

- (136) Zákonom sa zavádzajú prísediaci, ktorých menuje Senát republiky¹⁰⁶, v konaní pred najvyšším súdom o mimoriadnych opravných prostriedkoch a disciplinárnych prípadoch, ktoré skúma najvyšší súd. Ako poznamenala Benátska komisia, zavedením prísediacich do týchto dvoch nových komôr najvyššieho súdu je ohrozená efektívnosť a kvalita súdnictva¹⁰⁷.

4.2. Zákon o Národnej súdnej rade

- (137) Podľa poľskej ústavy chráni nezávislosť sudcov Národná súdna rada¹⁰⁸. Úloha Národnej súdnej rady má priamy vplyv na nezávislosť sudcov, najmä pokiaľ ide o ich povýšenie, presun, disciplinárne konanie, odvolanie a predčasný odchod do dôchodku. Napríklad povýšenie sudcu (napr. z okresného súdu na krajský súd) si vyžaduje, aby prezident republiky znovu menoval sudcu, a preto bude nutné znovu prejsť postupom súdneho hodnotenia a menovania so zapojením Národnej súdnej rady. Aj pomocných sudcov, ktorí už vykonávajú úlohy sudcu, musí posúdiť Národná súdna rada pred ich vymenovaním za sudcu prezidentom republiky.
- (138) Z tohto dôvodu v členských štátoch, v ktorých bola vytvorená súdna rada, je jej nezávislosť mimoriadne dôležitá na zabránenie neprimeranému vplyvu vlády alebo parlamentu na nezávislosť sudcov¹⁰⁹.
- (139) Zákon o Národnej súdnej rade zvyšuje obavy, pokiaľ ide o celkovú nezávislosť súdnictva, stanovením predčasného ukončenia funkčného obdobia všetkých sudcov – členov národnej súdnej rady a vytvorením úplne nového režimu na vymenovanie jeho sudcov – členov, čím sa umožňuje vysoký stupeň politického vplyvu.
- (140) Podľa článku 6 zákona o Národnej súdnej rade budú funkčné obdobia všetkých súčasných sudcov – členov Národnej súdnej rady ukončené predčasne. Toto ukončenie, o ktorom sa rozhoduje v rámci legislatívnych právomocí, vzbudzuje obavy týkajúce sa nezávislosti a deľby moci. Parlament získa rozhodujúci vplyv na zloženie Rady na úkor vplyvu samotných sudcov. K tejto zmene zloženia Národnej súdnej rady by mohlo dôjsť už v priebehu jeden a pol mesiaca po uverejnení

¹⁰³ Úplný zoznam úloh, ktorými sa zaoberá disciplinárna komora, sa nachádza v článku 27 zákona o najvyššom súde.

¹⁰⁴ Stanovisko CDL(2017)035, bod 92.

¹⁰⁵ Stanovisko CDL(2017)035, bod 43.

¹⁰⁶ Článok 61 ods. 2 zákona o najvyššom súde.

¹⁰⁷ Stanovisko CDL(2017)035, bod 67.

¹⁰⁸ Článok 186 ods. 1 poľskej ústavy: „Národná súdna rada chráni nezávislosť súdov a sudcov.“

¹⁰⁹ Napríklad v súvislosti s disciplinárnym konaním proti sudcom vedeným takouto radou Európsky súd pre ľudské práva napadol mieru vplyvu zákonodarných alebo výkonných orgánov vzhľadom na to, že rada bola zložená prevažne z členov menovaných priamo týmito orgánmi; Vec *ESLP Ramos Nunes de Carvalho E Sá/Portugalsko*, 55391/13, 57728/13 a 74041/13, 21. júna 2016, bod 77.

zákona¹¹⁰. Predčasné ukončenie vyvoláva aj obavy týkajúce sa ústavnosti, ako sa zdôrazňuje v stanovisku Národnej súdnej rady, najvyššieho súdu a ombudsmana.

- (141) Vážne obavy vyvoláva aj tento nový systém menovania sudcov – členov Národnej súdnej rady. Z rovnakého dôvodu sa v uznávaných európskych normách, najmä v odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy z roku 2010 stanovuje, že „najmenej polovica členov [súdnych rád] má byť tvorená sudcami, ktorí sú volení ich kolegami zo všetkých úrovní súdneho systému, a výber by mal rešpektovať pluralitu vnútri súdnictva“¹¹¹. Je zodpovednosťou členských štátov, aby si usporiadali svoje systémy súdnictva vrátane toho, či vytvoria súdnu radu. Ak však bola takáto rada vytvorená, ako v prípade Poľska, jej nezávislosť musí byť zaručená v súlade s európskymi normami.
- (142) Až do prijatia zákona o Národnej súdnej rade bol poľský systém v úplnom súlade s týmito normami, keďže Národná súdna rada bola zložená prevažne zo sudcov vybraných sudcami. Článkom 1 ods. 1 a článkom 7 zákona, ktorým sa mení zákon o Národnej súdnej rade, by sa tento systém radikálne zmenil, pretože sa v nich stanovuje, že 15 sudcov – členov Národnej súdnej rady – bude menovaných a môže byť opätovne menovaných *Sejmom*¹¹². Okrem toho neexistuje žiadna záruka, že podľa nového zákona bude *Sejm* menovať sudcov – členov Rady schválených sudcami, keďže kandidátov na tieto funkcie môžu predstaviť nielen skupiny 25 sudcov, ale aj skupiny najmenej 2000 občanov¹¹³. Okrem toho konečný zoznam kandidátov, s ktorým bude *Sejm* musieť súhlasiť *en bloc*, vopred určuje výbor *Sejmu*¹¹⁴. Nové pravidlá menovania sudcov za členov Národnej súdnej rady výrazne zvyšujú vplyv parlamentu na radu a majú nepriaznivý vplyv na jej nezávislosť, v rozpore s európskymi normami. Skutočnosť, že sudcov – členov rady bude menovať *Sejm* trojpätinovou väčšinou, nezmiernuje túto obavu, keďže sudcov – členov stále nevyberú ich kolegovia. Okrem toho v prípade, ak sa táto trojpätinová väčšina nedosiahne, sudcov – členov Rady vymenuje *Sejm* absolútnou väčšinou hlasov.

¹¹⁰ Funkčné obdobia súčasných sudcov – členov by sa skončili v deň, ktorý predchádza začiatku spoločného funkčného obdobia nových sudcov – členov Rady, ale najneskôr do 90 dní od nadobudnutia účinnosti tohto zákona. Časová os je nasledovná: do troch pracovných dní po uverejnení zákona oznámi predseda *Sejmu* začiatok postupu menovania. Do 21 dní od tohto oznámenia predstavia oprávnené subjekty (skupiny minimálne 25 sudcov a 2000 občanov) kandidátov na posty sudcov – členov Rady predsedovi *Sejmu*. Po uplynutí tohto obdobia 21 dní zašle predseda zoznam kandidátov do parlamentných klubov, ktoré budú mať sedem dní na to, aby navrhli najviac deviatich uchádzačov z tohto zoznamu. Následne sa uskutoční postup menovania podľa regulárnych ustanovení (pozri nižšie); pozri článok 6 a 7 zákona, ktorým sa mení zákon o Národnej súdnej rade a článku 1 ods. 1 a 3 z hľadiska pridaných článkov 11a a 11d zákona, ktorým sa mení zákon o Národnej súdnej rade.

¹¹¹ Bod 27; pozri tiež položku C bod (ii) akčného plánu Rady Európy z roku 2016; bod 27 stanoviska Poradného výboru európskych sudcov (CCJE) č. 10 o súdnej rade v službách spoločnosti; a bod 2.3 správy ENCJ „Súdne rady“ z rokov 2010 – 2011.

¹¹² V ústave sa stanovuje, že Národná súdna rada je zložená z členov ex offio (prvý predseda najvyššieho súdu, minister spravodlivosti, predseda najvyššieho správneho súdu a nominant prezidenta) a z volených členov. Volení členovia sú štyria zástupcovia „vybraní *Sejmom*“, dvaja senátori „vybraní senátom“ a 15 sudcov („vybraných *spomedzi*“ sudcov všeobecných, správnych a vojenských súdov a najvyššieho súdu).

¹¹³ Článok 1 ods. 3 zákona o Národnej súdnej rade, ktorým sa pridáva článok 11a ods. 2 a ods. 3: je potrebné upozorniť na to, že každá skupina (sudcov a občanov) môže podať viac ako jednu nomináciu na sudcu – člena Rady.

¹¹⁴ Ak parlamentné kluby nepredstavia celkovo 15 kandidátov, predsedníctvo *Sejmu* ich vyberie s cieľom vytvoriť zoznam 15 kandidátov, ktorý sa následne zašle do výboru *Sejmu* (pozri článok 1 ods. 3, ktorým sa pridáva článok 11c a článok 11d ods. 1 – 4).

- (143) Táto situácia vyvoláva obavy z hľadiska nezávislosti súdnictva. Napríklad sudca okresného súdu, ktorý musí vydať rozsudok o politicky citlivom prípade, pričom sa tento sudca zároveň uchádza o povýšenie na pozíciu sudcu krajského súdu, môže inklinovať k tomu, aby sa riadil stanoviskom, ktoré uprednostňuje politická väčšina, aby neohrozil svoje šance na povýšenie. Aj keď sa toto riziko neprejaví, nový systém neposkytuje dostatočné záruky na zabezpečenie obrazu nezávislosti, ktorý je veľmi dôležitý na zachovanie dôvery, ktorú súdy v demokratickej spoločnosti musia vzbudzovať vo verejnosti¹¹⁵. Pomocných sudcov bude musieť tiež posúdiť politicky ovplyvnená Národná súdna rada pred ich vymenovaním za sudcu.
- (144) Benátska komisia dospela k záveru, že voľba 15 súdnych členov Národnej súdnej rady zo strany parlamentu, v spojení s okamžitým nahradením v súčasnosti zasadajúcich členov, bude viesť k ďalekosiahlej politizácii tohto orgánu. Benátska komisia odporúča, aby namiesto toho boli súdni členovia Národnej súdnej rady volení svojimi kolegami, ako je to v súčasnom zákone¹¹⁶. Takisto skonštatovala, že zákon oslabuje nezávislosť Rady, pokiaľ ide o väčšinu v parlamente a prispieva k oslabeniu nezávislosti súdnictva ako celku¹¹⁷.
- (145) Vo svojich stanoviskách týkajúcich sa návrhu zákona vyjadrili najvyšší súd, Národná súdna rada a ombudsman viaceré obavy, pokiaľ ide o ústavnosť nového režimu. Najmä Národná súdna rada poznamenáva, že podľa poľskej ústavy slúži Rada ako protiváha k parlamentu, ktorý bol ústavne oprávnený rozhodovať o obsahu práva. Politické menovanie sudcov – členov a predčasné ukončenie funkčných období súčasných sudcov – členov Rady preto porušuje zásady delby moci a nezávislosti súdnictva. Ako už bolo vysvetlené v predchádzajúcom odporúčaní, účinné ústavné preskúmanie týchto ustanovení nie je v súčasnosti možné.

4.3. Zákon o organizácii všeobecných súdov

4.3.1. Vek odchodu do dôchodku a právomoc predĺžiť funkčné obdobie sudcov

- (146) V článku 1 ods. 26 písm. b) a c) a článku 13 ods. 1 zákona, ktorým sa mení zákon o organizácii všeobecných súdov, sa stanovuje, že dôchodkový režim vzťahujúci sa na všeobecných sudcov sa zníži zo 67 na 60 rokov pre sudkyne a zo 67 na 65 rokov pre sudcov a že minister spravodlivosti bude mať právomoc rozhodovať o predĺžení funkčného obdobia sudcov (do veku 70 rokov) na základe vágnych kritérií. Do prijatia tohto rozhodnutia zostávajú dotknutí sudcovia vo funkcii.
- (147) Nový dôchodkový režim by mal nepriaznivý vplyv na nezávislosť sudcov¹¹⁸. Novými pravidlami sa vytvára ďalší nástroj, pomocou ktorého môže minister spravodlivosti ovplyvňovať jednotlivých sudcov. Najmä vágne kritériá na predĺženie funkčných období umožňujú neprimeranú diskrečnú právomoc, čím sa ohrozuje zásada neodvolateľnosti sudcov¹¹⁹. Zákon znižuje vek odchodu do dôchodku a zároveň umožňuje, aby minister spravodlivosti predĺžil funkčné obdobie sudcom až o desať rokov v prípade sudkýň a päť rokov v prípade sudcov. Takisto neexistuje časový rámec, v ktorom má minister spravodlivosti prijať rozhodnutie o predĺžení

¹¹⁵ Veci ESEP *Morice/Francúzsko*, 29369/10, 23. apríla 2015, bod 78; *Cyprus/Turecko*, 25781/94, 10. mája 2001, bod 233.

¹¹⁶ Stanovisko CDL(2017)035, bod 130.

¹¹⁷ Stanovisko CDL(2017)035, bod 31.

¹¹⁸ odporúčanie Rady Európy z roku 2010 (bod 49).

¹¹⁹ Podľa zákona minister spravodlivosti rozhodne o predĺžení funkčného obdobia sudcu „s prihliadnutím na racionálne využívanie personálu všeobecného súdu a potreby vyplývajúce z pracovnej záťaže konkrétnych súdov“ [pozri článok 1 ods. 26 písm. b) zákona].

funkčného obdobia, čo umožňuje ministrovi spravodlivosti udržať si vplyv nad dotknutými sudcami počas zvyšného času ich funkčného obdobia sudcu. Už aj pred dosiahnutím veku odchodu do dôchodku by samotný výhľad na žiadosť ministrovi spravodlivosti o takéto predĺženie mohol vytvárať tlak na dotknutých sudcov.

- (148) Znížením veku odchodu do dôchodku sudcov a zároveň podmienením predĺženia funkčného obdobia sudcu rozhodnutím ministra spravodlivosti nové pravidlá ohrozujú zásadu neodvolateľnosti sudcov, ktorá je kľúčovým prvkom nezávislosti sudcov podľa judikatúry Súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva. Medzi požiadavkami na nezávislosť súdu Súdny dvor uviedol, že sudcovia by mali byť osobne a funkčne nezávislí pri výkone svojich povinností a mali by takisto byť chránení proti prepusteniu existenciou účinných ochranných opatrení proti nevhodnému zásahu alebo nátlaku výkonnej moci¹²⁰. Dotknuté ustanovenia nie sú v súlade ani s európskymi normami, podľa ktorých by sudcovia mali mať zaručenú funkciu do povinného veku odchodu do dôchodku, ak takýto vek odchodu do dôchodku existuje. Benátska komisia zdieľa obavy Komisie¹²¹.
- (149) Komisia konštatuje, že nové pravidlá vyvolávajú aj obavy týkajúce sa ústavnosti. Podľa stanoviska najvyššieho súdu¹²² sa umožnením ministrovi spravodlivosti rozhodovať o predĺžení funkčného obdobia sudcu v spojení so znížením veku odchodu do dôchodku sudcov porušuje zásada neodvolateľnosti sudcov (článok 180 ods. 1 ústavy). Ako už bolo vysvetlené, Komisia pripomína, že účinné ústavné preskúmanie týchto ustanovení nie je v súčasnosti možné.
- (150) Odpoveď poľských orgánov na doplňujúce odporúčanie Komisie z 26. júla 2017, nezmierňuje obavy Komisie a neoznamujú sa v nej žiadne konkrétne opatrenia na vyriešenie problémov nastolených Komisiou. V odpovedi sa opomína tlak, ktorý môže minister spravodlivosti vytvárať na jednotlivých sudcov pred rozhodnutím o udelení jeho súhlasu pre príslušných sudcov, aby zostali vo funkcii aj po dosiahnutí veku odchodu do dôchodku.

4.3.2. Predsedovia súdov

- (151) V poľskom právnom systéme majú predsedovia súdov dvojakú úlohu: majú nielen zodpovednosť ako manažéri súdov, ale vykonávajú aj súdne funkcie. Zákon o organizácii všeobecných súdov vyvoláva obavy týkajúce sa osobnej nezávislosti predsedu súdu pri výkone jeho súdnej úlohy.

Právomoc odvolať

- (152) V článkoch 17 ods. 1 a 18 ods. 1 zákona o organizácii všeobecných súdov sú uvedené pravidlá na odvolanie predsedov a podpredsedov súdov. Počas šesťmesačného obdobia od nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa ministromi spravodlivosti udeľuje právomoc odvolať predsedov súdov bez toho, aby bol viazaný konkrétnymi kritériami, bez povinnosti uviesť dôvody a bez možnosti, aby súdna moc mohla zablokovať tieto rozhodnutia. Okrem toho neexistuje žiadne súdne preskúmanie rozhodnutia ministra spravodlivosti o odvolaní.
- (153) Obavy Komisie sa týkajú právomocí ministra spravodlivosti počas tohto šesťmesačného obdobia. Po uplynutí tohto šesťmesačného obdobia podľa článku 1 ods. 7 bude minister spravodlivosti aj naďalej môcť odvolať predsedov súdov, ale

¹²⁰ Vec C-53/03 *Syfait a iní*, 31. mája 2005, bod 31, vec C-103/97, *Köllensperger a Atzwanger*, 4. februára 1999, bod 20.

¹²¹ Stanovisko CDL-AD(2017)035, bod 100 -109.

¹²² Stanovisko najvyššieho súdu z 28. apríla 2017.

minister spravodlivosti by musel viesť konzultácie s Národnou súdnou radou, ktorá by mohla zablokovat' plánované odvolanie na základe uznesenia prijatého dvoj tretinovou väčšinou hlasov¹²³.

Právomoc menovať

- (154) Podľa článku 1 ods. 6 zákona o organizácii všeobecných súdov sa ministromi udeľuje právomoc menovať predsedov súdov. Jediné platné kritériá sú tie, že predseda súdu musí byť na pozíciu predsedu odvolacieho súdu menovaný spomedzi sudcov odvolacieho súdu alebo krajského súdu; na pozíciu predsedu krajského súdu spomedzi sudcov odvolacieho súdu, krajského súdu alebo okresného súdu; a na pozíciu predsedu okresného súdu spomedzi sudcov krajského súdu alebo okresného súdu. Minister spravodlivosti však nemá povinnosť poradiť sa pri takomto rozhodnutí so sudcami. Minister predstaví nového predsedu na valnom zhromaždení sudcov príslušného súdu až po vymenovaní predsedu súdu. Táto právomoc ministra spravodlivosti vymenovať predsedu súdu sa nemení po uplynutí obdobia šiestich mesiacov.

Účinky právomoci odvolať a vymenovať

- (155) Vzhľadom na to, že predsedovia súdov sú aktívni sudcovia, vyššie uvedené právomoci svojvoľne odvolávať počas šesťmesačného obdobia a vymenovať predsedov súdov umožňuje ministromi spravodlivosti zachovať si vplyv nad predsedami súdov, čo môže mať vplyv na ich osobnú nezávislosť pri výkone súdnych funkcií. Napríklad predseda súdu, ktorý je vyzvaný, aby vydal rozsudok v citlivom prípade proti štátu, môže cítiť tlak od ministra spravodlivosti, aby sa riadil pozíciou štátu s cieľom zabrániť svojmu odvolaniu z funkcie predsedu súdu namiesto toho, aby rozhodoval prípad nezávisle na základe vlastných kvalít. Nezávislosť súdnictva si vyžaduje, aby sudcovia neboli podriadení žiadnemu inému orgánu pri rozhodovaní prípadov a boli chránení pred vonkajšími zásahmi alebo tlakmi, ktoré by mohli ohroziť ich nezávislý úsudok v súvislosti so spormi, ktoré prejednávajú¹²⁴.
- (156) Aj v prípade sudcov, ktorí sa chcú stať predsedami súdov, môže mať takáto diskrečná právomoc ministra spravodlivosti vplyv na spôsob, akým rozhodujú o prípadoch, najmä na citlivé politické prípady, aby sa neznížila pravdepodobnosť ich vymenovania za predsedov súdov. Ich osobná nezávislosť by v dôsledku toho bola rovnako ovplyvnená pri rozhodovaní vo veciach.
- (157) Okrem toho by sa malo poznamenať, že predsedovia súdov majú vo svojej funkcii manažérov súdov významné právomoci, pokiaľ ide o ďalších sudcov. Diskrečná právomoc ministra spravodlivosti odvolávať a menovať predsedov súdov by mohla mať vplyv na spôsob, ako predsedovia súdov využívajú tieto právomoci ako manažéri súdov nad ostatnými sudcami. To by mohlo mať za následok zásah do osobnej nezávislosti týchto sudcov. Právomoci udelené ministromi spravodlivosti preto budú mať nepriamy vplyv aj na nezávislosť sudcov, ktorí podliehajú právomoci predsedov súdov vystavených vplyvu ministra spravodlivosti. Predsedovia súdov majú napríklad právomoc nahradiť sudcov v ich funkcii vedúcich oddelenia alebo

¹²³ V článku 1 ods. 7 zákona o organizácii všeobecných súdov sa ustanovuje, že ak Národná súdna rada nevydá stanovisko do 30 dní odo dňa, keď minister spravodlivosti predloží plánované odvolanie, nesmie to byť prekážkou pre odvolanie.

¹²⁴ Vec C-503/15 *Margarit Panicello*, 16. februára 2017, body 37 – 38; vec C-203/14 *Consorti Sanitari del Maresme*, 6. októbra 2015, bod 19; vec C-222/13 *TDC*, 9. októbra 2014, bod 30; spoločné veci C-58/13 a C-59/13 *Torresi*, 17. júla 2014, bod 22; vec C-506/04 *Wilson*, 19. septembra 2006, bod 51.

vedúcich sekcie súdov¹²⁵, právomoc vydávať písomné oznámenie týmto vedúcim oddelenia a sekcie, ktoré môžu byť spojené so znížením príspevku na funkciu, ktorú títo vedúci oddelenia a sekcie dostávajú v prípade zistenia nedostatkov¹²⁶ a právomoc preložiť sudcov bez ich súhlasu v rámci štruktúry súdu, ktorému predsedajú (čo sa vzťahuje na príslušný súdny okres daného súdu a môže zahŕňať pracoviská nachádzajúce sa v rôznych mestách)¹²⁷.

- (158) Benátska komisia vo svojom stanovisku¹²⁸ zdôraznila, že nový zákon umožňuje, aby výkonná moc zasahovala vážnym a rozsiahlym spôsobom do výkonu spravodlivosti a predstavuje vážnu hrozbu pre nezávislosť súdnictva, ktorá je kľúčovým prvkom právneho štátu. Zákon dostatočne nechráni predsedov súdov pred svojvoľným prepúšťaním a rozhodnutie ministra spravodlivosti vymenovať/odvolať predsedu súdu by malo podliehať schváleniu Národnej súdnej rady alebo valného zhromaždenia sudcov príslušného súdu, prijatého jednoduchou väčšinou hlasov. Zároveň má minister spravodlivosti právomoc stanoviť v rokovacom poriadku „podrobné pravidlá prideľovania prípadov“ a „metódu náhodného prideľovania prípadov“ a môže tiež stanoviť osobitné pravidlá pre prípad, ak je náhodné prideľovanie prípadov nemožné alebo neúčinné. Ako zdôraznila Benátska komisia, túto právomoc možno použiť na zasahovanie do systému náhodného prideľovania prípadov; nastavenie spôsobu rozdeľovania prípadov by nemalo spadať do diskrečnej právomoci ministra spravodlivosti¹²⁹.
- (159) Okrem toho sa v stanoviskách najvyššieho súdu, Národnej súdnej rady a ombudsmana poukázalo na to, že predmetné ustanovenia vyvolávajú obavy týkajúce sa ústavnosti. Najmä to, že minister spravodlivosti má možnosť odvolať predsedov súdov, je v rozpore so zásadami nezávislosti súdnictva a deľby moci. Avšak v súčasnej situácii už nemôže ústavnosť týchto ustanovení overiť a zaručiť nezávislý ústavný súd.
- (160) Európsky súd pre ľudské práva stanovil jasné prepojenie medzi odvolaním z funkcie predsedu súdu a nezávislosťou súdnictva. Vo veci Baka dospel Európsky súd pre ľudské práva k záveru, že predčasné odvolanie žalobcu z jeho funkcie predsedu najvyššieho súdu, hoci žalobca zostal vo funkcii sudcu, samotný zámer zachovať nezávislosť súdnictva skôr prekazilo, ako by mu slúžilo¹³⁰.
- (161) Z dostupných informácií vyplýva, že minister spravodlivosti doteraz odvolal 24 a menoval aspoň 32 predsedov súdov (toto číslo zahŕňa menovania do pravidelných voľných pracovných miest).
- (162) Odpoveď poľských orgánov na doplňujúce odporúčanie Komisie z 26. júla 2017, nezmierňuje obavy Komisie, a neoznamujú sa v nej žiadne konkrétne opatrenia na vyriešenie problémov nastolených Komisiou. V odpovedi sa popiera, že právomoci ministra spravodlivosti zasahujú do nezávislosti predsedov súdov ako sudcov rozhodujúcich o prípadoch a zdôrazňuje sa, že právomoci ministra sa týkajú len administratívnych činností predsedov súdov. V odpovedi sa však ignoruje, že

¹²⁵ V súlade s článkom 17 ods. 2 a článkom 18 ods. 2 zákona o organizácii všeobecných súdov sa právomoc predsedov odvolacieho a krajského súdu nahradiť sudcov v ich funkcii vedúcich oddelenia, zástupcov vedúcich oddelenia, vedúcich sekcie a kontrolných sudcov udeľuje na šesť mesiacov po nadobudnutí platnosti tohto zákona.

¹²⁶ Článok 1 ods. 13b zákona o organizácii všeobecných súdov.

¹²⁷ Článok 1 ods. 5b zákona o organizácii všeobecných súdov.

¹²⁸ Stanovisko CDL-AD(2017)035, bod 125.

¹²⁹ Stanovisko CDL-AD(2017)035, bod 120.

¹³⁰ vec ESLP, *Baka/Madžarsko*, 20261/12, 23. júna 2016, bod 172.

právomoc svojvoľne odvolať predsedov súdov počas šesťmesačného obdobia umožňuje ministrovi zachovať si vplyv nad predsedami súdov, čo môže mať vplyv na ich osobnú nezávislosť pri rozhodovaní v prípadoch.

4.3.2. *Ďalšie obavy*

- (163) Minister spravodlivosti môže poslať predsedovi súdu nižšieho stupňa „písomné pripomienky“, ktoré sa týkajú jeho zlého riadenia súdu. V dôsledku týchto „písomných pripomienok“ môže predsedu súdu nižšieho stupňa postihnúť zníženie príspevku na funkciu až do výšky 50 % až na šesť mesiacov¹³¹. Samotný minister môže vydať „písomné oznámenie“ určené pre predsedu alebo podpredsedu odvolacieho súdu a náležite znížiť príspevok na funkciu. Keďže akékoľvek zníženie odmeny sudcu v dôsledku jeho správania sa má považovať za disciplinárnu sankciu¹³², minister spravodlivosti by nemal mať možnosť rozhodnúť o takomto znížení samostatne bez akéhokoľvek zásadného súdneho rozhodnutia.

4.4. Iné právne predpisy

4.4.1. *Zákon o národnej škole súdnictva*

- (164) V novom legislatívnom období bol prijatý ďalší právny predpis, ktorý vyvoláva obavy týkajúce sa nezávislosti súdnictva a deľby moci.
- (165) Podľa článku 2 ods. 1 a článku 2 ods. 36 zákona o národnej škole súdnictva sú pomocní sudcovia poverení úlohami sudcov na okresných súdoch na obdobie štyroch rokov. Konkrétne sa pomocným sudcom dovoľí konať ako samosudcom na okresných súdoch.
- (166) Podľa poľského právneho systému však pomocní sudcovia nemajú rovnaké postavenie ako sudcovia¹³³. Pomocní sudcovia sú menovaní na obmedzené obdobie štyroch rokov a po 36 mesiacoch sa môžu začať uchádzať v nových konaniach o funkcie sudcov. Pomocní sudcovia nepodliehajú rovnakým zárukám ochrany súdnej nezávislosti, ako sa uplatňujú na sudcov, – napríklad pokiaľ ide o menovanie, ktoré nepodlieha rovnakému konaniu ako u sudcov. Na rozdiel od funkcie sudcov nie je postavenie pomocných sudcov vykonávajúcich súdne funkcie zakotvené v ústave. Z toho vyplýva, že ich postavenie, ako aj záruky ich nezávislosti, môžu byť zmenené bežným zákonom a nevyžadujú si žiadnu zmenu ústavy¹³⁴. Skutočnosť, že pomocní sudcovia môžu konať ako sudcovia okresných súdov, robí otázku ich nezávislosti ešte dôležitejšou.
- (167) Počas legislatívneho postupu v prípade zákona o národnej škole súdnictva vyjadrili najvyšší súd a Národná súdna rada obavy, pokiaľ ide o to, či sú záruky nezávislosti pomocných sudcov v súlade s ústavou a či postačujú na splnenie požiadaviek na spravodlivý proces, ktoré sú zakotvené v článku 6 ods. 1 EDĽP¹³⁵. Európsky súd pre

¹³¹ Minister spravodlivosti môže vytvárať vplyv na predsedov odvolacích súdov ohodnotením ich výkonu; výsledkom negatívneho hodnotenia by mohli byť finančné sankcie uvalené na predsedov súdov a výsledkom kladného hodnotenia by mohlo byť zvýšenie príspevku na funkciu predsedov; článok 1 ods. 13 – 15 zákona o organizácii všeobecných súdov.

¹³² Stanovisko CDL-AD(2017)035, body 114 -117.

¹³³ Pomocní sudcovia, aj keď sú poverení úlohami sudcu, sú menovaní ministrom spravodlivosti priamo s minimálnym zapojením Národnej súdnej rady.

¹³⁴ Nezávislosť sudcu by mala byť zakotvená v ústave s odvolaním sa na podrobnejšiu úpravu na legislatívnej úrovni (pozri napr. odporúčanie Rady Európy z roku 2010, bod 7). Treba tiež uviesť, že najvyšší súd a Národná súdna rada vo svojich stanoviskách nastolili otázky o ústavnosti tohto zákona.

¹³⁵ Stanovisko najvyššieho súdu z 3. februára 2017. Stanovisko Národnej súdnej rady z 10. februára 2017.

ľudské práva rozhodol, že predchádzajúci systém, pokiaľ ide o pomocných sudcov v Poľsku, tieto kritériá nespĺňal¹³⁶.

- (168) Odpoveď poľských orgánov na doplňujúce odporúčanie Komisie z 26. júla 2017, ktorá bola doručená 28. augusta 2017, nezmierňuje obavy Komisie a neoznamujú sa v nej žiadne konkrétne opatrenia na vyriešenie problémov nastolených Komisiou.

4.4.2. Ďalšie zákony

- (169) Zákonmi o prokuratúre¹³⁷ sa zlúčil úrad ministra spravodlivosti a generálneho prokurátora a výrazne sa zvýšili právomoci generálneho prokurátora pri riadení systému prokuratúry vrátane nových právomocí, ktoré umožňujú ministrovi spravodlivosti priame zasahovanie v jednotlivých prípadoch.
- (170) Ako zdôraznila Benátska komisia¹³⁸, hoci uznáva, že nezávislosť alebo autonómia prokuratúry nie sú povahou tak rozhodujúce ako nezávislosť alebo autonómia súdov, keď sa vnímajú spoločne, zlúčenie úradu ministra spravodlivosti a úradu generálneho prokurátora, rozšírené právomoci generálneho prokurátora vo vzťahu k systému prokuratúry, rozšírené právomoci ministra spravodlivosti, pokiaľ ide o súdnictvo na základe zákona o organizácii všeobecných súdov a slabé postavenie kontrol týchto právomocí majú za následok akumuláciu príliš mnohých právomocí pre jednu osobu. Toto má priame negatívne dôsledky na nezávislosť systému prokuratúry od politickej sféry, ale aj na nezávislosť súdnictva, a teda aj na deľbu moci a zásady právneho štátu v Poľsku.

5. ZISTENIE JASNÉHO RIZIKA VÁŽNEHO PORUŠENIA HODNÔT UVEDENÝCH V ČLÁNKU 2 ZMLUVY O EURÓPSKEJ ÚNII

- (171) Podľa článku 7 ods. 1 na základe odôvodneného návrhu jednej tretiny členských štátov, Európskeho parlamentu alebo Európskej komisie môže Rada štvorpäťtinovou väčšinou svojich členov po získaní súhlasu Európskeho parlamentu rozhodnúť, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 niektorým členským štátom. Pred prijatím takéhoto rozhodnutia Rada vypočuje príslušný členský štát a v súlade s tým istým postupom mu môže adresovať vhodné odporúčania¹³⁹.
- (172) Komisia sa domnieva, že situácia opísaná v predchádzajúcich oddieloch predstavuje jasné riziko vážneho porušenia právneho štátu uvedeného v článku 2 ZEÚ zo strany Poľskej republiky. Komisia dospela k tomuto záveru po zohľadnení skutočností uvedených vyššie.
- (173) Komisia poznamenáva, že v období dvoch rokov bolo prijatých viac ako 13 po sebe nasledujúcich zákonov, ktoré ovplyvňujú celú štruktúru systému súdnictva v Poľsku: Ústavný súd, najvyšší súd, všeobecné súdy, Národnú súdnu radu, prokuratúru a národnú školu súdnictva. Spoločnou črtou všetkých uvedených legislatívnych zmien je skutočnosť, že sa systematicky umožňuje, aby výkonná alebo legislatívna

¹³⁶ Vec ESEP, *Henryk Urban and Ryszard Urban/Poľsko*, 23614/08, z 28. februára 2011, vec ESEP, *Miroslaw Garlicki/Poľsko*, 36921/07, z 14. septembra 2011, vec ESEP, *Pohoska/Poľsko*, 33530/06, z 10. apríla 2012.

¹³⁷ Zákon z 28. januára 2016 o prokuratúre, uverejnený v úradnom vestníku 15. februára 2016, položka 177, zákon z 28. januára 2016 – vykonávacie predpisy – zákon o prokuratúre, uverejnené v úradnom vestníku 15. februára 2016, položka 178.

¹³⁸ Stanovisko CDL-AD(2017)037, body 28 a 115.

¹³⁹ Pozri aj oznámenie Komisie z 15. októbra 2003: Dodržiavanie a podpora hodnôt, na ktorých je založená Únia [COM(2003) 606 final].

moc významne zasahovali do zloženia, právomocí, správy a fungovania týchto úradov a orgánov. Legislatívne zmeny a ich kombinované účinky predstavujú vážne riziko pre nezávislosť súdnictva a deľbu moci v Poľsku, ktoré sú kľúčovými prvkami právneho štátu. Komisia takisto konštatuje, že takáto intenzívna legislatívna činnosť sa realizovala bez náležitých konzultácií so všetkými dotknutými zainteresovanými stranami, bez lojálnej spolupráce potrebnej medzi štátnymi orgánmi a bez ohľadu na stanoviská zo širokej škály európskych a medzinárodných organizácií.

- (174) Komisia uskutočňuje od januára 2016 rozsiahly dialóg s poľskými orgánmi s cieľom vyriešiť tieto obavy. Počas tohto procesu Komisia svoje obavy vždy objektívne a dôkladne odôvodnila. V súlade s rámcom na podporu právneho štátu vydala Komisia stanovisko, za ktorým nasledujú tri odporúčania týkajúce sa zásady právneho štátu v Poľsku. Vymenila si množstvo listov a uskutočnila stretnutia s poľskými orgánmi. Komisia vždy dala jasne najavo, že je pripravená viesť konštruktívny dialóg a na tento účel opakovane vyzvala poľské orgány k ďalším stretnutiam. Obavy Komisie sa aj napriek týmto snahám dialógom neodstránili.
- (175) Situácia sa napriek vydaniu troch odporúčaní zo strany Komisie neustále zhoršuje. Konkrétne:

1. nezákonné menovanie predsedníčky ústavného súdu, schválenie troch sudcov vymenovaných počas ôsmeho funkčného obdobia *Sejmu* bez platného právneho základu, skutočnosť, že jeden z týchto sudcov bol vymenovaný za podpredsedu ústavného súdu, skutočnosť, že traja sudcovia, ktorí boli právoplatne nominovaní v októbri 2015 v predchádzajúcom legislatívnom období, sa nemohli ujať svojich funkcií sudcov ústavného súdu, ako aj opísaný následný vývoj na ústavnom súde viedli *de facto* k úplnej zmene zloženia ústavného súdu vymykajúcej sa štandardnému ústavnému postupu menovania sudcov. Z toho dôvodu sa Komisia domnieva, že nezávislosť a legitimita ústavného súdu sú vážne ohrozené a v dôsledku toho už nie je možné skutočne zaručiť ústavnosť poľských zákonov. Rozsudky vydané ústavným súdom za týchto okolností už nemožno považovať za rozsudky poskytujúce účinné ústavné preskúmanie.
2. Zákon o Národnej súdnej rade a zákon o najvyššom súde, tiež v kombinácii so zákonom o národnej škole súdnictva, a zákon o organizácii všeobecných súdov výrazne zvyšujú systémové ohrozenie právneho štátu, ako sa uvádza v predchádzajúcich odporúčaniach. Hlavné body sú zhrnuté takto:
 - a) Pokiaľ ide o najvyšší súd,
 - povinným odchodom do dôchodku značného počtu súčasných sudcov najvyššieho súdu v kombinácii s možnosťou predĺženia ich aktívneho funkčného obdobia sudcu, ako aj novým disciplinárnym režimom pre sudcov najvyššieho súdu, sa štrukturálne oslabuje nezávislosť sudcov najvyššieho súdu, pričom nezávislosť súdnictva je kľúčovým prvkom právneho štátu;
 - Povinný odchod do dôchodku značného počtu súčasných sudcov najvyššieho súdu umožňuje rozsiahlu a okamžitú zmenu zloženia najvyššieho súdu. Táto možnosť vyvoláva obavy, pokiaľ ide o deľbu moci, a to najmä v kombinácii so súbežnými reformami národnej súdnej rady. V skutočnosti budú všetci noví sudcovia vymenovaní prezidentom republiky na základe odporúčania

novozloženej národnej súdnej rady, ktorej budú z veľkej časti dominovať politickí nominanti. Výsledkom je, že súčasná parlamentná väčšina bude môcť určiť, aspoň nepriamo, budúce zloženie najvyššieho súdu v oveľa väčšej miere, ako by to bolo možné v systéme, v ktorom existujúce pravidlá o trvaní funkčného obdobia sudcov fungujú normálne – bez ohľadu na dĺžku trvania a na to, aký štátny orgán má právomoc rozhodovať o menovaniach sudcov;

- nový postup týkajúci sa mimoriadneho opravného prostriedku vyvoláva obavy vo vzťahu k právnej istote a, ak sa zohľadňuje v kombinácii s možnosťou rozsiahlej a okamžitej zmeny zloženia najvyššieho súdu, vo vzťahu k deľbe moci.

b) Pokiaľ ide o všeobecné súdy,

- znížením veku odchodu do dôchodku sudcov a zároveň podmienením predĺženia funkčného obdobia sudcu diskrečným rozhodnutím ministra spravodlivosti nové pravidlá ohrozujú zásadu neodvolateľnosti sudcov, ktorá je kľúčovým prvkom nezávislosti sudcov,
- diskrečná právomoc ministra spravodlivosti menovať a odvolať predsedov súdov bez toho, aby bol viazaný konkrétnymi kritériami, bez povinnosti uviesť dôvody, bez možnosti, aby súdna moc mohla zablockovať tieto rozhodnutia a bez akéhokoľvek dostupného súdneho preskúmania môže mať vplyv na osobnú nezávislosť predsedov súdov a ďalších sudcov.

c) Pokiaľ ide o Národnú súdnu radu,

- obavy týkajúce sa celkovej nezávislosti súdnictva zvyšuje ukončenie funkčného obdobia všetkých sudcov – členov Národnej súdnej rady a opätovné vymenovanie jej sudcov – členov podľa postupu, ktorý umožňuje vysokú mieru politického vplyvu.

(176) Tieto nové zákony vyvolávajú vážne obavy, pokiaľ ide o ich zlučiteľnosť s poľskou ústavou, ako sa zdôraznilo v celej rade stanovísk, a to najmä v stanoviskách najvyššieho súdu, Národnej súdnej rady a ombudsmana. Ako však už bolo vysvetlené v odporúčaní týkajúcom sa zásady právneho štátu z 26. júla 2017, účinné ústavné preskúmanie týchto zákonov už nie je možné.

(177) Na záver sa konštatuje, že opatrenia a verejné vyhlásenia proti sudcom a súdom v Poľsku, ktoré vydala poľská vláda a poslanci parlamentu z vládnucej väčšiny, poškodili dôveru v súdny systém ako celok. Komisia zdôrazňuje zásadu lojálnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi, ktorá je, ako sa zdôraznilo v stanoviskách Benátskej komisie, ústavným predpokladom v demokratickom štáte založenom na zásade právneho štátu.

(178) Vzhľadom na to, že nezávislosť súdnictva je kľúčovou zložkou právneho štátu, tieto nové zákony významne zvyšujú systémové ohrozenie právneho štátu, ktoré bolo identifikované v predchádzajúcich odporúčaní. V tejto súvislosti Benátska komisia zdôraznila, že kombinácia navrhovaných zmien zosilňuje negatívne účinky

každého z nich do takej miery, že vážne ohrozuje nezávislosť všetkých častí súdnictva v Poľsku¹⁴⁰.

- (179) Skutočnosť, že poľské orgány po pozastavení zákonov o najvyššom súde a o Národnej súdnej rade, ktoré boli prijaté v júli 2017, nevyužili túto príležitosť na to, aby sa zohľadnili obavy vyjadrené Komisiou v jej treťom odporúčaní, ako aj inými aktérmi, najmä Benátskou komisiou, jasne poukazuje na nedostatok ochoty zo strany poľských orgánov riešiť tieto obavy.
- (180) Dôsledky tejto situácie sú mimoriadne závažné:
1. Keďže nezávislosť a legitimita ústavného súdu sú vážne ohrozené, ústavnosť poľských zákonov už nie je možné skutočne zaručiť. Táto situácia je osobitne znepokojivá z hľadiska rešpektovania právneho štátu, keďže, ako bolo objasnené v predchádzajúcich odporúčaní, poľský parlament prijal niekoľko osobitne citlivých nových legislatívnych aktov, napríklad nový zákon o verejnej službe¹⁴¹, zákon, ktorým sa mení zákon o polícii a niektoré ďalšie zákony¹⁴², zákony o prokuratúre¹⁴³, zákon o ombudsmanovi, ktorým sa menia určité iné zákony¹⁴⁴, zákon o Národnej mediálnej rade¹⁴⁵ a protiteroristický zákon¹⁴⁶.
 2. 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, ako aj vzájomnej dôvery medzi občanmi, podnikmi a vnútroštátnymi orgánmi v právnych systémoch všetkých ostatných členských štátov.
 3. Komisia zdôrazňuje, že riadne fungovanie právneho štátu je takisto nevyhnutné najmä pre bezproblémové fungovanie vnútorného trhu a prostredie priaznivé pre investície¹⁴⁷, pretože hospodárske subjekty musia vedieť, že sa s nimi bude podľa zákona zaobchádzať rovnako. Rešpektovanie zásad právneho štátu je tiež základom pre vzájomnú dôveru v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí, najmä pre účinnú justičnú spoluprácu v občianskych a trestných veciach založenú na vzájomnom uznávaní. Toto nie je možné zaručiť bez nezávislého súdnictva v každom členskom štáte.
- (181) Komisia pripomína, že v krajinách so zavedeným systémom ústavného súdnictva je jeho účinnosť základným predpokladom dodržiavania zásady právneho štátu.

¹⁴⁰ Stanovisko CDL-AD(2017)035, bod 131.

¹⁴¹ Zákon z 30. decembra 2015, ktorým sa mení zákon o verejnej službe a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 8. januára 2016, položka 34.

¹⁴² Zákon z 15. januára 2016, ktorým sa mení zákon o polícii a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 4. februára 2016, položka 147.

¹⁴³ Zákon z 28. januára 2016 o prokuratúre, uverejnený v úradnom vestníku 15. februára 2016, položka 177, zákon z 28. januára 2016 – vykonávacie predpisy – zákon o prokuratúre, uverejnené v úradnom vestníku 15. februára 2016, položka 178.

¹⁴⁴ Zákon z 18. marca 2016, ktorým sa mení zákon o ombudsmanovi a niektoré ďalšie zákony, uverejnený v úradnom vestníku 17. mája 2016, položka 677.

¹⁴⁵ Zákon z 22. júna 2016 o Národnej mediálnej rade, uverejnený v úradnom vestníku 29. júna 2016, položka 929.

¹⁴⁶ Zákon z 10. júna 2016 o protiteroristických opatreniach, uverejnený v úradnom vestníku 24. júna 2016, položka 904.

¹⁴⁷ Odôvodnenie 14 odporúčania Rady z 11. júla 2017, ktoré sa týka národného programu reforiem Poľska na rok 2017 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Poľska na rok 2017 (Ú. v. EÚ C 261, 9.8.2017, s. 88 - 91).

- (182) Komisia takisto zdôrazňuje, že bez ohľadu na zvolený model súdneho systému musí byť nezávislosť súdnictva chránená ako záležitosť práva EÚ. Je zodpovednosťou členských štátov, aby si usporiadali svoje systémy súdnictva vrátane toho, či vytvorila súdnu radu, ktorej úlohou je chrániť nezávislosť súdnictva. Ak však členský štát takúto radu vytvoril, tak ako je to v prípade Poľska, v ktorom je poľskou ústavou Národná súdna rada výslovne poverená úlohou ochrany nezávislosti súdnictva, nezávislosť tejto rady musí byť zaručená v súlade s európskymi normami.
- (183) Komisia takisto konštatuje, že široké spektrum aktérov na európskej a medzinárodnej úrovni vyjadrilo svoje hlboké znepokojenie nad situáciou v oblasti právneho štátu v Poľsku¹⁴⁸, a že Európsky parlament uviedol, že súčasná situácia v Poľsku predstavuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ¹⁴⁹.
- (184) Po dvoch rokoch dialógu s poľskými orgánmi, ktorý neviedol k výsledkom a nezabránil ďalšiemu zhoršovaniu situácie, je nevyhnutné a primerané vstúpiť do novej fázy dialógu s oficiálnou účasťou Európskeho parlamentu a Rady.
- (185) Vzhľadom na uvedené skutočnosti a v súlade s článkom 7 ods. 1 ZEÚ predkladá Komisia tento odôvodnený návrh Rade, v ktorom vyzýva Radu, aby určila, že existuje jasné riziko vážneho porušenia zásad právneho štátu zo strany Poľskej republiky, čo je jedna z hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ, a aby v tejto súvislosti zaslala Poľsku primerané odporúčania. Návrh na rozhodnutie Rady týkajúce sa tohto určenia je priložený k tomuto odôvodnenému návrhu.
- (186) Tento odôvodnený návrh v súlade s článkom 7 ods. 1 ZEÚ sa vydáva súbežne s odporúčaním Komisie z 20. decembra 2017 týkajúcim sa zásady právneho štátu v Poľsku. Komisia je v úzkej spolupráci s Európskym parlamentom a Radou pripravená prehodnotiť tento odôvodnený návrh v prípade, ak poľské orgány vykonajú odporúčané opatrenia vymedzené v tomto odporúčaní v stanovenej lehote.

¹⁴⁸ Benátska komisia, komisár Rady Európy pre ľudské práva, Poradný výbor európskych sudcov, Výbor OSN pre ľudské práva, Osobitný spravodajca OSN pre nezávislosť sudcov a právnikov, Sieť predsedov najvyšších súdov Európskej únie, Európska sieť súdnych rád, Rada advokátskych komôr a združení právnikov Európy, ako aj mnohé organizácie občianskej spoločnosti, ako sú organizácie Amnesty International a Human Rights and Democracy Network.

¹⁴⁹ Bod 16 uznesenia z 15. novembra 2017 o situácii v oblasti právneho štátu a demokracie v Poľsku; uznesením sa poveril Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci, aby pripravil osobitnú správu s cieľom usporiadať plenárne hlasovanie na základe odôvodneného návrhu, ktorým sa vyzýva Rada, aby konala v súlade s článkom 7 ods. 1 ZEÚ.

Návrh

ROZHODNUTIE RADY**o určení jasného rizika vážneho porušenia zásad právneho štátu zo strany Poľskej republiky**

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o Európskej únii, a najmä na jej článok 7 ods. 1,

so zreteľom na odôvodnený návrh Európskej komisie¹,

so zreteľom na súhlas Európskeho parlamentu²,

keďže:

- (1) Európska únia bola založená na hodnotách uvedených v článku 2 Zmluvy o Európskej únii („ZEÚ“), ktoré sú spoločné pre členské štáty a súčasťou ktorých je aj dodržiavanie zásady právneho štátu.
- (2) Komisia vo svojom odôvodnenom návrhu predkladá svoje obavy v súvislosti s chýbajúcim nezávislým a legitímnym ústavným preskúmaním a prijatím zákona o najvyššom súde³, zákona o organizácii všeobecných súdov⁴, zákona o Národnej súdnej rade⁵ a zákona o národnej škole súdnictva⁶ zo strany poľského parlamentu, ktoré obsahujú ustanovenia vyvolávajúce vážne obavy, pokiaľ ide o nezávislosť súdnictva, deľbu moci a právnu istotu. Hlavné obavy sa týkajú predovšetkým nových režimov odchodu do dôchodku sudcov najvyššieho súdu a sudcov všeobecných súdov, nového postupu na najvyššom súde týkajúceho sa mimoriadneho opravného prostriedku, odvolávania a menovania predsedov všeobecných súdov a ukončenia funkčného obdobia a postupu menovania sudcov – členov Národnej súdnej rady.
- (3) Komisia tiež uviedla, že poľské orgány neprijali opatrenia odporúčané v jej odporúčaní z 27. júla 2016⁷ a doplňujúcich odporúčaní z 21. decembra 2016⁸

¹ [VLOŽIŤ odkaz]

² Ú. v. EÚ C [...], [...], s. [...].

³ Zákon o najvyššom súde prijatý v *Sejme* 8. decembra 2017 a schválený Senátom [...]

⁴ Zákon, ktorým sa mení zákon o organizácii všeobecných súdov prijatý v *Sejme* 12. júla 2017 a uverejnený v Úradnom vestníku 28. júla 2017.

⁵ Zákon, ktorým sa mení zákon o Národnej súdnej rade a niektoré ďalšie zákony, prijatý v *Sejme* 8. decembra 2017 a schválený Senátom [...].

⁶ Zákon, ktorým sa mení zákon o národnej škole súdnictva a prokuratúre, zákon o organizácii všeobecných súdov a niektoré ďalšie zákony, prijatý v *Sejme* 11. mája 2017 a uverejnený v Úradnom vestníku 13. júna 2017.

⁷ 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.

⁸ Odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/146 z 21. decembra 2016 týkajúce sa zásady právneho štátu v Poľsku, ktoré je doplnením odporúčania (EÚ) 2016/1374 (Ú. v. EÚ L 22, 27.1.2017, s. 65).

a 26. júla 2017⁹ s cieľom riešiť systémové ohrozenie právneho štátu, ktoré bolo zistené v uvedených odporúčaniach.

- (4) Komisia súbežne so svojim odôvodneným návrhom prijala 20. decembra 2017 podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ ďalšie odporúčanie týkajúce sa právneho štátu v Poľsku. Poľsko však nedokázalo prijať odporúčané opatrenia v lehote stanovenej v uvedenom odporúčaní.
- (5) Dialóg, ktorý Komisia viedla s poľskými orgánmi na základe rámca na podporu právneho štátu od 13. januára 2016 teda nezmiernil obavy, ktoré sú uvedené vyššie.
- (6) Európsky parlament prijal 15. novembra 2017 uznesenie, v ktorom sa uvádza, že súčasná situácia v Poľsku predstavuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ.
- (7) Široké spektrum aktérov na európskej a medzinárodnej úrovni vyjadrilo svoje hlboké znepokojenie nad situáciou v oblasti právneho štátu v Poľsku, ku ktorým patrí aj Benátska komisia, komisár Rady Európy pre ľudské práva, Poradný výbor európskych sudcov, Výbor OSN pre ľudské práva, Osobitný spravodajca OSN pre nezávislosť sudcov a právnikov, Sieť predsedov najvyšších súdov Európskej únie, Európska sieť súdnych rád, Rada advokátskych komôr a združení právnikov Európy, ako aj mnohé organizácie občianskej spoločnosti.
- (8) Dňa [...] 2018 si Rada vypočula Poľskú republiku v súlade s druhou vetou článku 7 ods. 1 ZEÚ.
- (9) Bez ohľadu na zvolený model systému súdnictva v členskom štáte zahŕňajú zásady právneho štátu zakotvené v článku 2 ZEÚ požiadavky na nezávislosť súdnictva, deľbu moci a právnu istotu.
- (10) To vyvoláva veľké obavy, že v dôsledku nedávno prijatých zákonov uvedených vyššie v texte by už právny režim v Poľsku nebol v súlade s týmito požiadavkami.
- (11) 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, ako aj vzájomnej dôvery medzi občanmi, podnikmi a vnútroštátnymi orgánmi v právnych systémoch všetkých ostatných členských štátov.
- (12) Riadne fungovanie právneho štátu je takisto nevyhnutné pre bezproblémové fungovanie vnútorného trhu, pretože hospodárske subjekty musia mať istotu, že sa s nimi bude podľa zákona zaobchádzať rovnako.
- (13) Rešpektovanie zásad právneho štátu je základom pre vzájomnú dôveru v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí, najmä pre účinnú justičnú spoluprácu v občianskych a trestných veciach založenú na vzájomnom uznávaní.
- (14) Zásada lojálnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi je ústavným predpokladom v demokratickom štáte založenom na zásade právneho štátu.
- (15) Z týchto dôvodov by sa malo určiť, v súlade s článkom 7 ods. 1 ZEÚ, že zo strany Poľskej republiky existuje jasné riziko vážneho porušenia zásady právneho štátu ako jednej z hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ.

⁹ Odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/1520 z 26. júla 2017 týkajúce sa zásady právneho štátu v Poľsku, ktoré je doplnením odporúčania (EÚ) 2016/1374 a (EÚ) 2017/146 (Ú. v. EÚ L 228, 2.9.2017, s. 19).

PRIJALA TOTO ROZHODNUTIE:

Článok 1

Existuje jasné riziko vážneho porušenia zásad právneho štátu zo strany Poľskej republiky.

Článok 2

Rada odporúča, aby Poľská republika prijala do troch mesiacov po oznámení tohto rozhodnutia tieto opatrenia:

- a) obnoviť nezávislosť a legitimitu ústavného súdu ako garanta poľskej ústavy zabezpečením toho, aby boli jeho sudcovia, jeho predseda a podpredseda zákonne volení a menovaní, ako aj toho, aby sa 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 traja sudcovia nominovaní v novom legislatívnom období bez platného právneho základu nemohli viac zastávať funkciu sudcov bez právoplatného zvolenia;
- b) uverejniť a v plnom rozsahu vykonať rozsudky ústavného súdu z 9. marca 2016, 11. augusta 2016 a 7. novembra 2016;
- c) zaistiť, aby sa zákon o najvyššom súde, zákon o organizácii všeobecných súdov, zákon o Národnej súdnej rade a zákon o národnej škole súdnictva zmenili s cieľom zabezpečiť ich súlad s požiadavkami na nezávislosť súdnictva, deľbu moci a právnu istotu;
- d) zaistiť, aby sa každá reforma súdnictva pripravila v úzkej spolupráci s predstaviteľmi súdnictva a všetkými zainteresovanými stranami vrátane Benátskej komisie;
- e) zdržať sa opatrení a verejných vyjadrení, ktorými by sa mohla ďalej spochybňovať legitimita ústavného súdu, najvyššieho súdu, všeobecných súdov, sudcov, jednotlivo či kolektívne, alebo súdnictva ako celku.

Toto rozhodnutie je určené Poľskej republike.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*