



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO
k zákonu o ústavnom tribunáli
(Poľsko)
CDL-AD(2016)026

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)
na jej 108. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. október 2016)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD. LL.M.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal

Preklad a korektúra:

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

OBSAH

I. Úvod.....	3
II. Európske a medzinárodné štandardy.....	4
III. Stanovisko k novele zákona o ústavnom tribunáli z 25. júna 2015 (CDL-AD(2016001)	5
IV. Chronológia od prijatia stanoviska CDL-AD(2016)001 z 11. marca 2016	6
V. Nový zákon o ústavnom tribunáli prijatý 22. júla 2016	8
A. Odvolanie sudcov	8
B. Menovanie predsedu ústavného tribunálu.....	9
C. Kvórum pre uznávaniaschopnosť – 11 z 15 sudcov	10
D. Postúpenie vecí plénu.....	10
E. Prítomnosť generálneho prokurátora	11
F. Poradie vecí.....	12
G. Odklad pojednávanií	13
H. Odloženie rozhodnutia na návrh štyroch sudcov	14
I. Väčšina potrebná na prijatie rozhodnutia.....	15
J. Prerušenie prebiehajúcich konaní iniciovaných štátnymi orgánmi.....	15
K. Zverejnenie rozsudkov	16
1. „Žiadosť“ predsedu tribunálu o zverejnenie rozsudkov	16
2. Zverejnenie rozsudku č. 47/15 z 9. marca 2016 a iných rozsudkov od 9. marca 2016.....	19
L. Zloženie ústavného tribunálu	21
M. Rozsudok č. K 39/16 z 11. augusta 2016.....	22
VI. Záver.....	24

I. Úvod

1. Generálny tajomník Rady Európy Thorbjørn Jagland listom z 12. júla 2016 požiadal Benátsku komisiu, aby urýchlene preskúmala, či poľský návrh zákona o ústavnom tribunáli, ktorý bol prijatý sejmom v druhom čítaní 7. júla 2016¹ (CDL-REF(2016)048, ďalej aj „návrh zákona“), je v súlade so stanoviskom Benátskej komisie prijatým v marci 2016² (ďalej aj „stanovisko“). Vo svojom verejnom vyhlásení³ generálny tajomník naliehal na poľský senát a sejm, aby v záverečnom čítaní vzali toto hodnotenie do úvahy.

2. Benátska komisia požiadala pani Sarah Cleveland, pána Michaela Frenda, pána Christopha Grabenwartera, pána Jean-Clauda Scholsema a pána Kaarla Tuoriho, ktorí boli spravodajcami pre stanovisko CDL-AD(2016)001, aby sa podieľali aj na tomto stanovisku.

3. Pre nedostatok času povolilo predsedníctvo Benátskej komisie prípravu predbežného stanoviska pre účely jeho postúpenia generálnemu tajomníkovi a poľským orgánom ešte pred plenárnym zasadnutím. Avšak vzhľadom na zmeny zavedené do návrhu zákona senátom po tom, ako bol návrh schválený v druhom čítaní sejmom, generálny tajomník požiadal Benátsku komisiu, aby vypracovala stanovisko prijatému zneniu zákona. Sejm väčšinu pripomienok senátu akceptoval a zákon bol prijatý 22. júla 2016. Po jeho podpísaní poľským prezidentom bol zákon uverejnený v zbierke zákonov 1. augusta 2016 (CDL-REF(2016)052). V dôsledku toho sa toto stanovisko odvoláva v niektorých častiach na rozdiely medzi návrhom prijatým sejmom v druhom čítaní a jeho konečnou schválenou verziou.⁴

4. Dve skupiny poslancov sejmu, prvý predseda najvyššieho súdu a poľský ombudsman nový zákon na ústavnom tribunáli napadli. Ešte počas dvojtýždňovej legisvakačnej lehoty pred nadobudnutím účinnosti nového zákona ústavný tribunál vydal 11. augusta 2016 rozsudok, v ktorom vyslovil protiústavnosť niekoľkých ustanovení tohto zákona. Toto stanovisko berie do úvahy aj to, ktoré články boli vyhlásené za protiústavné. Premiérka odmietla uverejniť tento rozsudok, pretože ústavný tribunál neaplikoval novelu z 22. decembra 2015, ktorú vyhlásil za protiústavnú rozsudkom z 9. marca 2016. Niektoré konania o zákone z 22. júla 2016 ešte stále prebiehajú, okrem iných aj konanie týkajúce sa voľby predsedu tribunálu.

5. V dňoch 12. a 13. septembra 2016 navštívila delegácia Benátskej komisie zložená z pani Cleveland, pánov Scholsema a Tuoriho a sprevádzaná pánmí Markertom a Dürrom Varšavu a stretla sa s najvyšším súdom, senátom (vládnucou väčšinou aj opozíciou), ministrom spravodlivosti, vládnucou väčšinou sejmu, opozíciou sejmu (ad hoc stretnutie⁵), ombudsmanom, ústavným tribunálom (s konajúcimi sudcami okrem sudcov nominovaných súčasným sejmom a „decembrových sudcov“, ktorí sa odmietli s delegáciou stretnúť⁶; samostatné stretnutie prebehlo aj s „októbrovými sudcami“) a kanceláriou premiéra. Benátska komisia ďakuje ministerstvu zahraničných vecí za zorganizovanie návštevy.

¹ Dokument sejmu č. 693.

² CDL-AD(2016)001 Stanovisko k novele zákona z 25. júna 2015 o ústavnom tribunáli (Poľsko) prijaté Benátskou komisiou na jej 106. plenárnom zasadnutí (Benátky 11. – 12. marca 2016).

³ <[http://www.coe.int/en/web/portal/-/statement-by-secretary-general-jagland-on-the-adoption-by-the-Sejm-of-poland-of-the-draft-act-on-the-constitutional-tribunal-.](http://www.coe.int/en/web/portal/-/statement-by-secretary-general-jagland-on-the-adoption-by-the-Sejm-of-poland-of-the-draft-act-on-the-constitutional-tribunal-)>

⁴ Napríklad obmedzenie vzťahujúce sa na ombudsmana, podľa ktorého sa mohol zúčastňovať iba konaní o ústavnej sťažnosti, bolo vypustené na návrh senátu (čl. 52 a čl. 82).

⁵ Predseda sejmu do programu zaradil iba stretnutie s majoritou.

⁶ V liste Benátskej komisii títo sudcovia uviedli, že jej neveria a že sú presvedčení, že takéto stretnutie by mohlo slúžiť legitimizácii ďalšieho nedôvodného, zaujatého a negatívneho stanoviska proti Poľsku.

6. Toto stanovisko bolo vypracované na základe príspevkov spravodajcov a prekladu návrhu zákona a prijatého zákona, môžu sa v ňom teda objaviť nepresnosti v dôsledku nedostatkov prekladu.

7. Dňa 11. októbra 2016 bolo Benátskej komisii doručené vyjadrenie vlády k návrhu stanoviska.

8. Toto stanovisko bolo prijaté Benátskou komisiou na jej 108. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. október 2016). Poľská vláda odmietla na toto zasadnutie vyslať svojho zástupcu.

II. Európske a medzinárodné štandardy

9. Dva najvýznamnejšie štandardy pre toto stanovisko sú nezávislosť súdnictva⁷ a postavenie ústavného súdu, ak je v danom štáte zriadený, ako konečného rozhodcu v ústavnoprávnych otázkach, z čoho vyplýva povinnosť iných zložiek štátnej moci rešpektovať jeho rozhodnutia. Tieto štandardy sú vysvetlené najmä v Zozname kritérií právneho štátu, ktorý vydala Benátska komisia.⁸

10. Princíp právneho štátu v sebe zahŕňa viacero základných princípov. Niektoré z nich sú v kontexte tohto stanoviska obzvlášť významné, predovšetkým legislatíva a postup exekutívy musia byť v súlade s ústavou⁹, orgány verejnej moci smú konať iba na základe zákona, musia dodržiavať procesné aj hmotné právo tak, ako ho interpretujú súdy¹⁰, ich rozhodnutia musia byť riadne odôvodnené¹¹, ich postup vrátane výkonu legislatívnych právomocí musí byť z hľadiska ústavnosti a zákonnosti skutočne preskúmateľný nezávislým a nestranným súdnictvom.¹² „Nezávislé“ znamená oslobodené od vonkajšieho tlaku a nepodliehajúce politickému vplyvu alebo manipulácii najmä zo strany exekutívy¹³, a to aj pokiaľ ide o ustanovovanie do funkcie, ktoré nesmie byť založené na politických alebo osobných dôvodoch.¹⁴ Výkon súdnictva nesmie byť pod dozorom exekutívy alebo iných orgánov verejnej moci.¹⁵ Všetky právoplatné rozhodnutia musia byť riadne a bezodkladne vykonané.¹⁶

11. Vládu ústavy zaručuje ústavný súd, ak v danej krajine bol zriadený.¹⁷ Táto jeho rola je dôležitá najmä v časoch silných parlamentných väčšín. Zloženie ústavného súdu musí byť vyvážené.¹⁸ Parlament, exekutíva a všeobecné súdy musia rešpektovať a implementovať

⁷ Článok 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 14 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (pozri tiež všeobecné odporúčanie č. 32 o práve na spravodlivý proces, ktoré vydal Výbor OSN pre ľudské práva).

⁸ CDL-AD(2016)007, Zoznam kritérií právneho štátu prijatý Benátskou komisiou na jej 106. plenárnom zasadnutí (Benátky 11. – 12. marca 2016), schválený Výborom ministrov Rady Európy na 1263. zasadnutí zástupcov ministrov (6. – 7. septembra 2016).

⁹ ibid, časť II.A.1.ii a iv.

¹⁰ ibid, časť II.A.2.i a iv, § 45 – § 46.

¹¹ ibid, časť II.C.iv.

¹² ibid, časť II.A.1.vi a II.A.4.ii.

¹³ ibid, § 74 a § 86.

¹⁴ ibid, § 79.

¹⁵ ibid, časť II.E.1.b.i.

¹⁶ ibid, časť II.E.2.d.i a II.E.3.iv; § 107.

¹⁷ ibid, § 108.

¹⁸ ibid, § 112.

rozhodnutia ústavného súdu a musia sa v budúcich prípadoch riadiť jeho argumentáciou.¹⁹

12. Tieto princípy sa tiež odrážajú v poľskej ústave. Článok 2 ustanovuje: „Poľská republika je demokratický právny štát dodržiavajúci princípy sociálnej spravodlivosti“. Článok 8 ods. 1 ustanovuje: „Ústava je najvyšším zákonom Poľskej republiky“. Článok 10 zavádza princíp delby moci a jej druhý odsek výslovne ustanovuje: „... súdnu moc vykonávajú súdy a tribunály.“

III. Stanovisko k novele zákona o ústavnom tribunáli z 25. júna 2015 (CDL-AD(2016)001)

13. Stanovisko CDL-AD(2016)001 sa zaoberalo novelou zákona o ústavnom tribunáli z 22. decembra 2015 (uverejnená bola 28. decembra 2015). V rozsahu nevyhnutnom pre pochopenie novely sa stanovisko zaoberalo aj úzko súvisiacou problematikou menovania sudcov.

14. Pokiaľ ide o spor týkajúci sa zvolenia troch sudcov ústavného tribunálu v októbri a ďalších troch v decembri, stanovisko vyzvalo „parlamentnú väčšinu aj opozíciu, aby urobili všetko v ich silách pre nájdenie riešenia tejto situácie“. Benátska komisia najmä zdôraznila, že v právnom štáte „musí každé takéto riešenie vychádzať z povinnosti rešpektovať a plne implementovať rozsudky ústavného tribunálu“ (§ 136). Benátska komisia tiež vyjadrila presvedčenie, že navrhované riešenie, podľa ktorého mali byť všetci sudcovia ústavného tribunálu vymenení, by aj v prípade, že by ho schválila ústavná väčšina parlamentu, bolo flagrantným porušením európskych a medzinárodných štandardov (§ 125).

15. Pokiaľ ide o novelu z 22. decembra 2015, Benátska komisia došla k záveru, že opatrenia v nej obsiahnuté najmä pri ich spoločnom účinku by spomalili fungovanie ústavného súdu, a tým ho znefunkčnili. Benátska komisia uviedla: „*Ochromenie efektivity ústavného tribunálu podkope všetky tri základné princípy Rady Európy: demokraciu (pretože bude chýbať nevyhnutná časť brzd a protiváh), ľudské práva (pretože by to mohlo spomaliť prístup jednotlivcov k ústavnému tribunálu na takú úroveň, že by to malo za dôsledok odopretie spravodlivosti) a právny štát (pretože ústavný tribunál, ktorý je ústrednou časťou poľského súdnictva, sa stane neefektívnym). Je nepripustné urobiť ústavný súd neefektívnym, keďže to odstraňuje mimoriadne dôležitý mechanizmus, ktorý zabezpečuje to, že prípadný nesúlads s európskymi a medzinárodnými normami a štandardmi možno vyriešiť na vnútroštátnej úrovni bez potreby obracať sa na európske alebo iné subsidiárne súdy, ktoré sú preťažené a ktoré nepoznajú realitu danej krajiny*“ (§ 138).

16. Benátska komisia nevidela žiadnu alternatívu k prístupu, ktorý zvolil ústavný tribunál, t. j. že označil ustanovenia decembrovej novely za neaplikovateľné v konaní o ich súlade s ústavou, pretože by ho zablokovali a zabránili mu tak plniť si svoju funkciu v zmysle ústavy. Reagujúc na vyhlásenie premiérky, že neuverejní rozsudok ústavného tribunálu, Benátska komisia uviedla: „*Odmietnutie uverejniť rozsudok č. 47/15 z 9. marca 2016 by bolo nielen v rozpore s princípom právneho štátu, ale takýto bezprecedentný krok by ešte väčšmi prehĺbil ústavnú krízu spustenú voľbou sudcov v auguste 2015 a novelou z 22. decembra 2015. Nielen poľská ústava, ale aj európske a medzinárodné štandardy vyžadujú, aby boli rozsudky ústavného súdu rešpektované. Uverejnenie rozsudku a jeho rešpektovanie orgánmi*

¹⁹ ibid, časť II.E.3.iii, iv a v; § 110 a § 111.

sú nevyhnutnou podmienkou pre nájdenie východiska z tejto ústavnej krízy. “ (§ 143).

17. V závere stanovisko pripomenulo, že „*ústavné demokracie si vyžadujú brzdy a protiváhy. Z tohto pohľadu tam, kde bol zriadený ústavný súd, je jedným z najdôležitejších prvkov zaistenia brzd a protiváh nezávislý ústavný súd, ktorého rola je dôležitá najmä v časoch silných politických väčšín... Kým sa však ústavná kríza súvisiaca s ústavným tribunálom nevyrieši a kým ústavný tribunál nebude môcť efektívne vykonávať svoju činnosť, nie je ohrozený iba právny štát, ale tiež demokracia a ľudské práva.*“ (§ 135).

18. Vyzývajú na hľadanie ústavne konformného riešenia tejto ústavnej krízy, ktoré by bolo v súlade s rozsudkami ústavného tribunálu, trvala Benátska komisia na tom, že táto kríza je právnym problémom, ktorý musí byť vyriešený v súlade so základnými princípmi právneho štátu.

19. V závere vydala Benátska komisia tieto konkrétne odporúčania:

1. Benátska komisia vyzvala vládnu väčšinu aj opozíciu, aby robili všetko pre nájdenie riešenia problému menovania sudcov za plného rešpektovania rozsudkov ústavného tribunálu.
2. Benátska komisia varovala pred znefunkčnením ústavného tribunálu v dôsledku spomalenia jeho fungovania.
3. Benátska komisia odporučila Poľsku, aby otvorilo objektívnu a dôstojnú diskusiu a umožnilo plnú účasť všetkých inštitúcií poskytnutím dostatočného časového priestoru, pričom predmetom tejto diskusie má byť reforma organizácie tribunálu a konania pred ním a či a v akých druhoch konaní má byť lehota na rozhodnutie.
4. Benátska komisia neústupčivo trvala na zverejnení rozsudku č. 47/15 z 9. marca 2016 ako na neodpušiteľnej podmienke, bez splnenia ktorej by došlo k prehĺbeniu súčasnej ústavnej krízy a splnenie ktorej by, naopak, pomohlo situáciu vyriešiť.
5. Z dlhodobého hľadiska Benátska komisia odporučila ústavu novelizovať a buď zaviesť kvalifikovanú väčšinu pre voľby sudcov ústavného tribunálu v sejme alebo zaviesť taký systém, kde každá z troch zložiek štátnej moci – prezident, parlament (2/3 väčšina) a súdnictvo – bude voliť/menovať tretinu sudcov ústavného tribunálu.

IV. Chronológia od prijatia stanoviska CDL-AD(2016)001 z 11. marca 2016

- | | |
|----------------|---|
| 30. marec 2016 | Predseda sejmu zriadil expertný tím poverený preskúmaním stanoviska CDL-AD(2016)001 a vypracovaním odporúčaní. |
| 6. apríl 2016 | Po rozsudku z 9. marca 2016 ústavný tribunál vydal 21 rozsudkov, ale vláda ich odmietla uverejniť, pretože podľa novely zákona z 22. decembra 2015 neboli prijaté. Dvaja zo zvolených sudcov, ktorí boli zvolení v decembri 2015 a boli im pridelené veci, sa na týchto rozhodnutiach spolupodieľali. |
| 27. apríl 2016 | Valné zhromaždenie sudcov najvyššieho súdu prijalo uznesenie, podľa ktorého sú rozsudky ústavného tribunálu záväzné, aj keď nie sú uverejnené. Niekoľko územných celkov miestnej samosprávy tiež vyhlásilo, že budú aplikovať aj neuverejnené rozsudky ústavného |

tribunálu.

28. apríl 2016 Poľský prezident prijal sľub nového sudcu zvoleného sejmom.
7. júl 2016 Sejm v druhom čítaní schválil úplne nový zákon o ústavnom tribunáli založený na zákone z roku 1997, ktorý bol účinný pred prijatím zákona z júna 2015.
12. júl 2016 Generálny tajomník Rady Európy požiadal Benátsku komisiu o urýchlené prijatie stanoviska k tomuto návrhu zákona a vyzval poľský senát a sejm, aby toto stanovisko pri prijímaní nového zákona brali do úvahy. Generálny tajomník vzhľadom na zmeny zavedené senátom Benátsku komisiu požiadal, aby neprijímala stanovisko k návrhu zákona, ale k jeho konečnému zneniu.
21. júl 2016 Senát urobil 27 pozmeňovacích návrhov k návrhu zákona.
21. júl 2016 Sejm väčšinu z týchto 27 zmien prijal a následne 22. júla schválil zákon v konečnom čítaní.
27. júl 2016 Poľský prezident podpísal nový zákon o ústavnom tribunáli.
1. August 2016 Nový zákon bol uverejnený v zbierke zákonov, čiastka 1157.
1. august 2016 Expertná skupina zriadená predsedom sejmu vydala svoju správu,²⁰ v ktorej kritizovala stanovisko Benátskej komisie a došla k záveru, že predseda ústavného tribunálu nemal žiaden právny základ odmietnuť prideliť decembrovým sudcom spisy. Správa okrem iného navrhovala voliť sudcov tribunálu trojpäťtinovou väčšinou sejmu. V prípade, že by nebolo možné túto väčšinu dosiahnuť, sudcovia by boli volení jednoduchou väčšinou.
8. august 2016 Najvyšší správny súd aplikoval neuverejnený rozsudok ústavného tribunálu (SK 31/14 z 28. júna 2016) vo svojom rozsudku II FSK 1021/16.²¹
11. august 2016 Ústavný tribunál zrušil niekoľko ustanovení nového zákona. Vláda tento rozsudok odmietla uverejniť.
16. august 2016 Nový zákon nadobudol účinnosť.
16. august 2016 Vláda uverejnila 21 tzv. nezákonne prijatých rozsudkov tribunálu podľa nového zákona, ale nie rozsudky z 9. marca 2016 a 11. augusta 2016.²²

²⁰ <<http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/ASEA-ADRK8/%24File/Report%20of%20the%20Team%20of%20Experts%20on%20the%20Issues%20Related%20to%20the%20Constitutional%20Tribunal.pdf>>.

²¹ <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/678DC69420>>.

²² Článok 89 zákona z 22. júla 2016 ustanovuje, že rozhodnutia tribunálu „vydané v rozpore s ustanovením zákona o ústavnom tribunáli z 25. júna 2015 pred 20. júlom 2016 budú publikované do 30 dní od nadobudnutia

18. august 2016 Jeden z decembrových sudcov podal trestné oznámenie na predsedu tribunálu, pretože ten bránil decembrovým sudcom vykonávať ich funkciu. Prípado dostala prokuratúra v Katowiciach, a to údajne preto, že miestne príslušná varšavská prokuratúra bola preťažená.
31. august 2016 Líder väčšinovej parlamentnej strany PiS vyzval na odvolanie tých sudcov ústavného tribunálu, ktorí odmietajú rešpektovať zákon o ústavnom tribunáli z 22. júla 2016.

V. Nový zákon o ústavnom tribunáli prijatý 22. júla 2016

20. V úvode uvedeného stanovisko analyzuje, do akej miery sa nový zákon riadi hlavným odporúčaním Benátskej komisie, aby zákon nevyplýval na riadny chod a nezávislosť ústavného tribunálu, a taktiež skúma, či boli dodržané jednotlivé odporúčania stanoviska CDL-AD(2016)001.

21. Hoci Benátska komisia nemôže preskúmať proces schvaľovania zákona z 22. júla, treba poznamenať, že opozícia jej delegáciu informovala, že alternatívne návrhy boli protestne stiahnuté, pretože sejm sa zaoberal iba návrhmi predloženými väčšinou. Okrem toho zákon bol prijatý počas dovolenkového obdobia a hoci tam na rozdiel od novely starého zákona z 22. decembra bola legistvakačná doba, dvojtýždňová lehota bola pri takomto dôležitom zákone nezvyčajne krátka. To výrazne sťažilo kontrolu zákona pred nadobudnutím účinnosti.

22. Benátska komisia pripomína, že právna úprava inštitúcií (ako napr. ústavného tribunálu) si vyžaduje podrobnú kontrolu a stanoviská všetkých zainteresovaných strán by mali byť zohľadnené rozumným spôsobom, pričom by sa mal poskytnúť dostatočný čas na transparentnú verejnú diskusiu. Aj keď parlament nie je povinný sa týmito názormi riadiť, môžu predsa pomôcť vyhnúť sa protiústavnej úprave alebo úprave obsahujúcej technické chyby, čo by marilo účel takejto legislatívy.²³

A. Odvolanie sudcov

23. Benátska komisia poznamenáva, že je v súlade s odporúčaniami obsiahnutými v stanovisku CDL-AD(2016)001, ak zákon neumožňuje prezidentovi a ministrovi spravodlivosti iniciovať disciplinárne konanie. Stanovisko trvalo na tom, že disciplinárne konanie proti sudcom by nemalo byť iniciované prezidentom a vládou: „*Nie je jasné, ako je odôvodnené zavedenie takéhoto ustanovenia do poľského zákona o ústavnom tribunáli. Zákon neudeľuje žiadnemu inému externému aktérovi právomoc iniciovať takéto konanie a prezident a minister nemajú žiadnu špeciálnu rolu v trestnom konaní, ktoré by mohlo byť vedené proti ústavnému sudcovi za podmienok uvedených v čl. 24 – čl. 27 zákona.*“ (§ 93).

24. Okrem toho na rozdiel od novely z 22. decembra 2016 už zákon neupravuje odvolávanie

účinnosti tohto zákona s výnimkou rozhodnutí týkajúcich sa normatívnych aktov, ktoré stratili účinnosť“. Toto ustanovenie tribunál uznal vo svojom nezverejnenom rozsudku z 11. augusta 2016 za protiústavné.

²³ CDL-AD(2016)007, Zoznam kritérií právneho štátu, body II.A.5 a II.E.3; CDL-AD(2016)001, § 132, CDL-AD(2016)017, Stanovisko k novele organického zákona o ústavnom súde a k novele zákona o konaní pred ústavným súdom (Gruzínsko), § 13.

sudcov sejmom na návrh valného zhromaždenia sudcov ústavného tribunálu. Toto je potrebné uvítať.

25. Podľa čl. 12 sudca ústavného tribunálu môže byť odvolaný samotným ústavným tribunálom v rámci disciplinárneho konania. Návrh ustanovenia, podľa ktorého takéto disciplinárne rozhodnutie by malo vyžadovať súhlas prezidenta (návrh čl. 12 ods. 2), bol vypustený na návrh senátu. Aj táto zmena je vítaná.²⁴

B. Menovanie predsedu ústavného tribunálu

26. Podľa zákona z júla 2016 môže prezident vybrať predsedu ústavného tribunálu spomedzi troch kandidátov predložených valným zhromaždením sudcov ústavného tribunálu (čl. 16). V porovnaní so zákonom z roku 2015 (čl. 12) a predchádzajúcim zákonom z roku 1997 (čl. 15) sa zvýšil počet kandidátov na predsedu ústavného tribunálu z dvoch na troch, hoci celkový počet sudcov podľa ústavy ostáva 15, pričom aktuálne sa na rozhodovacej činnosti podieľa 12 sudcov. Každý sudca má presne jeden hlas a traja kandidáti s najvyšším počtom hlasov sú oznámení prezidentovi. Musia mu byť predložení celkom traja kandidáti.²⁵ Za súčasnej situácie, keď je iba 12 sudcov, dokáže skupina troch sudcov zariadiť, že ich kandidát bude na zozname, hoci nemusí mať dôveru ostatných sudcov. Treba poznamenať, že traja z 12 sudcov, ktorí sa podieľajú na rozhodovacej činnosti, boli zvolení súčasným zložením Sejmu.

27. V minulosti Benátska komisia odporúčala voľbu predsedu ústavného súdu sudcami ako dobrú prax²⁶, ale komparatívny prieskum ukazuje, že k tomu neexistuje definitívny európsky štandard.²⁷

28. Článok 194 ods. 2 ústavy vyžaduje, aby kandidáti na predsedu ústavného tribunálu boli „navrhnutí valným zhromaždením sudcov ústavného tribunálu“. V čl. 194 ods. 2 teda poľská ústava zavádza zmiešaný systém, kde valné zhromaždenie navrhuje prezidentovi kandidátov, z ktorých si následne môže vybrať. Účelom tohto systému je zjavne dať ústavnému tribunálu významný vplyv na to, kto bude jeho predsedom. Ak počet kandidátov predkladaných orgánom zložených z 15 sudcov sa zvýši z dvoch na troch, tento vplyv sa z veľkej miery odstráni.

29. V takomto systéme, kde je veľmi malý počet voličov (12 za súčasnej situácie, 15 po eventuálnom vyriešení problémov s personálnym obsadením), ktorí majú zvoliť relatívne vysoký počet (troch) kandidátov (25 %, resp. 20%), obmedzenie jedného sudcu na jeden hlas

²⁴ Akýkoľvek priestor na uváženie, či prijme alebo odmietne odvolanie sudcu, by prezident dostal, bolo by to problematické. Takýto prezidentov priestor na uváženie by bol neporovnateľný s formálnym odvolávaním sudcov ústavného súdu v iných štátoch. Napr. v Nemecku v zmysle § 105 zákona o spolkovom ústavnom súde je to ústavný súd, ktorý môže poveriť spolkového prezidenta odvolať sudcu tohto súdu, pričom toto odvolanie predstavuje iba formálny akt, ktorým sa vykonáva rozhodnutie súdu.

²⁵ Návrh zákona prijatý sejmom v druhom čítaní hovoril o predložení „aspoň“ troch kandidátov. Sejm akceptoval návrh senátu vypustiť slovo „aspoň“.

²⁶ CDL-AD(2011)016, stanovisko k novej ústave Maďarska, § 94.

²⁷ Predsedu súdu najvyššej inštancie si volia sami sudcovia tohto súdu v Albánsku, Brazílii, Chorvátsku, Kosove, Taliansku, Lotyšsku, Moldavsku, Monaku, Portugalsku, Rumunsku, Srbsku, Macedónsku, Turecku a na Ukrajine; v Rakúsku, Bielorusku, Česku, Francúzsku, Nemecku, Maďarsku, Litve, Luxembursku, Holandsku, Nórsku, Rusku, Slovensku, Južnej Afrike a Švajčiarsku ho menujú/volia politické orgány; pozri tiež CDL-STD(1997)020, správa o zložení ústavných súdov – veda a technika demokracie, a www.CODICES.coe.int.

pravdepodobne povedie k vážnemu skresleniu výsledkov v porovnaní s úmyslom valného zhromaždenia. Ľahko by sa mohlo stať, že tretí či dokonca druhý kandidát budú navrhnutí malým počtom sudcov, prípadne iba jedným (možno samým sebou). Takejto situácii sa treba vyhnúť, a to ideálne tak, že každý sudca bude mať toľko hlasov, koľko má byť zvolených kandidátov a predložených prezidentovi. Jedine takýto systém môže zaistiť, že návrhy budú vyjadrovať vôľu valného zhromaždenia a nebudú iba arbitrárnym výsledkom odrážajúcim vôľu malej menšiny sudcov, čo sa javí byť v rozpore s účelom čl. 194 ústavy.

30. Článok 16 by mal byť pozmenený tak, aby sa zaistilo, že iba kandidáti s výraznou podporou ústavného tribunálu budú môcť byť navrhnutí poľskému prezidentovi (napr. vypustením pravidla, že sudcovia majú po jednom hlase, ako aj požiadavky predloženia troch kandidátov).

31. Počas návštevy sa delegácia Benátskej komisie dozvedela, že po rozsudku z 11. augusta 2016 prebiehajú na ústavnom tribunáli ešte ďalšie dve konania smerujúce proti zákonu z 22. júla (jedno iniciované prvým predsedom najvyššieho súdu, druhé skupinou poslancov sejmu). Zrejme sa týkajú okrem iného ústavnosti čl. 16 zákona. Bude na samotnom ústavnom tribunáli, aby rozhodol, či je to v súlade s čl. 194 ods. 2 ústavy. Benátska komisia je však toho názoru, že najmä s ohľadom na súčasné zloženie ústavného tribunálu toto ustanovenie dáva poľskému prezidentovi príliš silnú kontrolu nad činnosťou ústavného tribunálu.

C. Kvórum pre uznášaniaschopnosť – 11 z 15 sudcov

32. V čl. 26 ods. 2 bolo kvórum pre uznášaniaschopnosť pléna znížené z 13 na 11 sudcov z 15. Hoci toto približne 70-percentné kvórum je stále vyššie než vo väčšine európskych štátoch (pozri komparatívnu informáciu v časti V.B.2 stanovisku CDL-AD(2016)001), nie je také vysoké, aby ohrozovalo riadny chod ústavného tribunálu, ak sudcovia budú dodržiavať svoju povinnosť zúčastňovať sa konania ústavného tribunálu. Keďže v súčasnosti sa na rozhodovacej činnosti podieľa 12 sudcov, toto nové pravidlo by tiež mohlo umožniť kancelárii premiérky uverejňovať budúce rozsudky ústavného tribunálu bez toho, aby šla do rozporu so svojím predchádzajúcim (a mylným) právnym názorom.

D. Postúpenie vecí plénu

33. Článok 26 ods. 1 bod 1 ustanovuje, že ústavný tribunál rozhoduje v pléne o veciach týkajúcich sa mocenských sporov medzi ústrednými štátnymi orgánmi, o existencii prekážok výkonu úradu prezidenta Poľskej republiky, ústavnosti cieľov a činností politických strán, predbežnej kontrole návrhov zákonov, medzinárodných zmluvách pred ich ratifikáciou, zákone o ústavnom tribunáli a o obzvlášť komplexných prípadoch a prípadoch, v ktorých sa senát chce odkloniť od staršej judikatúry. Predseda tribunálu môže vyhlásiť určitú vec za obzvlášť komplexnú [čl. 26 ods. 1 bod 1 písm. f)]. Okrem toho traja sudcovia môžu vec postúpiť plénu [čl. 26 ods. 1 bod 1 písm. g)].

34. Požiadavka, aby ústavný tribunál zasadal v pléne, je v prípade jej častého uplatňovania značnou záťažou pre fungovanie tribunálu. Čo robí ustanovenie čl. 26 ods. 1 bod 1 písm. g) sporným, je to, že ostatní sudcovia nemôžu tento návrh odmietnuť. V systémoch, kde takéto postúpenie veci plénu existuje (ako napr. v Rakúsku), môže plénum bez takéhoto obmedzenia

postúpenie odmietnuť alebo rozhodnúť v skrátrenom konaní, ak dôjde k záveru, že vec nevyvoláva vážne ústavné otázky. Prijatie podobného prístupu v Poľsku by mohlo tieto problémy odstrániť.

35. V rozsudku z 11. augusta 2016 ústavný tribunál rozhodol, že čl. 26 ods. 1 bod 1 písm. g), ktorý umožňuje sudcom tribunálu postúpiť vec plénu, je v rozpore s čl. 197 ústavy (ktorý hovorí o tom, že organizáciu tribunálu a konanie pred ním upraví zákon) a čl. 195 ústavy (ktorý hovorí o nezávislosti sudcov tribunálu). Tribunál poznamenal, že takýto návrh urobený tromi sudcami nemusí byť odôvodnený a nemôže byť preskúmaný predsedom tribunálu ani iným senátom. Okrem toho princíp poctivosti vyplývajúci z preambuly poľskej ústavy je narušený, pretože pravidlo, že plénum by malo rozhodovať iba najvýznamnejšie a najzávažnejšie veci, môže byť porušené. Napokon, podľa ústavného tribunálu by bol porušený aj princíp riadneho fungovania tribunálu, pretože spomínané ustanovenie by mohlo viesť k situácii, že väčšinu vecí by rozhodovalo plénum.

36. Rozhodnutie ústavného tribunálu je presvedčivé a v súlade s postojom Benátskej komisie vyjadreným okrem iného v jej nedávnom stanovisku k novele organického zákona o ústavnom súde a k zákonu o konaní pred ústavným súdom, ktoré sa týkalo Gruzínska.²⁸ V prípade, že ostatní sudcovia nemajú možnosť odmietnuť návrh na postúpenie, je tu nebezpečenstvo politizácie a narušenia riadneho fungovania tribunálu.

E. Prítomnosť generálneho prokurátora

37. Článok 61 ods. 6 ustanovuje, že pojednávania môžu prebiehať v neprítomnosti generálneho prokurátora okrem prípadov, v ktorých sa jeho prítomnosť vyžaduje. Článok 30 ods. 5 vyžaduje prítomnosť generálneho prokurátora vo všetkých konaniach pred plénom, medzi ktoré podľa čl. 26 patria aj obzvlášť komplexné prípady. To znamená, že generálny prokurátor dokáže v komplexných veciach zabrániť konaniu pojednávania jednoducho tak, že sa ich nezúčastní. Zdá sa, že neexistuje postup, ktorý by tribunálu umožňoval konať aj v prípade opakovanej absencie generálneho prokurátora. Tieto ustanovenia by mohli byť v ich kombinácii ľahko zneužitú pre účely zabránenia tribunálu v rozhodovaní v neprítomnosti generálneho prokurátora. Okrem toho treba poznamenať, že v marci 2016 došlo ku koncentrácii funkcií generálneho prokurátora a ministra spravodlivosti. Minister spravodlivosti teraz vykonáva právomoci generálneho prokurátora, ako to bolo pred rokom 2011. Je potrebné si však uvedomiť, že zákony preskúmané tribunálom budú často navrhované ministrom spravodlivosti alebo inými ministerstvami, a preto má minister spravodlivosti priamy záujem na výsledku konania pred tribunálom a nemal by mať možnosť blokovat' alebo spomaľovať konanie.

39. Keďže generálny prokurátor môže byť podľa čl. 30 ods. 5 zastúpený svojím zástupcom, niet dôvodu, prečo by jeho neprítomnosť alebo neprítomnosť jeho zástupcu na pojednávaní riadne mu oznámenom mala brániť tribunálu pokračovať v pojednávaní. Benátska komisia v žiadnom prípade nepopiera užitočnosť prítomnosti generálneho prokurátora alebo jeho zástupcu. Avšak za súčasného znenia toto ustanovenie umožňuje členovi vlády zasahovať do činnosti tribunálu a oddialiť rozhodnutie v obzvlášť dôležitých veciach, ktoré môžu mať pre vládu veľký význam.²⁹ Článok 61 ods. 6 vážne ohrozuje efektívne fungovanie tribunálu.

²⁸ CDL-AD(2016)017, § 38 – § 41.

²⁹ CDL-AD(2016)007, Zoznam kritérií právneho štátu, § 74.

40. Skutočnosť, že tieto ustanovenia boli súčasťou zákona z roku 1997 (čl. 29 ods. 5 a čl. 60 ods. 4), na tomto hodnotení nič nemení aj preto, že, ako bolo uvedené, zákon z 22. júla významne rozširuje právomoci pléna a umožňuje trom sudcom alebo predsedovi tribunálu postúpiť akúkoľvek vec plénu bez toho, aby toto postúpenie mohli ostatní sudcovia odmietnuť.

41. Dňa 11. augusta 2016 tribunál rozhodol, že čl. 61 ods. 6 zákona je v rozpore s čl. 10 (deľba moci), čl. 173 (nezávislosť súdnictva) a čl. 188 (právomoci ústavného tribunálu) ústavy, ako aj s jej preambulou (princíp poctivosti a efektívnosti orgánov verejnej moci), pretože opakovaná neprítomnosť generálneho prokurátora by mohla viesť k nekonečnému oddaľovaniu rozhodnutia vo veci samej.

42. Tribunál tým, že generálnemu prokurátorovi odňal možnosť blokovat' konanie pred ním, odstránil ohrozenie riadneho fungovania tribunálu.

F. Poradie vecí

43. Článok 38 ods. 3 zákona ustanovuje, že pojednávania vo veciach prijatých na ďalšie konanie by mali byť rozvrhnuté v poradí, v akom boli návrhy na začatie jednotlivých konaní tribunálu doručené. Tento článok obsahuje aj niekoľko výnimiek, najmä pre prípady zahŕňajúce predbežnú kontrolu návrhov zákonov, kontrolu ústavnosti medzinárodných zmlúv pred ich ratifikáciou, kontrolu zákona o štátnom rozpočte, kontrolu zákona o ústavnom tribunáli, ďalej veci týkajúce sa prekážok vo výkone úradu prezidenta Poľskej republiky, veci týkajúce sa kompetenčných sporov medzi štátnymi orgánmi a kontrolu ústavnosti cieľov a činnosti politických strán³⁰ (čl. 38 ods. 4). Článok 38 ods. 5 ustanovuje, že predseda tribunálu môže stanoviť dátum pojednávania a obísť tak pravidlo poradia, ak je to nevyhnutné z dôvodu ochrany práv a slobôd občanov, národnej bezpečnosti alebo ústavného poriadku. Na návrh piatich sudcov môže predseda tribunálu rozhodnutie o stanovení dátumu pojednávania prehodnotiť.³¹

44. Stanovisko kritizovalo pravidlo poradia obsiahnuté v novele z 22. decembra 2015, pretože „ústavné sudy majú byť schopné rýchlo rozhodnúť urgentné veci a tiež veci týkajúce sa fungovania ústavných orgánov, napr. ak je tu nebezpečenstvo zablokovania politického systému“ (bod 63). Relevantné ustanovenia novely boli taktiež vyhlásené za protiústavné rozsudkom č. 47/15 z 9. marca 2016.

45. Okrem výnimiek uvedených v čl. 38 ods. 4, ktoré sa týkajú špecifických konaní, čl. 38 ods. 5 zahŕňa širokú škálu situácií, v ktorých predseda tribunálu môže neuplatniť pravidlo poradia za určitých dôležitých okolností (ochrana práv a slobôd občanov, národná bezpečnosť, ústavný poriadok). Hoci táto zvýšená flexibilita je vítaná, stále je otázne, či a prečo je takéto pravidlo vôbec potrebné. Je dôležité pre nezávislosť a riadne fungovanie tribunálu, aby bol schopný určiť si poradie svojich konaní. Vplyvná pozícia predsedu tribunálu v tejto veci robí ešte významnejšou požiadavku, aby mal predseda dôveru svojich kolegov (pozri text v časti B).

³⁰ Táto posledná výnimka bola pridaná na základe návrhu senátu, ktorý sejm akceptoval.

³¹ Návrh čl. 38 ods. 5 zákona ustanovoval, že predseda tribunálu mohol určiť aj dátum mimo predpísaného poradia, ak o to požiadal prezident. Tento akt prezidenta by si vyžadoval kontrasignáciu premiérom (čl. 144 ods. 2 ústavy). Takýto druh závislosti tribunálu od prezidenta a premiéra by nepochybne odporoval princípu deľby moci a nezávislosti tribunálu. Je dôležité, že toto ustanovenie bolo na návrh senátu vypustené.

46. Zákon taktiež stále neudeľuje výnimku žiadostiam o predbežnú otázku podaným na Súdnom dvore Európskej únie, ako sa v stanovisku odporúčalo: „*je potrebné zabezpečiť, že žiadosť, aby Súdny dvor vydal predbežný nález, nezablokuje fungovanie ústavného tribunálu. Predbežné otázky nevyhnutne spomaľujú konanie pred vnútroštátnymi súdmi, pretože tieto sú počas konania pred Súdnym dvorom prerušené. Striktná aplikácia pravidiel poradia podľa čl. 80 ods. 2 by vyústila do neschopnosti ústavného tribunálu rozhodnúť v akejkoľvek inej veci, kým by Súdny dvor nevydal svoj nález. To by znamenalo rozpor poľského práva s právom EÚ.*“ (bod 61). Benátska komisia je znepokojená nad tým, že v tomto prípade nebola zahrnutá žiadna výnimka. Možno mať pochybnosti, či by predbežná otázka podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie mohla byť subsumovaná pod výnimku uvedenú v čl. 38 ods. 5 zákona (ochrana práv a slobôd občanov, národná bezpečnosť, ústavný poriadok). Z tohto dôvodu by mala byť v čl. 38 ods. 4 poskytnutá konkrétna výnimka aj na túto situáciu.

47. V rozsudku z 11. augusta 2016 tribunál rozhodol, že ustanovenia o pravidle poradia a jeho výnimkách (čl. 38 ods. 3 až 6) sú v rozpore s čl. 10 (deľba moci), čl. 173 (nezávislosť súdnictva), čl. 188 (právomoci ústavného tribunálu) a s čl. 191 ods. 1 bodmi 1 až 5 (orgány s právomocou obrátiť sa na tribunál) ústavy, ako aj s jej preambulou (poctivosť a efektívnosť). Diskriminácia namierená proti abstraktnej kontrole v zmysle čl. 38 podkopáva dôveryhodnosť a konzistentnosť ústavného systému. Podľa tribunálu návrhy podávané skupinou poslancov sejmu (parlamentnou menšinou) sú zárukou implementácie princípu politického pluralizmu.

48. Úplné odstránenie pravidla poradia tribunálom je pozitívom, pretože zaručuje potrebnú flexibilitu činnosti tribunálu, ktorú by bolo ťažké dosiahnuť aj za použitia výnimiek uvedených v čl. 38 ods. 5. Okrem toho rieši to problém chýbajúcej výnimky pre prípady predbežných otázok kladených Súdnemu dvoru Európskej únie.

G. Odklad pojednávani

49. Článok 61 ods. 1 zákona zavádza povinnosť, aby sa pojednávanie nekonalo skôr ako 30 dní po upovedomení účastníkov. Článok 61 ods. 2 uvádza výnimky k tomuto pravidlu v prípade predbežnej kontroly rozpočtových zákonov a rozhodovania o existencii prekážok vo výkone prezidentského úradu. Tieto druhy konaní nespádajú pod pravidlo poradia a tribunál by o nich mal rozhodnúť bezodkladne. Podľa čl. 61 ods. 3 vo veciach týkajúcich sa „právných otázok“ (kladených všeobecnými súdmi), ústavných sťažností a vecí týkajúcich sa kompetenčných sporov medzi ústavnými orgánmi štátnej správy môže predseda tribunálu skrátiť túto lehotu o polovicu, ak proti takému skráteniu nevznesú do siedmich dní námietky dopytujúci sa súd, sťažovateľ alebo navrhovateľ.

50. Stanovisko ostro kritizovalo pravidlo obsiahnuté v novele z 22. decembra 2015, podľa ktorého sa pojednávanie nemohlo uskutočniť skôr ako šesť mesiacov po upovedomení účastníkov: „*Nariadovanie takýchto dlhých lehôt na nariadenie pojednávania by mohlo pripraviť opatrenia ústavného tribunálu o veľkú časť ich účinku, v mnohých prípadoch by dokonca celkom stratili význam, aj keď vezmeme do úvahy výnimky upravené v odseku 2a (žiadosť prezidenta, veci týkajúce sa ľudských práv a veci týkajúce sa rokovacieho poriadku sejmu alebo senátu). Neexistuje žiadne všeobecné ustanovenie, ktoré by ústavnému tribunálu umožňovalo v naliehavých prípadoch tieto lehoty skrátiť. Táto situácia je opäť v rozpore s požiadavkou rozumnej dĺžky konania podľa čl. 6 dohovoru.*“ (bod 87).

51. Lehota 30 dní je nepochybne lepšia než predchádzajúca šesťmesačná, ale tribunál by stále mal mať možnosť výnimky vo všetkých urgentných veciach, pretože „*súdy potrebujú priestor na uváženie, keď určujú procesné lehoty a najmä keď určujú dátumy verejných pojednávanií. Predovšetkým v časoch krízy potrebujú ústavné súdy flexibilitu.*“ (bod 86).

52. Odvolávajúc sa na rovnaké dôvody ako na tie viažuce sa na čl. 38 ústavný tribunál rozsudkom z 11. augusta 2016 rozhodol, že toto ustanovenie čl. 61 ods. 3 „*týkajúce sa právnych otázok, ústavných sťažností a kompetenčných sporov medzi ústrednými ústavnými orgánmi*“ je v rozpore s čl. 191 ods. 1 bodmi 1 až 5 ústavy (orgány s právomocou obrátiť sa na tribunál), ako aj s preambulou ústavy (princíp poctivosti a efektívnosti orgánov verejnej správy). Tribunál tak odstránil ustanovenie obmedzujúce právomoc predsedu tribunálu skrátiť spomínanú tridsaťdňovú lehotu na pätnásťdňovú iba na niektoré konania (právne otázky položené všeobecnými súdmi, ústavné sťažnosti, kompetenčné spory). Predseda tribunálu tak teraz môže túto lehotu skrátiť vo všetkých druhoch konaní.

53. Rozšírenie právomocí predsedu tribunálu skrátiť tridsaťdňovú lehotu na vyhlásenie pojednávania na všetky druhy konaní, ku ktorému došlo rozsudkom z 11. augusta 2016, je v súlade s odporúčaniami obsiahnutými v stanovisku. Dáva to činnosti tribunálu flexibilitu v urgentných veciach, čo je dôležité pre účely zachovania efektívnosti a nezávislosti tribunálu. Avšak neskrátiteľná pätnásťdňová lehota môže byť stále prídlhá vo veľmi urgentných veciach.

H. Odloženie rozhodnutia na návrh štyroch sudcov

54. Podľa čl. 68 ods. 5 môžu vo veciach, o ktorých rozhoduje plénum, štyria sudcovia navrhnúť odloženie porady, ak sú toho názoru, že daná vec je mimoriadne významná pre ústavný poriadok alebo verejný poriadok, a nesúhlasia so záverom. Títo sudcovia potom predložia alternatívny návrh pre potreby ďalšej porady po troch mesiacoch (čl. 68 ods. 6). Ak na tejto porade štyria sudcovia (nemusia ísť o tých istých) opäť vynesú námietku (pravdepodobne proti záverom väčšiny sudcov), porada sa opäť odloží o tri mesiace. Na tejto ďalšej porade, ktorá sa koná šesť mesiacov po tej prvej, sa uskutoční hlasovanie (čl. 68 ods. 7).

55. Tieto dve trojmesačné lehoty tribunál nemôže skrátiť. Ich nepochopiteľná dĺžka ani nezávisí od vôle nesúhlasiacich štyroch sudcov. Aj keby títo sudcovia navrhovali kratšiu lehotu odkladu, návrh zákona to neumožňuje.

56. Takéto pravidlo je obzvlášť nezvyčajné. Podľa neho môže menšina štyroch sudcov z 15 (zhruba štvrtina) dosiahnuť odloženie rozhodnutia o celkový čas šesť mesiacov.

57. Je legitímnym cieľom umožniť sudcom viac času pre prípravu mimoriadne komplexného prípadu. V tomto ohľade čl. 68 ods. 4 zákona už umožňuje odloženie porady o dva týždne. Článok 68 ods. 5 až 7 nezávisí od zložitosti prípadu, ale iba od existencie štyroch sudcov, ktorí nesúhlasia s väčšinovými závermi. Najmä druhej trojmesačnej lehote chýba akékoľvek odôvodnenie, pretože tí štyria sudcovia ani nemusia pripraviť alternatívne riešenie. V každom prípade by sa malo ponechať na ústavnom tribunáli, aby si vytvoril vlastné riešenia pre prípad konfliktu názorov medzi sudcami. Rigidným pravidlám prijatým zákonodarcom je potrebné sa vyhnúť, pretože tieto pravidlá namiesto hľadania konsenzu nabádajú sudcov nesúhlasiť.

58. Právna úprava umožňujúca odloženie rozhodnutia až na šesť mesiacov na návrh štyroch sudcov teda nemá opodstatnenie. V každom prípade neodráža potrebné pochopenie ochrany efektívneho ústavného súdnictva. Tieto normy by sa ľahko dali zneužiť na spomalenie konaní v citlivých prípadoch. Striktné lehoty so značnou minimálnou dĺžkou, o ktorú navrhovatelia nežiadajú (pretože ide o vnútroorganizačnú záležitosť), navyše spomaľujú rozhodovanie o veci samej. Okrem toho takáto právna úprava vychádza z predpokladu, že ústavný tribunál a jeho predseda nie sú schopní prijať vhodné opatrenia na zaistenie konania bez prieťahov za súčasného rešpektovania toho, že sudcovia potrebujú na prípravu stanovísk určitý čas, a zároveň nabádajú sudcov k neústupčivosti namiesto podporovania hľadania kompromisov. Opäť je teda v ohrození riadny chod a nezávislosť tribunálu.

59. Vo veciach ústavných sťažností podaných fyzickými osobami, ak sú tieto postúpené trom sudcami plénu podľa čl. 26 ods. 1 bod 1 písm. g), by takéto odklady mohli viesť k porušeniu práva na prejednanie veci v rozumnom čase podľa čl. 6 dohovoru. Ustanovenie o odklade by mohlo mať negatívny dopad na riadny chod tribunálu a malo by byť zrušené.

60. V rozsudku z 11. augusta 2016 ústavný tribunál rozhodol, že čl. 68 ods. 5 až 7 sú v rozpore s čl. 188 (právomoci ústavného tribunálu) a čl. 195 ods. 1 (nezávislosť sudcov tribunálu) ústavy a tiež s preambulou ústavy (princíp poctivosti a efektívnosti). Podľa názoru tribunálu by ustanovenia čl. 68 mohli viesť k situáciám, kde skupina štyroch sudcov by bezdôvodne ovplyvňovala predsedu tribunálu v otázkach nesúvisiacich s meritom veci.

61. Rozhodnutie tribunálu zrušiť toto ustanovenie umožňujúce štyrom sudcom dosiahnuť odklad rozhodnutia až na šesť mesiacov odstraňuje nebezpečenstvo narušania riadneho chodu a nezávislosti tribunálu.

I. Väčšina potrebná na prijatie rozhodnutia

62. Novela z 22. decembra 2015 zaviedla požiadavku dvojtretinovej väčšiny pre plenárne rozhodnutia. Článok 69 ods. 1 zákona sa vracia späť k jednoduchej väčšine pre všetky druhy rozhodnutí.

63. Stanovisko trvalo na tom, že ustálenú ústavnú prax hlasovania jednoduchou väčšinou „*nemožno zmeniť obyčajným zákonom, ale iba novelou ústavy, ktorá si vyžaduje kvalifikovanú väčšinu*“ (bod 82), a že „*takáto prísna požiadavka so sebou prináša riziko zablokovania rozhodovacieho procesu ústavného tribunálu a jeho znefunkčnenia, čo ústavnému tribunálu znemožní vykonávať svoju kľúčovú úlohu spočívajúcu v zabezpečovaní ústavnosti zákonov*“ (bod 79). Dvojtretinová väčšina bola napokon predsa len vyhlásená tribunálom za protiústavnú v rozsudku z 9. marca 2016.

64. Zavedenie jednoduchej väčšiny pre hlasovanie vo všetkých prípadoch treba uvítať, keďže odstraňuje jeden z problémov fungovania tribunálu, ktorý vytvorila novela z 22. decembra 2015.

J. Prerušenie prebiehajúcich konaní iniciovaných štátnymi orgánmi

65. Podľa čl. 83 ods. 2 zákona musí tribunál „skončiť“ všetky prebiehajúce konania do jedného roka od nadobudnutia účinnosti nového zákona. Článok 83 nehovorí jasne,

čo znamená „skončiť“ konanie a najmä čo sa stane s vecami, ktoré nebudú skončené včas.

66. Toto ustanovenie sa týka iba individuálnych sťažností (čl. 191 ods. 1 bod 6 ústavy) a podaní všeobecných súdov (čl. 193 ústavy). Iné prebiehajúce konania iniciované štátnymi orgánmi, prezidentom, predsedom sejmu, predsedom senátu, premiérom, ako aj okrem iného skupinami poslancov, predsedami najvyšších súdov, ombudsmanom, orgánmi územnej samosprávy, zamestnaneckými odbormi a cirkvami (čl. 191 ods. 1 body 1 až 5 ústavy) sa majú prerušiť na šesť mesiacov, aby mohli účastníci prispôsobiť svoje podania podmienkam nového návrhu zákona.

67. Článok 85 ustanovuje, že po nadobudnutí účinnosti zákona majú byť všetky pojednávania odročené a rozvrhnuté podľa novej úpravy. Článok 86 ustanovuje pre verejné vyhlasovanie rozhodnutí tribunálu to isté. Podľa článku 87 návrhy podané orgánmi územnej samosprávy, zamestnaneckými odbormi, národnými združeniami zamestnávateľov, profesijnými organizáciami a náboženskými organizáciami, ktoré boli podľa zákona z roku 2015 prijaté na ďalšie konanie, ostávajú prípustnými aj podľa nového zákona.

68. Preregistrovanie prebiehajúcich inštitucionálnych konaní sa zdá byť nepotrebné a lehota šiestich mesiacov je asi prídlhá. Nie je tiež jasné, prečo by sa takéto preregistrovanie a opätovné rozvrhnutie pre niektoré konania malo vyžadovať a pre iné zase nie. Úplne by postačovala prechodná norma, ktorá by ustanovila, ktoré nové procesné pravidlá sa majú použiť v prípade aktov tribunálu v už začatých veciach.

69. Tieto ustanovenia by mali za následok, že individuálne sťažnosti a právne otázky (podania všeobecných súdov) by pokračovali, kým ostatné konania by boli na šesť mesiacov zablokované. Individuálne sťažnosti a podania súdov sú, samozrejme, veľmi dôležitými druhmi konaní, najmä kvôli právu na prerokovanie veci bez prietáhov podľa čl. 6 dohovoru. Môžu však existovať aj individuálne sťažnosti či právne otázky, ktoré nie sú veľmi urgentné. Na druhej strane toto ustanovenie spomalí rozhodovanie aj v niektorých kategóriách konaní, ktoré môžu obsahovať veľmi dôležité prípady, a to aj z pohľadu ochrany ľudských práv.

70. Podľa čl. 85 ods. 2 konania, ktoré nie sú preregistrované, sa zastavia. To zahŕňa aj veci už pripustené na ďalšie konanie. Automatické zastavenie týchto konaní predstavuje retroaktívny zásah do práv účastníkov, čo je neprijateľné.

71. Napokon, nie je logické, aby niektoré veci museli byť prerušené na šesť mesiacov kvôli preregistrovaniu, kým ústavné sťažnosti a právne otázky môžu pokračovať bez preregistrovania.

72. V rozsudku z 11. augusta 2016 ústavný tribunál rozhodol, že čl. 83 ods. 2 a čl. 84 až čl. 87 zákona sú v rozpore s čl. 2 (právy a demokratický štát uznávajúci princípy sociálnej spravodlivosti), čl. 10 (deľba moci) a čl. 173 (nezávislosť súdnictva) ústavy, ako aj s preambulou ústavy. Podľa názoru tribunálu by bolo nemožné tieto ustanovenia aplikovať v praxi a viedli by k prietahom vo všetkých konaniach vrátane ústavných sťažností.

73. Zrušenie ustanovení o prerušení prebiehajúcich konaní tribunálom prechádza vážnym zásahom do činnosti tribunálu a je v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie.

K. Zverejnenie rozsudkov

1. „Žiadosť“ predsedu tribunálu o zverejnenie rozsudkov

74. Článok 80 ustanovuje, že rozsudky tribunálu sa uverejňujú v zbierke zákonov. Podľa čl. 80 ods. 4 predseda tribunálu podáva žiadosť o zverejnenie rozsudku premiérovi v zmysle zákona o zverejňovaní normatívnych aktov a niektorých ďalších právnych aktov.

75. Podľa čl. 105 ods. 2 zákona z roku 2015 (a čl. 79 ods. 3 zákona z roku 1997) predseda tribunálu zverejnenie rozsudku „prikazoval“. Článok 80 nového zákona hovorí iba o „žiadosti“ adresovanej premiérovi. Vzhľadom na problémy s publikovaním rozsudkov z 9. marca 2016 a 11. augusta 2016 (a ďalších 21 rozsudkov vydaných od 9. marca 2016, ktoré boli publikované iba s veľkým časovým odstupom, ako aj jedného aktu parlamentu) môže takáto zmena ešte viac zvýšiť riziko, že rozsudky nebudú publikované načas, keďže sa premiérovi dáva potenciálny právny základ na odmietnutie publikovať rozsudky, a taktiež riziko porušovania čl. 190 ods. 2 ústavy, ktorý vyžaduje bezodkladné publikovanie rozsudkov.

76. Stanovisko ďalej uvádzalo: *„Odmietnutie uverejniť rozsudok č. 47/15 z 9. marca 2016 by bolo nielen v rozpore s princípom právneho štátu, ale takýto bezprecedentný krok by ešte väčšmi prehĺbil ústavnú krízu spustenú voľbou sudcov v auguste 2015 a novelou z 22. decembra 2015. Nielen poľská ústava, ale aj európske a medzinárodné štandardy vyžadujú, aby boli rozsudky ústavného súdu rešpektované. Uverejnenie rozsudku a jeho rešpektovanie orgánmi sú nevyhnutnou podmienkou pre nájdenie východiska z tejto ústavnej krízy.“* (bod 143).

77. V právnom štáte a konkrétne v súlade s princípom nezávislosti súdnictva³² nemôže právoplatnosť a účinnosť rozsudkov závisieť od rozhodnutí exekutívy alebo legislatívy. Najmä odmietnutie zverejniť rozsudky ústavného tribunálu bez sankcie predstavuje zásadné spochybnenie autority a nezávislosti súdu ako konečného arbitra v ústavnoprávnych veciach.

78. V apríli 2016 valné zhromaždenie poľského najvyššieho súdu vyhlásilo, že nepublikované rozsudky tribunálu sú záväzné a majú byť vykonané. V rozsudku z 8. augusta 2016 najvyšší správny súd taktiež aplikoval nepublikovaný rozsudok ústavného tribunálu. Deklarácia najvyššieho súdu a rozhodnutie najvyššieho správneho súdu sledujú cieľ zachovania záväznosti rozsudkov, čo je v súlade s princípom záväznosti rozsudkov ústavných

³² Pozri tiež Všeobecné odporúčanie Výboru OSN pre ľudské práva č. 32 o práve na spravodlivý proces: čl. 14 ods. 1 paktu ustanovuje právo na spravodlivý proces pred „príslušným, nezávislým, nestranným a zákonným súdom“.

„19. Požiadavka kompetencie, nezávislosti a nestrannosti súdu v zmysle čl. 14 ods. 1 je absolútnym právom, z ktorého nie je prípustná žiadna výnimka. Požiadavka nezávislosti sa týka najmä procesu menovania sudcov a kritérií, ktoré musia kandidáti na tento post spĺňať, ako aj záruk toho, že z funkcie nebudú odvolaní pred dovŕšením povinného dôchodkového veku alebo uplynutím ich funkčného obdobia, ak takéto záruky existujú, ďalej podmienok, za ktorých môžu byť povýšení, preložení, resp. týkajúcich sa možnosti pozastaviť im výkon funkcie, ako aj podmienok skončenia funkcie, a takisto skutočnej nezávislosti súdnictva od politických zásahov zo strany legislatívy a exekutívy. Štáty by mali prijať konkrétne opatrenia na zaručenie nezávislosti súdnictva a ochrany sudcov od politického vplyvu na ich rozhodovaciu činnosť... Ak funkcie a právomoci súdnictva a exekutívy nie sú jasne odlišené, resp. ak je exekutíva schopná kontrolovať či riadiť súdy, nemožno hovoriť o nezávislom súdnictve.“

„27. Dôležitým aspektom spravodlivého procesu je jeho rýchlosť. Hoci problému prietahov v trestných konaniach sa výslovne venuje č. 14 ods. 3 písm. c), prietahy v civilných veciach, ktoré nemožno odôvodniť zložitou prípadu alebo správaním účastníkov, predstavujú porušenie princípu spravodlivého procesu zakotveného v odseku 1 tohto ustanovenia.“

súdov zakotveným v poľskej ústave a v ústavách a zákonoch ostatných členských štátov Rady Európy. Podľa čl. 31 nemeckého zákona o spolkovom ústavnom súde rozhodnutia spolkového ústavného súdu sú záväzné pre spolkové a krajinské ústavné orgány, ako aj pre všetky sudy a orgány verejnej moci. Ak je nejaký zákon vyhlásený za súladný alebo nesúladný so spolkovou ústavou alebo iným spolkovým zákonom, prípadne je zrušený, relevantný výrok rozhodnutia publikuje spolkové ministerstvo spravodlivosti a ochrany spotrebiteľa v spolkovej zbierke zákonov. Všeobecne sa uznáva, že publikácia nemá konštitutívny charakter. Rozhodnutie spolkového ústavného súdu nadobúda účinnosť po vyhlásení alebo doručení rozhodnutia.

79. V Rakúsku rozsudky ústavného súdu, ktoré vyhlasujú zákon za protiústavný, zaväzujú spolkového kancelára alebo kompetentného predsedu krajinskej vlády uverejniť rozsudok bezodkladne (čl. 140 ods. 5 spolkového ústavného zákona). Avšak už samotný rozsudok má účinok zrušenia protiústavných ustanovení.³³ V Rakúsku je teda zrušenie zákona účinné a záväzné pre účastníkov odo dňa, kedy bol rozsudok stranám doručený, bez ohľadu na dátum zverejnenia v zbierke zákonov.

80. V Spojených štátoch sú všetky odôvodnenia rozhodnutí federálneho najvyššieho súdu uverejňované v Zbierke rozhodnutí Spojených štátov amerických spravodajcom najvyššieho súdu, ktorého kreuje Kongres. Spravodajca nemá žiaden priestor pre uváženie, či a ktoré rozhodnutia uverejní, pričom všetky rozhodnutia sú všeobecne záväzné a môžu byť použité ako záväzný precedens od momentu, keď sú najvyšším súdom vydané.³⁴

81. Iné krajiny môžu mať trochu iné riešenie. Napríklad v Belgicku rozsudok, ktorý ruší zákon, je právne záväzný iba v prípade, že bol publikovaný v zbierke zákonov, ale toto zverejnenie je automatické a závisí len od súdu. V každom prípade si nemožno predstaviť systém ústavného súdnictva, kde by právna záväznosť rozsudkov závisela od dobrej vôle politických orgánov.

82. Právna záväznosť súdneho rozsudku nemôže závisieť od toho, či je toto rozhodnutie zverejnené niekým iným ako súdom. Takáto kontrola nad právnou záväznosťou rozsudku by vážne zasiahla do nezávislosti súdu a do princípu právneho štátu.³⁵ Vo vzťahu k ústavnému tribunálu sa tak spochybňuje jeho autorita ako konečného arbitra v ústavných veciach.

83. Článok 80 by mal byť pozmenený pre účely zabezpečenia právnej záväznosti rozsudkov bez zásahov zo strany exekutívy. V súlade s pozíciou najvyššieho súdu treba už samotné

³³ Rozsudok ústavného súdu z 28. júna 1958, G 15-19, 31, 33/58, Zbierka rozhodnutí ústavného súdu 3378/1958.

³⁴ Od jeho vzniku v roku 1790 je praxou najvyššieho súdu vyhlasovať odôvodnenia rozhodnutí ústne na pojednávaní. Táto prax je zakotvená v čl. 41 rokovacieho poriadku najvyššieho súdu, ktorý ustanovuje: „Stanoviská súdu budú uverejnené zapisovateľom hneď po ich ústnom vyhlásení, ak súd neurčí inak. Následne zapisovateľ zabezpečí vyhotovenie stanovísk v písomnej podobe a spravodajca ich pripraví na publikáciu v zbierke rozhodnutí najvyššieho súdu.“ Stanoviská najvyššieho súdu predstavujú záväzný výklad práva a sú účinné hneď po ich vydaní. To výborne vidno na tom, že súd priznáva svojim rozhodnutiam okamžitý účinok precedensu aj v prebiehajúcich konaniach. Pozri napr. Wall v. Stanek, č. 15-518 (28. 6. 2016) (príkaz zrušiť rozhodnutie odvolacieho súdu pre ôsmy okruh na základe rozhodnutia najvyššieho súdu prijatého len o päť dní skôr vo veci Birchfield v. South Dakota, č. 14-1468 (23. 6. 2016)). Ako čl. 41 uvádza, spravodajca publikovaním rozhodnutia len zabezpečí jeho rozšírenie, ale tento akt nemá žiaden vplyv na záväznosť rozhodnutia. Obmedzená úloha, ktorú tu zohráva publikovanie rozhodnutia, je zrejmá aj z ustanovenia, ktoré upravuje postavenie spravodajcu. Pozri 28 U.S.C. 673. Podľa relevantnej časti ustanovenia § 673: „(b) Pod vedením súdu alebo predsedu súdu spravodajca pripravuje rozhodnutia súdu na publikáciu vo zväzkoch v tvrdej väzbe a v podobe brožúry“ (podčiarknutie doplnené autormi). Ako zo znenia podčiarknutej časti jasne vyplýva, spravodajca vykonáva administratívnu úlohu pod vedením súdu alebo predsedu súdu.

³⁵ CDL-AD(2016)007, Zoznam kritérií právneho štátu, bod II.E.1 a § 86.

zverejnenie rozsudku tribunálu na jeho internetovej stránke považovať za právne záväzné a po ňom by mala nasledovať publikácia v zbierke zákonov.³⁶

84. Vo svojom rozsudku z 11. augusta 2016 ústavný tribunál rozhodol, že čl. 80 ods. 2 je v rozpore s čl. 190 ods. 2 ústavy (zverejnenie rozsudkov ústavného tribunálu), pretože tento článok vyžaduje okamžitú publikáciu, a úloha toho, kto rozhodnutia uverejňuje v zbierke zákonov, je čisto technická. Požiadavka podania „žiadosti“ o zverejnenie premiérovi naznačuje existenciu neústavnej právomoci hodnotiť rozsudky, ktoré majú byť zverejnené, a tiež to, aký postup sa má použiť.

85. Zrušenie ustanovenia tribunálom, podľa ktorého je predseda tribunálu povinný žiadať premiéra o zverejnenie rozsudkov tribunálu, je v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie. Pre právny štát je mimoriadne dôležité, aby bola právna záväznosť rozsudkov ústavného súdu uznávaná a aby rozsudky boli zverejnené hneď po ich prijatí bez akéhokoľvek vonkajšieho zásahu.

2. Zverejnenie rozsudku č. 47/15 z 9. marca 2016 a iných rozsudkov od 9. marca 2016

86. Rozsudok č. 47/15 z 9. marca 2016 doteraz nebol premiérom zverejnený v zbierke zákonov. Medzi 9. marcom 2016 a 11. augustom 2016 tribunál prijal 21 iných rozsudkov, z ktorých žiaden nebol zverejnený do nadobudnutia účinnosti nového zákona z roku 2016.

87. Diskusie, ktorých sa zúčastnila delegácia Benátskej komisie vo Varšave, sa vyznačovali veľkou rôznorodosťou týkajúcou sa toho, ako štátne orgány interpretovali problém publikácie. Zástupca senátnej väčšiny vyjadril svoj názor, že čl. 89 zákona stratil účinnosť v dôsledku rozsudku tribunálu z 11. augusta 2016. To má mať za následok, že už neexistuje žiaden predpísaný postup uverejňovania rozsudkov tribunálu, a preto už odteraz nemožno zverejniť žiaden rozsudok tribunálu. Delegácia nedostala odpoveď na otázku, ako mohol mať takýto účinok rozsudok, ktorý je považovaný za nezákonný.

88. Väčšina poslancov sejmu obmedzila svoje stanovisko na motto „dura sex, sed lex“ (tvrdý zákon, ale zákon) bez toho, aby s delegáciou Benátskej komisie diskutovali o otázke ústavnosti.

89. Ministerstvo spravodlivosti rozvinulo teóriu absolútnej nulity rozsudkov tribunálu, pretože ustanovenia decembrovej novely neboli aplikované, keď ich tribunál 9. marca 2016 skúmal. To zahŕňa skutočnosť, že tribunál vydal rozsudok z 11. augusta 2016 bez toho, aby vo veci bolo ústavné pojednávanie. Ministerstvo však nedokázalo vysvetliť, kto by mal byť kompetentný rozhodnúť o tejto nulite, a nevysvetlilo ani to, na akom právnom základe spočíva výkon tejto právomoci exekutívou.

90. Kancelária premiéra, ktorá za publikáciu zodpovedá, sa vyjadrila, že vykonáva kontrolu tým, že preskúmava platnosť rozsudkov tribunálu pred ich publikovaním, ale že ju obmedzuje na zisťovanie, či tribunál pri prijímaní rozsudku dodržal procesné pravidlá. Keďže rozsudky z 9. marca 2016 a 11. augusta 2016 nemajú 13 podpisov, ako to vyžaduje novela z 22. decembra 2015, kancelária ich neuverejnila. Kancelária však nevysvetlila, na akom právnom základe spočívala táto kontrola vykonaná exekutívou.

³⁶ CDL-AD(2016)017, Stanovisko k novele organického zákona o ústavnom súde a k novele zákona o konaní pred ústavným súdom (Gruzínsko), § 60.

91. Kancelária tiež delegácii potvrdila, že predseda tribunálu žiadal publikáciu niektorých rozsudkov a že dosiaľ sa na tieto žiadosti nereagovalo. To zahŕňa nielen rozsudky z 9. marca 2016 a 11. augusta 2016, ale tiež všetkých ďalších 21 rozsudkov prijatých v medziobdobí. Toto predstavuje veľký problém. Základné princípy právneho štátu vyžadujú, že premiér je minimálne povinný písomne predsedovi tribunálu odôvodniť odmietnutie jeho žiadosti o uverejnenie rozsudkov. Kancelária premiéra povedala delegácii Benátskej komisie, že tribunál bol o nezverejnení informovaný prostredníctvom médií.

92. Ministerstvo spravodlivosti a kancelária premiéra tvrdili, že odmietnutie uverejniť rozsudky sa zakladalo iba na skutočnosti, že tribunál nerešpektoval príslušné procesné pravidlá a že nebolo úmyslom spochybniť interpretáciu hmotného práva podanú tribunálom. Benátska komisia je však názoru, že toto rozlišovanie neobstojí, pretože tribunál musí mať právomoc interpretovať právnu úpravu vlastného procesu, aby mohol účinne a nezávisle fungovať, a tiež preto, že procesná úprava významne ovplyvňuje rozhodnutia vo veci samej.

93. Rôznorodosť interpretácií a absencia akejkoľvek odôvodnenej odpovede predsedovi tribunálu zo strany premiéra odhaľujú vážny problém z hľadiska právneho štátu. Štátne orgány prijali politické rozhodnutie vo veci mimoriadne dôležitej otázky ústavného práva, informovali o tom ústavný tribunál prostredníctvom médií a predsedovi ústavného tribunálu ani neposkytli žiadnu formálnu odôvodnenú odpoveď.³⁷

94. Postoj premiéra tiež ohrozuje práva jednotlivcov, ktorí si nemôžu byť istí tým, či rozsudok vo veci ich ústavnej sťažnosti bude uverejnený.

95. K rovnakému záveru sa dopracujeme aj vtedy, ak sa budeme riadiť odôvodnením ministerstva spravodlivosti. O nulite aktov orgánov verejnej moci vždy rozhodujú sudy, v tomto prípade by to bol samotný ústavný tribunál. Je jasné, že tribunál nie je toho názoru, že by jeho rozsudky mali procesné nedostatky alebo že by neboli právne záväzné. Tým, že sa zúčastnili rozhodovania, disentujúci sudcovia implicitne akceptovali legitimitu postupu tribunálu. Tento záver podporuje aj deklarácia valného zhromaždenia najvyššieho súdu, v ktorej uznáva právnu záväznosť nezverejnených rozsudkov, ako aj najvyšší správny súd vo svojom rozsudku II FSK 1021/16 z 8. novembra 2016, v ktorom aplikoval nezverejnený rozsudok tribunálu č. SK 31/14 z 28. júna 2016.³⁸

96. Článok 89 zákona³⁹ ustanovuje, že rozhodnutia tribunálu „vydané v rozpore s ustanoveniami zákona o ústavnom tribunáli z 25. júna 2015 pred 20. júlom 2016 budú uverejnené do 30 dní od nadobudnutia účinnosti tohto zákona s výnimkou rozhodnutí týkajúcich sa normatívnych aktov, ktoré stratili účinnosť“. Takéto ustanovenie je v právnom štáte neprijateľné. Exekutíva ani legislatíva si nemôžu vyberať, ktoré rozhodnutia súdu majú byť zverejnené a ktoré nie.⁴⁰

97. Toto ustanovenie neodôvodnene vylučuje rozsudok č. 47/15 z 9. marca 2016, pretože po nadobudnutí účinnosti nového zákona o ústavnom tribunáli novela z 22. decembra 2015 k zákonu z 25. júna 2015 „stratila účinnosť“ spolu so zákonom samotným.

³⁷ CDL-AD(2016)007, Zoznam kritérií právneho štátu, § 68.

³⁸ Toto je jeden z 21 rozsudkov prijatých od 9. marca 2016, ktorý bol po rozsudku najvyššieho správneho súdu publikovaný kanceláriou premiéra ako rozporný so zákonom o ústavnom tribunáli.

³⁹ Článok 91 návrhu zákona ustanovoval, že všetky rozhodnutia prijaté tribunálom po 10. marci 2016 majú byť zverejnené. Ustanovením 10. marca 2016 ako hranice došlo k tomu, že rozsudok z 9. marca 2016 ako jediný nebol publikovaný. Na návrh senátu bolo toto ustanovenie zmenené a stalo sa čl. 89 prijatého zákona.

⁴⁰ CDL-AD(2016)007, Zoznam kritérií právneho štátu, § 74.

98. Podľa tohto ustanovenia rozhodnutia od 9. marca 2015 boli vydané v rozpore so zákonom o ústavnom tribunáli. Je v rozpore s čl. 190 ods. 2 ústavy, ak sa rozhodnutia ústavného súdu vyhlásia za „protizákonné“ prostredníctvom legislatívy. Týmto ustanovením zákonodarca tiež otvorene spochybňuje postavenie a autoritu ústavného tribunálu ako konečného arbitra v ústavných veciach. Podobne ako tvrdené vykonávanie tejto právomoci exekutívou, odmietnutie autority súdu takýmto spôsobom je vysmievaním sa do tváre princípu nezávislosti súdnictva a predstavuje ďalšie flagrantné porušenie princípu právneho štátu.

99. Dôrazné odporúčanie v stanovisku Benátskej komisie uverejniť tento rozsudok a riadiť sa ním zjavne nebolo rešpektované. Ako už bolo uvedené, právna záväznosť rozsudkov ústavného tribunálu musí byť uznaná už od ich prijatia, a to bez ohľadu na to, či boli zverejnené v zbierke zákonov.

100. Vo svojom rozsudku z 11. augusta 2016 ústavný tribunál rozhodol, že čl. 89 zákona je v rozpore s čl. 190 ods. 2 ústavy (bezodkladné zverejnenie rozsudkov ústavného tribunálu), pretože zákonodarca nie je oprávnený rozhodnúť, ktoré rozhodnutia tribunálu sa majú zverejniť. Podľa názoru ústavného tribunálu si tak zákonodarca sám udelil právomoc vyberať si rozsudky tribunálu, ktoré sa uverejnia. Rozsudky prijaté od 9. marca 2016 boli stigmatizované ako protizákonné bez faktických a vecných dôvodov. Podľa názoru ústavného tribunálu tým došlo k porušeniu princípu deľby moci, požiadavky spolupráce medzi ústavnými orgánmi, nezávislosti súdnictva, ako aj k porušeniu ústavného poriadku.

101. Treba uvítať skutočnosť, že tribunál zrušil ustanovenie o publikácii „nezákonných“ rozsudkov, pretože toto ustanovenie by ohrozilo rešpektovanie samotných tých rozsudkov, ktoré boli uverejnené. V deň nadobudnutia účinnosti zákona 16. augusta 2016 kancelária premiéra uverejnila 21 rozsudkov, ktoré boli prijaté od 9. marca 2016, ale nie rozsudky z 9. marca 2016 a 11. augusta 2016. Hoci uverejnenie týchto 21 rozsudkov je pozitívom, kancelária premiéra ich uverejnila na základe čl. 89 zákona, ktorý ich zároveň označoval za nezákonné. Toto ustanovenie tribunál už predtým vyhlásil za protiústavné. Verejné vykresľovanie rozsudkov tribunálu ako „nezákonných“ spochybňuje postavenie ústavného tribunálu ako konečného arbitra v ústavných veciach a je útokom na jeho autoritu, čo je v rozpore s princípom lojálnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi, ktorá je v právnom štáte základnou ústavnou podmienkou. Odmietnutie autority súdu takýmto úmyselným spôsobom je v rozpore s princípom právneho štátu.

L. Zloženie ústavného tribunálu

102. Podľa čl. 90 sudcovia, ktorí zložili sľub, ale ešte nezačali vykonávať sudcovské povinnosti, budú začlenení do senátov a budú im pridelené veci ihneď po nadobudnutí účinnosti zákona.

103. Od januára 2016 má ústavný tribunál 12 aktívnych sudcov. Poľský prezident odmietol prijať sľub tzv. októbrových sudcov, avšak prijal sľub troch tzv. decembrových sudcov, ktorí boli podľa judikatúry tribunálu zvolení v rozpore s ústavou. Článok 90 by zaväzoval predsedu tribunálu pridelať trom „decembrovým“ sudcom veci.

104. Stanovisko odporúčalo vyriešiť problém menovania sudcov tak, že by sa plne rešpektovali rozsudky tribunálu. Ak by sa rozsudky tribunálu, a to najmä ten z 3. decembra 2015, v plnej miere rešpektovali, bolo by možné integrovať do tribunálu aj

októbrových sudcov. To sa však nestalo.

105. Keď v apríli 2016 bolo jedno miesto na tribunáli uvoľnené, nedošlo k tomu, aby jeden z októbrových sudcov zložil sľub, ale namiesto toho sejm zvolil nového kandidáta a poľský prezident prijal jeho sľub. Tento nový kandidát sa stal jedným z dvanástich aktívnych sudcov.

106. Problém menovania sudcov nebol vyriešený v súlade s odporúčaniami. Článok 90 nepredstavuje riešenie, ktoré by bolo v súlade s princípom právneho štátu.⁴¹

107. V rozsudku z 11. augusta 2016 ústavný tribunál rozhodol, že čl. 90 je v rozpore s čl. 194 ods. 1 ústavy (menovanie sudcov ústavného tribunálu). Odvolávajúc sa na svoje rozsudky vo veciach č. K 34/15, K 35/15 a č. K 47/15, ako aj na rozhodnutie vo veci č. U 8/15 tribunál zopakoval, že právny základ pre voľby troch októbrových sudcov bol platný, a preto v čase, keď sejm pristúpil k voľbe decembrových sudcov, už na tribunáli neboli uvoľnené miesta, ktoré by bolo potrebné zaplniť. Implementovanie čl. 90, ktorý od predsedu tribunálu vyžaduje, aby prideloval veci decembrovým sudcom, by teda bolo v rozpore s rozsudkami tribunálu, ktoré sú všeobecne záväzné, a teda zaväzujú všetky štátne orgány vrátane tribunálu a jeho predsedu.

108. To, že tribunál zrušil ustanovenia ustanovujúce povinnosť pridelovať veci „decembrovým“ sudcom je v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie, pretože týmto ustanovením zo seba zákonodarná moc nesprávne urobila konečného arbitra v ústavných veciach.

M. Rozsudok č. K 39/16 z 11. augusta 2016

109. Vo svojom rozsudku č. K 39/16 z 11. augusta 2016 ústavný tribunál preskúmal zákon o ústavnom tribunáli na návrh podaný dvoma skupinami poslancov sejmu a ombudsmanom. Tribunál rozhodol, že viaceré ustanovenia tohto zákona sú v rozpore s ústavou, pričom uviedol, že „spoločným prvkom všetkých tvrdení navrhovateľov bola neprimeranosť zásahu zákonodarcu, čím došlo k porušeniu princípu del'by moci a princípu oddelenosti a nezávislosti súdnictva.“⁴²

110. Na rozdiel od rozsudku z 9. marca 2016 v tomto prípade tribunál nemusel rozhodovať o tomto novom zákone až po tom, ako nadobudol účinnosť. Podarilo sa mu rozhodnúť o súlade tohto zákona s ústavou počas krátkej, dvojtyždňovej legisvakačnej doby, teda ešte pred nadobudnutím účinnosti zákona (čl. 92 zákona). Rozsudok bol tak vydaný ešte na základe zákona z 25. júna 2015, a nie na základe nového zákona. Tribunál aplikoval zákon z roku 2015 bez jeho novely z 22. decembra 2015, ktorú vo svojom rozsudku z 9. marca 2016 vyhlásil za protiústavnú.

111. V súlade s čl. 93 zákona z roku 2015 tribunál danú vec posúdil bez vyhlásenia pojednávania. Toto ustanovenie totiž dovoľuje tribunálu rozhodovať bez vyhlásenia pojednávania vtedy, ak „sa vec týka právnej otázky, ktorá bola dostatočne vyjasnená v skorších rozhodnutiach tribunálu“.

112. Ministerstvo spravodlivosti povedalo delegácii Benátskej komisie, že ústavný tribunál

⁴¹ CDL-AD(2016)007, Zoznam kritérií právneho štátu, § 79.

⁴² <http://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/9311-ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym/>.

nemohol svoje rozhodnutie oprieť o čl. 93, pretože toto ustanovenie sa týka iba rozhodnutí o prijatí na ďalšie konanie. Okrem toho ministerstvo poznamenalo, že zákon z 22. júla 2016 obsahoval nové ustanovenia, ktorými sa tribunál v predchádzajúcich rozhodnutiach nezaoberal (napr. možnosť odročiť konanie dvakrát na tri mesiace, ak o to požiadajú štyria sudcovia), a preto táto otázka nebola „dostatočne objasnená“ v starších rozhodnutiach na to, aby sa čl. 93 mohol aplikovať.

113. Článok 93 sa netýka iba rozhodnutí o prijatí na ďalšie konanie. To potvrdzuje aj znenie čl. 81 ods. 1 zákona z roku 2015, ktoré sa týka rozhodnutí s pojednávaním aj bez pojednávania: „Ústavný tribunál preskúma návrh, právnu otázku alebo sťažnosť na verejnom pojednávaní alebo neverejnom zasadnutí.“ Od nadobudnutia účinnosti zákona z roku 2015 bolo 24 z 50 rozsudkov tribunálu prijatých v súlade s týmto postupom.

114. Sudcovia tribunálu delegácii vysvetlili, že právna otázka, ktorá vyplynula zo zákona z 22. júla a ktorá mala byť najprv „dostatočne vyjasnená“, aby sa mohol aplikovať čl. 93, sa netýkala iba konkrétnych ustanovení zákona, ale širšej otázky, či tieto ustanovenia zákona trpeli tou istou právnou vadou ako novela z 22. decembra, v dôsledku ktorej by došlo k zablokovaniu chodu tribunálu. Ústavný tribunál sa už touto otázkou zaoberal v rozsudku z 9. marca 2016 a dospel k záveru, že takéto ustanovenia predstavovali „neprimeraný zásah zo strany zákonodarcu, čo odporuje princípu deľby moci, ako aj princípu oddelenosti a nezávislosti súdnictva“. Inak povedané, podstatná je otázka, či táto ústavnoprávna otázka už bola v minulosti vyjasnená, a nie otázka aplikácie tohto princípu na identické normatívne akty.

115. Bez ohľadu na to, či rozsudok z 9. marca 2016 bol uverejnený, tribunál rozhodol, že tento rozsudok prelomuje prezumpciu ústavnosti ustanovení, ktoré boli vyhlásené za protiústavné, a teda už nemôžu byť viac aplikované. S ohľadom na protiústavný stav, ktorý vznikol v dôsledku toho, že rozsudok nebol publikovaný, je toto odôvodnenie tribunálu koherentné a poskytuje racionálny základ pre výkon rozsudkov tribunálu. Valné zhromaždenie najvyššieho súdu toto odôvodnenie podporilo vo svojom uznesení z 27. apríla 2016.

116. Rozsudok z 11. augusta 2016 ústavnú krízu nevyriešil, pretože nebol publikovaný a tiež vláda a parlament s prístupom tribunálu nesúhlasia, v dôsledku čoho si nesplnili svoju zákonnú povinnosť uverejniť rozsudok, a tým uznať jeho právnu záväznosť. Podľa ich názoru súčasťou nového zákona sú aj ustanovenia, ktoré boli vyhlásené za protiústavné. Tento názor by ich mohol v budúcnosti viesť k spochybňovaniu tých rozsudkov tribunálu, ktoré by neaplikovali tieto protiústavné ustanovenia.

117. Je však zaujímavé, že traja sudcovia tribunálu zvolení súčasným zložením sejmu pripojili nesúhlasné stanoviska k rozsudku z 11. augusta 2016. Skutočnosť, že sa zúčastnili rozhodovania v tejto veci a pripojili nesúhlasné stanoviská, podporuje legitimitu tohto rozsudku.

118. Proti tomuto zákonu ešte stále prebiehajú na ústavnom tribunáli dve konania, pričom v jednej veci je navrhovateľom prvý predseda najvyššieho súdu a v druhej je to skupina poslancov sejmu.

119. Na jeseň 2016 má byť prijatý úplne nový zákon, ktorý má nahradiť zákon z 22. júla 2016. Tento zákon by vychádzal zo správy expertnej skupiny menovanej predsedom sejmu. Okrem toho má byť prijatý zákon, ktorý zruší starobný dôchodok pre sudcov tribunálu.

120. Akákoľvek nová zákonná úprava týkajúca sa tribunálu by sa mala prijímať transparentným spôsobom, pričom by sa mal poskytnúť dostatočný čas na vyjadrenie všetkým politickým formáciám a mala by o nej prebehnúť dostatočná verejná diskusia.

VI. Záver

121. Toto stanovisko posudzuje otázku, či nový zákon o ústavnom tribunáli z 22. júla 2016 je v súlade so stanoviskom Benátskej komisie CDL-AD(2016)001 z 11. marca 2016. Jadro stanoviska tvorila otázka, či zákonná úprava týkajúca sa tribunálu poškodzuje jeho riadny chod, ktorý je nevyhnutný pre deľbu moci v demokratickom štáte, a či predmetné zákonné ustanovenia dávajú dostatočnú záruku nezávislosti tribunálu, tak ako to vyžaduje princíp právneho štátu.

122. Návrh zákona obsahuje určité zlepšenia v porovnaní s novelou z 22. decembra 2015, a to sčasti vďaka pozmeňovacím návrhom zo strany senátu. Ide najmä o:

1. zníženie kvóra z 13 na 11 sudcov z 15. Toto kvórum je stále pomerne vysoké, ale už voči nemu nemožno vzniesť tie isté námietky (čl. 26);
2. zníženie počtu hlasov potrebných na rozhodovanie z dvojtretinovej na jednoduchú väčšinu (čl. 69);
3. zavedenie ďalších výnimiek z pravidla poradia (čl. 38) a zrušenie prezidentovej právomoci žiadať o výnimky z tohto pravidla, ktorá bola obsiahnutá v návrhu prijatom v druhom čítaní;
4. absenciu ustanovení o právomoci prezidenta a ministra spravodlivosti iniciovať disciplinárne konanie proti sudcom;
5. absenciu ustanovenia o odvolaní sudcov sejmom na návrh valného zhromaždenia ústavného tribunálu a zrušenie účasti prezidenta na procese odvolávania sudcov (čl. 12);
6. skrátenie doby medzi vyzvaním účastníkov na vyjadrenie sa k návrhu a verejným pojednávaním zo šiestich mesiacov na 30 dní (čl. 61).

123. Účinky týchto zlepšení sú veľmi obmedzené, keďže mnohé iné ustanovenia prijatého zákona môžu značne spomaliť a sťažiť fungovanie tribunálu, čím by jeho činnosť znefunkčnili. Rovnako by mohli podkopať jeho nezávislosť neprimeranou kontrolou jeho fungovania zo strany zákonodarnej a výkonnej moci. Ide najmä o:

1. pravidlo poradia výnimky z neho neumožňujúce dostatočnú flexibilitu fungovania tribunálu (čl. 38);
2. postúpenie vecí plénu bez možnosti, aby ostatní členovia pléna toto postúpenie odmietli (čl. 26);
3. odročenie vecí až na šesť mesiacov na žiadosť štyroch sudcov, čo je neodôvodnené a mohlo by to ľahko zneužívané na zdržiavanie v citlivých prípadoch (čl. 68);

4. ustanovenie umožňujúce generálnemu prokurátorovi, ktorý bol riadne upovedomený o verejnom pojednávaní, zablokovat' toto verejné pojednávanie svojou neprítomnosťou, čo môže viesť k priet'ahom a politizácii konaní pred tribunálom (čl. 30 a čl. 61);
5. prerušenie všetkých konaní v inštitučných veciach s ich následným preregistrovaním, čo môže viesť k priet'ahom v dôležitých prebiehajúcich konaniach, a podmienku, že všetky ostatné veci musia byť skončené do jedného roka (čl. 83 – čl. 87);
6. nedostatok flexibility, pokiaľ ide o možnosť skrátiť lehotu pred verejným pojednávaním v niektorých typoch vecí (čl. 61).

124. V súčasnosti, keď má tribunál iba 12 aktívnych sudcov, môže tento systém, v ktorom o kandidátoch na predsedu tribunálu rozhoduje prezident, vytvoriť riziko, že bude navrhnutý taký kandidát, ktorý nemá u sudcov tribunálu dostatočnú podporu (čl. 16).

125. Článok 90, podľa ktorého je predseda tribunálu povinný pridel'ovať veci decembrovým sudcom ihneď po nadobudnutí účinnosti nového zákona, nerešpektuje rozsudky tribunálu a nemôže prispieť k vyriešeniu problému menovania sudcov v súlade s princípom právneho štátu. Rozsudok č. 47/15 z 9. marca 2016 nebol v rozpore s odporúčaním obsiahnutým v prvom stanovisku publikovaný v zbierke zákonov.

126. Bez akéhokoľvek ústavného základu si kancelária premiéra prisvojila právomoc kontrolovať platnosť rozsudkov ústavného tribunálu tým, že jeho rozsudky odmietla uverejňovať. Procesný postup, ktorý si tribunál zvolí, má vplyv na meritórne posúdenie vecí a každé odmietnutie akceptovať tento zvolený procesný postup ohrozuje ústavné postavenie a nezávislosť tribunálu. Premiérove rozhodnutie o neuverejnení rozsudkov dokonca tribunálu nebolo doručené spolu s odôvodnením. Namiesto toho bol o tom tribunál informovaný prostredníctvom médií. V právnom štáte musí byť takéto dôležité rozhodnutie, ako napokon aj každý správny akt, odôvodnené a transparentným spôsobom písomne oznámené dotknutému orgánu.

127. Prijatím zákona z 22. júla 2016 (a novely z 22. decembra 2015) si poľský parlament prisvojil právomoc meniť ústavu, ktorá mu nepatrí, keď koná ako obyčajný zákonodarca, teda bez potrebnej väčšiny pre prijímanie ústavných zmien.

128. Tieto nedostatky, a to každý sám osebe a tiež vo vzájomnej súvislosti dokazujú, že namiesto toho, aby vyriešili krízovú situáciu na ústavnom tribunáli, parlament a vláda naďalej spochybňujú jeho postavenie ako konečného arbitra v ústavnoprávnych veciach a samy si túto kompetenciu privlastňujú. Vytvorili dokonca nové prekážky efektívnemu fungovaniu tribunálu namiesto toho, aby hľadali riešenie v súlade s ústavou a rozsudkami tribunálu, a naďalej tak podkopávajú jeho nezávislosť. Tým, že naťahujú túto ústavnú krízu, vytvárajú obštrukcie ústavnému tribunálu, ktorý v dôsledku toho nemôže plniť svoju úlohu ochrancu demokracie, právneho štátu a ľudských práv.

129. Dňa 11. augusta 2016 počas trvania legisvakačnej lehoty ústavný tribunál preskúmal prijatý zákon a rozhodol, že viacero z uvedených ustanovení je protiústavných. Kancelária premiéra ale zverejnila iných 21 rozsudkov prijatých od 9. marca, avšak nie rozsudky z 9. marca 2016 a 11. augusta 2016, ktoré vláda naďalej považuje za neúčinné. Dokonca aj pri samotnom zverejnení spomínaných 21 rozsudkov došlo k porušeniu princípu právneho štátu,

pretože boli publikované iba na základe aktu parlamentu, ktorý si takto prisvojoval právomoc schvaľovať rozsudky tribunálu a súčasne označil publikované rozsudky za nezákonné. Už toto samotné konanie parlamentu predstavuje uzurpovanie si právomoci vykonávať kontrolu ústavnosti.

130. Keďže rozsudok z 11. augusta 2016 nebol publikovaný a vláda s parlamentom neuznávajú jeho právnu záväznosť, nemôže tento rozsudok sám osebe ani vyriešiť súčasnú ústavnú krízu a opäť nastoliť vládu práva v Poľsku, pretože ostatné štátne orgány ho naďalej odmietajú akceptovať.

131. Benátska komisia je poľským orgánom a generálnemu tajomníkovi Rady Európy v prípade, ak by v tejto veci potrebovali jej pomoc a ak by potrebovali posúdiť budúcu legislatívu týkajúcu sa ústavného tribunálu, ktorá už bola avizovaná, naďalej k dispozícii.