



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO
k novele zákona z 25. júna 2015
o Ústavnom tribunáli Poľskej republiky

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom
práva (Benátska komisia) na jej 106. plenárnom zasadnutí
(Benátky 11. – 12. marca 2016)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland

Preklad a korektúra:

Mgr. Tomáš Pliško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

JUDr. Mária Siegfriedová, štátny radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Nataša Timáková, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Obsah

I. Úvod	3
II. Všeobecné poznámky – rozsah stanoviska	3
III. Chronológia	4
IV. Rozsudok č. K 47/15.....	6
V. Právna analýza.....	8
A. Ústavný základ	9
B. Konania	9
1. „Pravidlo poradia“	10
2. Kvórum pre uznášaniaschopnosť	12
3. Väčšina potrebná pre prijatie rozhodnutia – dvojtretinová väčšina	13
4. Lehota na nariadenie pojednávania	15
5. Záver o procesných otázkach	16
C. Disciplinárne konanie a odvolanie sudcov.....	17
D. Vypustenie niektorých ustanovení zo zákona o ústavnom tribunáli.....	17
E. Zloženie ústavného tribunálu.....	18
1. Prijatie čl. 137 a čl. 137a zákona o ústavnom tribunáli.....	18
2. Ústavná zvyklosť brániaca odchádzajúcej parlamentnej väčšine zvoliť sudcov po parlamentných voľbách.....	20
3. Princíp pluralizmu.....	21
VI. Lojálna spolupráca zložiek štátnej moci	23
VII. Záver	24

I. Úvod

1. Witold Waszczykowski, minister zahraničných vecí Poľska, listom z 23. decembra 2015 požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k ústavným otázkam týkajúcim sa dvoch legislatívnych návrhov, ktoré boli predložené Sejmu 2. a 15. decembra 2015 s cieľom novelizovať zákon o ústavnom tribunáli z 25. júna 2015 (ďalej aj „zákon“). V liste z 31. decembra 2015 zaslal minister Benátskej komisii novelu zákona, ktorá bola prijatá 22. decembra 2015 a vyhlásená 28. decembra 2015 (ďalej aj „novela“). Ministerstvo zahraničných vecí zaslalo 14. januára 2016 anglický preklad zákona a novely (CDL-REF(2015)009) spolu s prekladom rozsudkov ústavného tribunálu z 3. a 9. decembra 2015, ako aj vysvetľujúceho memoranda (CDL-REF(2016)015).

2. Benátska komisia pozvala za spravodajcov Veroniku Bílkovú, Sarah Cleveland, Michaela Frenda, Christophu Grabenwartera, Jeana-Claude Scholsema a Kaarla Tuorihho.

3. V dňoch 8. – 9. februára 2016 navštívila delegácia Benátskej komisie Varšavu v tomto zložení: predseda Benátskej komisie Gianni Buquicchio, zo sekretariátu Benátskej komisie p. Schnutz Durr a spravodajcovia Grabenwarter, Scholsem a Tuori. Delegácia sa v chronologickom poradí stretla s predsedom a sudcami najvyššieho súdu (paralelne sa predseda Benátskej komisie stretol s prezidentom Poľska), predsedom národnej rady pre súdnictvo a s jej členmi, ministrom zahraničných vecí a členmi akadémie, maršálkom a členmi Senátu (vrátane opozície), maršálkom a členmi Sejmu (vrátane opozície), podpredsedom vlády a zástupcami ministerstva spravodlivosti, NGO Helsinki Foundation a Ordo Iuris, ombudsmanom, predsedom a podpredsedom ústavného tribunálu a jeho troma sudcami, ministrom spravodlivosti a členmi Kancelárie prezidenta Poľska. Benátska komisia týmto ďakuje Ministerstvu zahraničných vecí Poľska za organizáciu návštevy.

4. Spravodajcovia pripravili svoje komentáre na základe anglických prekladov právnych aktov, ktoré im poskytli poľské orgány, ako aj na základe výsledkov návštevy Varšavy. Reagujúc na návrh stanoviska predložila poľská vláda stanovisko, ktoré spravodajcovia vzali do úvahy. Toto stanovisko bude uverejnené na webovej stránke Benátskej komisie. Dňa 10. marca 2016 mali spravodajcovia v Benátkach rokovania s delegáciou poľskej vlády, počas ktorého sa diskutovalo o spomínanom stanovisku.

5. O návrhu stanoviska sa diskutovalo na spoločnom zasadnutí Podkomisie pre ústavné súdnictvo a Podkomisie pre demokratické inštitúcie v Benátkach 10. marca 2016. Po diskusii s delegáciou poľskej vlády, ktorej predsedal pán Konrad Szymański, štátny tajomník ministerstva zahraničných vecí, bolo toto stanovisko prijaté Benátskou komisiou na jej 106. plenárnom zasadnutí (Benátky 11. – 12. marca 2016).

II. Všeobecné poznámky – rozsah stanoviska

6. Požiadavka na stanovisko Benátskej komisie sa týka novely zákona o ústavnom tribunáli z decembra 2015. Hoci sa táto novela priamo netýka zloženia tribunálu, je zjavné, že má prirodzenú prepojenosť na jeho zloženie, a to najmä preto, že jedno z ustanovení novely ustanovuje kvórum tribunálu (13 z 15), ktoré nie je možné dosiahnuť, ak tribunál nezasadá vo svojej plnej zostave.

7. Vzhľadom na tieto skutočnosti zaslali poľské orgány Benátskej komisii nielen preklady zákona a novely (CDL-REF(2016)009), ale aj rozhodnutia ústavného tribunálu z 3. a 9. decembra 2015, ako aj memorandum, ktoré sa týka oboch dodatkov z 22. decembra

2015 a otázky vymenovania sudcov (CDL-REF(2016)015).

8. Toto stanovisko sa vzťahuje iba na zloženie súdu, kde je potrebné pochopiť ústavnú situáciu, ktorá by mohla z novely vyplynúť (pozri časť E uvedenú ďalej). Nie je dôvod preskúmať novelu z 19. novembra 2015, keďže ich ústavný tribunál vyhlásil vo svojom rozhodnutí z 9. decembra 2015 za protiústavné. Zdá sa, že toto rozhodnutie urovnalo nejasnosti vyplývajúce z tejto novely.

9. Benátska komisia víta skutočnosť, že všetci zúčastnení, s ktorými sa delegácia počas svojej návštevy stretla, trvali na tom, aby mal ústavný tribunál právomoc zabezpečiť zvrchovanosť ústavy. Možno to chápať ako spoločný prvok všetkých politických síl v Poľsku a zároveň ako základ pre nájdenie riešenia súčasnej ústavnej situácie.

III. Chronológia

10. S cieľom pochopiť ústavnú situáciu vyplývajúcu z novely je potrebné pripomenúť chronológiu udalostí, ktoré viedli k ich prijatiu. Dole uvedený zoznam nie je úplný a zohľadňuje iba hlavné udalosti, ktoré sú pre toto stanovisko relevantné:

11. Vtedajší prezident republiky Komorowski predložil 11. júla 2013 zákon o ústavnom tribunáli Sejmu (č. 1590). Tento zákon bol pripravený z iniciatívy pracovnej skupiny, ktorá pozostávala z bývalých a súčasných sudcov tribunálu, medzi nimi aj predsedu tribunálu.

12. Od marca do mája 2015 pripravovali zvláštny podvýbor k zákonu o ústavnom tribunáli a neskôr legislatívny výbor a výbor pre justíciu a ľudské práva správy k zákonu. Predseda ústavného tribunálu, úrad generálneho prokurátora a Národná rada pre súdnictvo sa zúčastňovali na tejto práci ako pozvaní hostia Sejmu.

13. Dňa 25. júna 2015 prijal Sejm zákon o ústavnom tribunáli¹, ktorý vstúpil do platnosti 30. augusta 2015. V čl. 137 zákon počítal s voľbami nástupcov pre všetkých sudcov (ktorých mal voliť odchádzajúci 7. Sejm), ktorých mandát končil v roku 2015, vrátane tých, ktorých mandát by uplynul až po skončení funkčného obdobia aktuálneho 7. Sejmu².

14. Počas svojho posledného zasadnutia 8. októbra 2015 zvolil Sejm piatich sudcov – troch, ktorí mali nahradiť sudcov, ktorých funkčné obdobie malo skončiť k 6. novembru 2015, a dvoch, ktorí mali nahradiť sudcov, ktorých funkčné obdobie malo skončiť k 2. decembru a 8. decembru 2015. Do tohto momentu prezident republiky neprijal sľub žiadneho zo zvolených „októbrových sudcov“.

15. Skupina poslancov Sejmu za stranu Právo a spravodlivosť sa 23. októbra 2015 obrátila na ústavný tribunál a napadla ústavnosť voľby všetkých piatich sudcov (vec č. K 29/15). Toto podanie bolo späťvzaté 10. novembra 2015 a ústavný tribunál zastavil konanie.

16. Prvé zasadnutie 8. Sejmu sa uskutočnilo 12. novembra 2015.

17. Skupina poslancov z Občianskej platformy podala 17. novembra 2015 proti zákonu

¹ Zverejnený 30. júla 2015 v Dziennik Ustaw, položka 1064.

² Článok 137 zákona: „V prípade sudcov, ktorých funkčné obdobie končí v roku 2015, je lehota na podanie žiadosti uvedenej v čl. 19 ods. 230 dní odo dňa nadobudnutia platnosti tohto zákona.“

rovnakú sťažnosť, ktorá bola späťvzatá 10. novembra 2015 (vec č. K 34/15).

18. Sejm 19. novembra 2015 novelizoval zákon³. Novela bola Sejmu predložená tri dni predtým a nasledujúci deň bola podpísaná prezidentom republiky. Táto novela zaviedla trojročné funkčné obdobie predsedu ústavného tribunálu (s možnosťou jedného opätovného zvolenia) a ukončila funkčné obdobie úradujúceho predsedu a podpredsedu. Taktiež zakotvila, že funkčné obdobie ústavného sudcu začína plynúť momentom zloženia sľubu prezidentovi republiky.

19. Skupina poslancov podala 23. novembra 2015 proti novele zákona prijatej 19. novembra 2015 (vec č. K 35/15) ústavnú sťažnosť. V rovnaký deň podal obdobnú sťažnosť ochranca ľudských práv (č. K 37/15). V dňoch 24. a 30. novembra boli Národnou radou pre súdnictvo a predsedom najvyššieho súdu podané ďalšie ústavné sťažnosti (č. K 38/15 a č. K 40/15).

20. Sejm prijal 25. novembra 2015 päť uznesení, ktoré zneplatnili päť uznesení z 8. októbra 2015 o voľbe sudcov ústavného tribunálu, ktoré prijal 7. Sejm⁴.

21. Dvaja sudcovia a predseda ústavného tribunálu požiadali 25. novembra 2015 o vylúčenie z prerokovania veci č. K 34/15 (žiadosť bola tribunálom prijatá 30. novembra 2015).

22. Na základe čl. 755 ods. 1 a čl. 730 ods. 2 Občianskeho procesného poriadku a čl. 74 zákona sa 30. novembra 2015 tribunál rozhodol prijať predbežné opatrenia a požiadal Sejm, aby sa zdržal voľby nových sudcov, pokiaľ nebude vyhlásené rozhodnutie vo veci č. K 34/15.

23. Plénum ústavného tribunálu podalo návrh predsedovi tribunálu, v ktorom žiadalo, aby vo veci č. K 34/15 konal 5-členný senát.

24. Napriek predbežným opatreniam prijatým tribunálom Sejm 2. decembra 2015 pokračoval vo voľbe piatich nových sudcov a prijal päť uznesení⁵.

25. Prezident republiky prijal sľub týchto sudcov (štyroch) 3. decembra 2015 o 13:30 h a 9. decembra 2015 sľub jedného sudcu. Predseda tribunálu týmto piatim osobám udelil postavenie zamestnanca tribunálu, ktorý nevykonáva funkciu sudcu.

26. Dňa 3. decembra 2015 vydal ústavný tribunál rozhodnutie – v senáte piatich sudcov – týkajúce sa sťažnosti zo 17. novembra 2015 (č. K 34/15), v ktorom uviedol, že právny základ pre voľbu troch sudcov nahradzujúcich tých sudcov, ktorých mandát vypršal pred ukončením funkčného obdobia predchádzajúceho Sejmu, bol platný a prezident mal povinnosť prijať ich sľub. Právny základ pre voľbu ostatných dvoch sudcov, naopak, vyhlásil za protiústavný.

27. Dňa 4. decembra 2015 podala skupina poslancov Sejmu na ústavný tribunál sťažnosť, ktorou napadla protiústavnosť uznesení Sejmu z 25. novembra 2015, ako aj uznesení Sejmu o voľbe piatich sudcov, ktoré boli prijaté 2. decembra 2015 (vec č. U 8/15).

28. Ústavný tribunál 9. decembra 2015 rozhodol o ústavnosti novely z 19. novembra k zákonu o tribunáli (vec č. K 35/15). Rozhodol, že porušenia rokovacieho poriadku Sejmu samy osebe nezakladajú protiústavnosť celej novely. Článok 137a bol však uznaný za protiústavný v tom rozsahu, v ktorom upravoval voľbu troch sudcov novým Sejmom, ktorí

³ Zverejnený v Zbierke zákonov (položka 1928 – zákon vstúpil do platnosti 5. decembra 2015).

⁴ Oficiálny vestník Poľskej republiky – Monitor Polski (položky 1131 – 1135).

⁵ Monitor Polski (položky 1182 – 1186).

mali nahradit' tých, ktorým končilo funkčné obdobie 6. novembra 2015. Tribunál taktiež rozhodol, že funkčné obdobie ústavných sudcov sa začína ich zvolením, a nie dňom, kedy zložili prísahu. Obdobie 30 dní, ktoré je určené na to, aby prezident prijal prísahu od sudcov zvolených Sejmom, je taktiež považované za protiústavné. Okrem toho tribunál rozhodol, že zavedenie trojročného funkčného obdobia predsedu a podpredsedu tribunálu je v súlade s ústavou, ale možnosť ich znovuzvolenia porušuje ústavu, keďže by sa tým mohla narušiť nezávislosť sudcu. Napokon, predčasné ukončenie funkčného obdobia predsedu a podpredsedu tribunálu je považované za protiústavné.

29. Vedúci kancelárie predsedu vlády vyjadril v liste z 10. decembra 2015 pochybnosti, či bol tribunál správne zložený pri svojom rozhodnutí z 3. decembra 2015 (článok K 34/15) a či tento rozsudok môže byť zverejnený v zbierke zákonov. Predseda tribunálu odpovedal, že rozhodnutie tribunálu by malo byť zverejnené podľa čl. 190(1) a (2) ústavy.

30. Sejm prijal 22. decembra 2015 novelu zákona ústavného tribunálu (schválenú Senátom 24. decembra 2015 a zverejnenú 28. decembra 2015). Táto novela ustanovuje, že tribunál vo všeobecnosti prerokuje prípady na pléne v zložení 13 z 15 sudcov, hoci pri niektorých záležitostiach (individuálne sťažnosti a predbežné žiadosti) bude potrebná prítomnosť iba siedmich sudcov. Rozhodnutia pléna si budú vyžadovať dvojtretinovú väčšinu namiesto jednoduchej väčšiny, ako to bolo predtým. Tribunál bude musieť zväziť postupnosť návrhov pri ich podaní. Skoré ukončenie mandátu sudcu už viac nebude vyhlásené v pléne ústavného tribunálu. Namiesto toho plénum pripraví Sejmu návrh, ktorým Sejm vyhlási „uplynutie“ mandátu, a potom urobí konkrétne vyhlásenie. Novela zavádza právo prezidenta Poľska a ministra spravodlivosti začať disciplinárne konanie proti sudcovi tribunálu. Novela odstraňuje zo zákona aj určité ustanovenia, napr. čl. 16 (nezávislosť sudcov), čl. 17 (2) (nemožnosť znovuzvolenia do tribunálu) alebo celú kapitolu 10 (konanie v prípade, keď je prezident neschopný vykonávať funkciu).

31. Ústavný tribunál 11. januára 2016 vyhlásil, že na neverejnom zasadnutí, ktoré sa konalo 7. januára 2016, bola zamietnutá sťažnosť podaná 4. decembra 2015 (prípád č. U 8/15) proti uzneseniam o voľbách piatich sudcov, pretože tieto uznesenia nie sú normatívne právne akty podliehajúce abstraktnej kontrole ústavného tribunálu.

32. Na základe toho predseda ústavného tribunálu 12. januára 2016 pripustil na plénum dvoch sudcov zvolených v decembri 2015, ktorí nahradili odchádzajúcich sudcov v decembri.

33. Ústavný tribunál 14. januára 2016 ako plénum rozhodol zväziť vec č. K 47/15 – preskúmanie ústavnosti novely z 22. decembra 2015 – na základe ústavy bez uplatnenia týchto zmien v tejto veci, pretože sa priamo týkajú fungovania tribunálu. Dvaja novozvolení sudcovia uviedli nesúhlasné stanovisko a trvali na tom, že novela z 22. decembra 2015 už vstúpila do platnosti a musí byť aplikovaná vo veciach, ktoré sa týkajú tých istých noviel.

34. Dňa 30. januára 2016 prijal Sejm návrh zákona o štátnom rozpočte 2016, ktorý znížil rozpočet tribunálu o 10 percent.

IV. Rozsudok č. K 47/15

35. Novela z 22. decembra 2015 bola napadnutá na ústavnom tribunáli, ktorý o nej momentálne koná pod č. K 47/15.

36. V novele je ustanovené, že nadobúda účinnosť okamžite (chýba vacatio legis, čo by

umožnilo jej kontrolu pred nadobudnutím účinnosti). Ak by mal ústavný tribunál v tomto prípade aplikovať novelu, nebol by uznášaniaschopný, pretože momentálne má iba 12 sudcov a nedosiahol by požadované kvórum 13 sudcov.

37. Benátska komisia sa doteraz zaoberala otázkou situácie, kedy nemožno rozhodnúť v konaní pred ústavným súdom, v dvoch prípadoch. V roku 2006 v stanovisku pre Rumunsko bola Benátska komisia požiadaná, aby preskúmala otázku, či by ústavný súd mohol byť zablokovaný, lebo v dôsledku vylúčenia by počet sudcov klesol pod požadované kvórum. Benátska komisia trvala na tom, že „je potrebné zaistiť, aby ústavný súd ako garant ústavnosti ako demokratická inštitúcia naďalej fungoval. Vylúčenie sudcov nemôže viesť k neschopnosti ústavného súdu rozhodnúť. Ustanovenia civilného súdneho poriadku sú nepochybne primerané v kontexte všeobecných súdov, kde sú vždy ďalší sudcovia, ktorí môžu nahradiť sudcu, ktorý odstúpil. Toto nie je prípad ústavného súdu. Ak by v Rumunsku považovali za potrebné mať pravidlá pre vylúčenie sudcov, museli by sa týkať konkrétne ústavného súdu a vylúčiť situácie, kedy nemožno rozhodnúť, aplikujúc základný princíp, podľa ktorého je ústavný súd garantom vlády ústavy.“⁶

38. V stanovisku *amicus curiae* pre albánsky ústavný súd bola Benátska komisia požiadaná, aby sa vyjadrila k otázke, či by ústavný súd mohol rozhodovať o ústavnosti zákona, ktorý sa týka sudcov a na základe ktorého by sudcovia a kde by títo sudcovia za normálnych okolností namietali svoju zaujatosť. Vylúčenie niekoľkých sudcov by však malo za následok nedosiahnutie kvóra a ústavný súd by nebol uznášaniaschopný. V tejto situácii vyslovila Benátska komisia názor, že „právomoc ústavného súdu vyplýva z potreby zaistiť, že žiaden zákon nebude vyňatý z kontroly ústavnosti vrátane zákonov, ktoré sa týkajú postavenia sudcov.“⁷

39. Vo svojom rozhodnutí zo 14. januára, ktorým bol prijatý návrh na začatie konania o súlade novely, ústavný tribunál rozhodol, že môže preskúmať novelu priamo na základe ústavy. Kým sudcovia všeobecných súdov sú viazaní ústavou a zákonmi (čl. 178 ústavy), sudcovia ústavného tribunálu sú viazaní iba ústavou (čl. 195 ods. 1 ústavy). Tento rozdiel je v súlade s dvoma už uvedenými stanoviskami Benátskej komisie; slúži tiež ako základ pre kontrolu novely bez toho, aby táto novela bola v tomto prípade aplikovaná.

40. Benátska komisia však zastáva názor, že aj bez takéhoto ústavného základu by takáto kontrola mohla byť ospravedliteľná špeciálnou povahou samotného ústavného súdnictva. Je to ústavodarná moc, a nie obyčajný zákonodarca, ktorý ústavnému tribunálu zveruje kompetenciu zabezpečovať vládu ústavy. Legislatíva o ústavnom tribunáli musí ostať v medziach ústavy a aj tento právny základ musí podliehať kontrole ústavného tribunálu.

41. Aj pokiaľ ide o obyčajný legislatívny akt, ak ohrozuje kontrolu ústavnosti, musí byť jeho ústavnosť posúdená, než ho môže ústavný tribunál aplikovať. V opačnom prípade by obyčajný zákon, ktorý skrátka ustanovuje „týmto sa upúšťa od kontroly ústavnosti – tento zákon nadobúda účinnosť okamžite“, mohol znamenať smutný koniec ústavného súdnictva. Samotná myšlienka vlády ústavy znamená, že takýto zákon, ktorý údajne ohrozuje ústavné súdnictvo, musí byť preskúmaný, a v prípade potreby ústavným tribunálom zrušený ešte pred

⁶ CDL-AD(2006)006, Stanovisko k dvom návrhom zákona, ktoré menia zákon č. 47/1992 o organizácii a fungovaní Ústavného súdu Rumunska, § 7. Pozri tiež Stanovisko k návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon o ústavnej komore Najvyššieho súdu Kirgizskej republiky, CDL-AD(2014)020, § 34.

⁷ CDL-AD(2009)044, Stanovisko *amicus curiae* k zákonu o bezúhonnosti vysokých funkcionárov verejnej správy a volených funkcionárov Albánska prijaté Benátskou komisiou na jej 80. plenárnom zasadnutí (Benátky 9. – 10. októbra 2009), § 142.

tým, ako nadobudne účinnosť.

42. Počas návštevy bola Benátska komisia informovaná, že vláda počká so svojim vyjadrením v tejto veci, kým Benátska komisia nevydá svoje stanovisko. To, že vláda svoje vyjadrenie neposkytla, však nemôže brániť ústavnému tribunálu v rozhodovaní o veci, pretože toto rozhodnutie je mimoriadne dôležité pre celý systém poľského ústavného súdnictva. Hoci sa vláda nezúčastnila konania a pojednávania pred ústavným tribunálom, 9. marca 2016 predložila svoje stanovisko Benátskej komisii.

43. Dňa 9. marca 2016 ústavný tribunál rozhodol, že novela z 22. decembra je protiústavná. Benátska komisia nemala možnosť podrobne preskúmať tento rozsudok, ale rozhodnutie o protiústavnosti je v súlade s týmto stanoviskom. Bohužiaľ, vláda vyhlásila, že neuverejní tento rozsudok, pretože ústavný tribunál sa neriadil postupom upraveným novelou. Akékoľvek sú dôsledky tohto rozsudku, európske a medzinárodné štandardy vyžadujú, aby rozhodnutie ústavného tribunálu bolo rešpektované.⁸

V. Právna analýza

44. Táto analýza sa zameriava na kľúčové aspekty novely z 22. decembra 2015, ktoré sa priamo týkajú efektívneho fungovania ústavného tribunálu. Toto stanovisko neskúma iné aspekty, ako napr. zrušenie niektorých dôležitých procesov, zavedenie prekážky na zastávanie úradu prezidenta. Benátska komisia si je vedomá toho, že tieto iné zmeny preskúmava samotný ústavný tribunál v prebiehajúcej veci č. K 47/15.

45. Benátska komisia sa od začiatku odvolávala na vládnu kritiku skutočnosti, že od roku 2010 sa sudcovia ústavného tribunálu a najmä jeho predseda zúčastňovali diskusií pracovnej skupiny pre reformu konania pred ústavným tribunálom. Hoci nie je úlohou ústavného súdu a jeho členov zúčastňovať sa politickej debaty vrátane debát o reforme ústavy vo všeobecnosti, je spoločnou črtou európskej ústavnej kultúry, že ústavné súdy sa môžu vyjadrovať k návrhom reformy, ktoré sa týkajú samotného ústavného súdu. V mnohých prípadoch sú dokonca angažované v prípravných skupinách. Účelom takéhoto zaangažovania je to, aby poskytli ďalší pohľad na vec a svoju odbornosť.

46. V Nemecku je napríklad bežnou praxou predkladať Spolkovému ústavnému súdu na vyjadrenie návrhy zákonov a medzinárodných zmlúv, ktoré sa týkajú jeho právomocí a konania pred ním. V Rakúsku je ústavný súd informovaný o mnohých návrhoch federálnych zákonov a je požiadaný o vyjadrenie sa v predparlamentnom štádiu prípravy návrhu zákona. Vo výnimočných prípadoch parlament prizve rakúsky ústavný súd k účasti na jeho činnosti alebo ho aspoň požiada o vyjadrenie. V takýchto prípadoch je rakúsky ústavný súd zdržanlivý. Často sa odvoláva na možné budúce konania, kde môže byť táto otázka nastolená, a preto sa nevyjadruje. Avšak, pokiaľ ide o právomoci samotného ústavného súdu a o konanie pred ním, pravidelne vláde a/alebo parlamentu predkladá svoje vyjadrenia.⁹

⁸ K situácii v USA, najvyšší súd rozhodol už v roku 1803, že „je to nepochybne povinnosťou súdnej moci určiť, čo je právom“ a že „ústava je nadradený, výsostný zákon nemeniteľný bežnými prostriedkami“, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

⁹ V Rakúsku bol v rokoch 2003 – 2005 zriadený ústavný konvent s 10 podvýbormi. V podvýbore č. 9, ktorý sa zaoberal reformou súdnictva, sa zúčastnili traja predsedovia vrchného správneho súdu, najvyššieho súdu

47. Treba poznamenať, že 25. novembra 2015 sa predseda ústavného tribunálu a dvaja jeho sudcovia, ktorí vystupovali ako experti pri príprave návrhu nového zákona o ústavnom tribunáli, zdržali rozhodovania o ústavnosti tohto zákona (vec č. 34/15). V tomto kontexte účasť súdnej moci na diskusiách týkajúcich sa tohto návrhu zákona neohrozuje ústavnú právomoc parlamentu prijímať zákony.

48. V tejto súvislosti Benátska komisia nemôže súhlasiť s kritikou účasti ústavného tribunálu na diskusiách týkajúcich sa jeho vlastných právomocí, kým tým nevznikne situácia, kde sudcovia prekročia svoju rolu expertov.

A. Ústavný základ

49. Poľská ústava z roku 1997 upravuje zloženie a právomoci ústavného tribunálu v kapitole VIII nazvanej „O súdoch a tribunáloch“, presnejšie v oddiele nazvanom „Ústavný tribunál“. Články 188 – 193 vymenúvajú právomoci ústavného tribunálu. Článok 194 ustanovuje, že „ústavný tribunál sa skladá z 15 sudcov volených Sejmom na funkčné obdobie 9 rokov spomedzi osôb s mimoriadnymi znalosťami v oblasti práva. Nikto nemôže byť zvolený na viac ako jedno funkčné obdobie“ (odsek 1). Článok 195 zdôrazňuje, že „sudcovia ústavného tribunálu sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a podliehajú jedine ústave“ (odsek 1) a že „počas funkčného obdobia nemôžu byť členmi politickej strany, odborovej organizácie ani zastávať verejnú funkciu nezlučiteľnú s princípom nezávislosti súdov a sudcov“ (odsek 3). Článok 197 dodáva, že „organizáciu ústavného tribunálu a konanie pred ním podrobnejšie upraví zákon“. Tento zákon bol pôvodne prijatý v roku 1997.

50. Všeobecná právna úprava ústavného tribunálu sa nachádza v čl. 188 až čl. 197 Ústavy Poľskej republiky. Tieto ustanovenia nehovoria veľa o organizácii ústavného tribunálu ani o konaní pred ním, čo bolo prenechané zákonodarcovi. Článok 197 ústavy znie: „Organizáciu ústavného tribunálu a konanie pred ním podrobnejšie upraví zákon.“

51. Ústava však zaručuje nezávislosť sudcov ústavného tribunálu pri výkone ich funkcie (čl. 195 ods. 1). Ostatné ustanovenia ústavy sa týkajú voľby sudcov (čl. 194), ich pracovných podmienok (čl. 195 ods. 2), nezlučiteľnosti funkcie (čl. 195 ods. 3) a imunity (čl. 196).

52. Článok 190 ods. 5 ústavy ustanovuje, akou väčšinou sa prijímajú rozsudky ústavného tribunálu: „Rozsudky ústavného tribunálu sa prijímajú väčšinou hlasov.“

B. Konanie

53. Novela z 22. decembra 2015 v mnohých aspektoch zásadne mení konanie pred ústavným tribunálom. Hlavnými prvkami sú, že keď ústavný tribunál zasadá v pléne¹⁰, musí

a ústavného súdu. Členmi tohto podvýboru boli aj dvaja ďalší sudcovia ústavného súdu, jeden ako predseda a druhý ako člen predsedníctva konventu.

¹⁰ Novela ustanovuje, že ústavný tribunál v zásade koná v pléne s týmito výnimkami:

„2) v sedemčlennom senáte vo veciach:

a) ktoré sa začali ústavnou sťažnosťou alebo právnou otázkou,

b) o súlade zákonov s medzinárodnými zmluvami, ktorých ratifikácia vyžaduje predchádzajúci súhlas vyjadrený zákonom;

byť na uznášaniaschopnosť prítomných aspoň 13 z 15 sudcov, že rozhodnutia o súlade zákonov s ústavou možno prijať dvojtretinovou väčšinou prítomných sudcov a že o všetkých veciach sa rozhoduje v poradí, v akom boli zaregistrované. Tieto procesné prvky je potrebné preskúmať jednak oddelene, ale tiež z hľadiska ich kombinovaného účinku.

1. „Pravidlo poradia”

54. Podľa novelizovaného čl. 80 ods. 2 zákona o ústavnom tribunáli dátumy verejných alebo neverejných zasadnutí, na ktorých sa koná o návrhoch v konaní o abstraktnej kontrole ústavnosti, sa nariaďujú v takom poradí, v akom boli veci zaregistrované na ústavnom tribunáli. Toto pravidlo neobsahuje žiadne výnimky a podľa čl. 2 novely sa toto pravidlo vzťahuje na všetky prebiehajúce konania, v ktorých ešte nebol nariadený dátum pojednávania. Takýto výklad tohto ustanovenia bol potvrdený delegácii Benátskej komisie okrem iných aj vládou a parlamentnou väčšinou, vidiac v nej prostriedok na zvýšenie práva občanov na spravodlivý proces v rozumnej lehote.¹¹ V istom smere je to logické, ale zhoršuje to dopad tohto nového pravidla na prácu ústavného tribunálu. Pred novelou neexistovalo žiadne takéto pravidlo.

55. Skôr, ako sa pozrieme na novelu z právneho hľadiska, žiada sa zmienka o dôvodoch tejto novely. Počas návštevy delegácie Benátskej komisie bola kritizovaná dĺžka konania pred ústavným tribunálom. Dĺžka konania je dôležitou otázkou podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).¹² Ak by sa ukázalo, že je tu systémový problém s dĺžkou konania, nielenže by bolo politicky legitímne na takúto situáciu zareagovať, ale podľa dohovoru by tu mohla byť aj takáto povinnosť.¹³

56. Avšak štatistiky a materiály predložené Benátskej komisii pred, počas a po návšteve nepodporovali domnienku, že by existoval až taký štrukturálny problém, ktorý by si vyžadoval okamžitú a ďalekosiahlu reakciu. Podľa štatistik ústavného tribunálu priemerná dĺžka rozhodovania vo veciach, ktoré sú následne rozhodnuté rozsudkom, bola 21 mesiacov a z rokov 2012 a 2013 sa ešte stále pred ústavným tribunálom koná iba v štyroch veciach.

57. Treba poznamenať, že čl. 80 ods. 2 zákona o ústavnom tribunáli výslovne neustanovuje, že návrhy podané ústavnému tribunálu budú rozhodnuté v tom poradí, v akom boli na ústavnom tribunáli zaregistrované. Ak je zmyslom už uvedeného ustanovenia určiť poradie začatia preskúmania alebo konania vo veci, nevylučuje to možnosť, že ústavný tribunál môže vzhľadom na konkrétne okolnosti konkrétneho konania rozhodnúť niektoré veci skôr (alebo neskôr). Dokonca aj ústavné súdy musia niekedy prerušiť alebo urýchliť niektoré konanie. Podľa takého výkladu by ústavný tribunál nevyhlasoval rozsudky hneď po pojednávaní, ale rozhodol by a svoje rozhodnutie by vyhlásil neskôr. Táto nová prax

3) v trojčlennom senáte v prípadoch:

- a) týkajúcich sa rozhodnutia o pripustení na ďalšie konanie alebo o odmietnutí ústavnej sťažnosti alebo návrhu podaného osobou uvedenou v čl. 191 ods. 1 bodoch 3 – 5 ústavy,
- b) týkajúcich sa vylúčenia sudcu.” (čl. 44 ods. 1 – 3).

To znamená, že v prípadoch abstraktnej kontroly ústavnosti, ktoré iniciovali štátne inštitúcie, ústavný tribunál zasadá v pléne.

¹¹ Vládny dokument č. 9.

¹² CDL-AD(2006)036, Štúdia o efektívnosti vnútroštátnych prostriedkov nápravy vo vzťahu k nadmernej dĺžke konania prijatá Benátskou komisiou na jej 69. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. decembra 2006).

¹³ ESĽP, Broniowski proti Poľsku, č. 31443/96, rozsudok z 22. 6. 2004, § 189 a nasl.

by tým, mohla vyriešiť problém predbežných otázok posielaných na Súdny dvor Európskej únie (ďalej aj „Súdny dvor“), ale nemohol by sa tým vyriešiť hlavný problém, ktorým je potreba urýchliť konanie v naliehavých prípadoch.

58. Z komparatívneho hľadiska existuje iba niekoľko štátov, kde sú ústavné súdy povinné preskúmať napadnuté veci v určitom chronologickom poradí. Treba rozlišovať medzi luxemburským prípadom, ktorý spomína poľská vláda, a novou poľskou legislatívou. Podľa čl. 3 luxemburského zákona o ústavnom súde ústavný súd vedie všeobecný register, v ktorom sú veci zatriedené a podpísané predsedom súdu a do ktorého sa všetky veci zapisujú v poradí, v akom napadli. Záznam vo všeobecnom registri určuje poradie, v akom sa o veciach koná. Ústavný súd však vzhľadom na konkrétne okolnosti môže rozhodnúť, že o určitej veci bude konať prioritne.

59. Pri skúmaní čl. 80 ods. 2 treba brať do úvahy aj možnosť predbežného nálezu Súdneho dvora podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Podľa tohto ustanovenia vnútroštátne súdy, ktoré rozhodujú v poslednom stupni o veciach týkajúcich sa interpretácie zakladajúcich zmlúv Európskej únie (ďalej aj „EÚ“) alebo platnosti a interpretácie aktov inštitúcií, orgánov, úradov alebo agentúr EÚ, požiadajú Súdny dvor o vydanie predbežného nálezu.

60. Počas posledných dvoch desaťročí požiadali o vydanie predbežného nálezu rôzne ústavné súdy (medzi nimi belgický, taliansky, nemecký a rakúsky ústavný súd). Obracanie sa ústavných súdov na Súdny dvor je súčasťou európskeho ústavného práva a už viac nie je výnimkou. Poľský ústavný tribunál nasledoval tento príklad a 20. júla 2015 podal vo veci Rzecznik Praw Obywatelskich návrh (RPO – vec C-390/15).

61. Z toho dôvodu 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.

62. Dokonca aj mimo takýchto extrémnych prípadov môže dohovor vyžadovať iné poradie prejednávania vecí. Článok 6 dohovoru aj čl. 47 Charty základných práv Európskej únie požadujú rozumnú dĺžku konania. Už v roku 1996 Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“, zasadaajúci vo Veľkej komore) rozhodol, že úloha ústavného súdu „ako strážcu ústavy robí obzvlášť dôležitým to, aby ústavný súd vzal do úvahy aj iné hľadiská ako obyčajné chronologické poradie zápisu vecí do zoznamu, akými sú napr. povaha vecí a jej dôležitosť z politického a spoločenského hľadiska“.¹⁴ Mimovládne organizácie, ktoré sa stretli s delegáciou Benátskej komisie, taktiež použili tento argument s odkazom na rodinné právo a iné mimoriadne dôležité ľudskoprávne otázky vrátane mimovládnej organizácie, ktorá bola v princípe za novelu z 22. decembra 2015. Ústavný tribunál musí byť schopný prioritne sa zaoberať urgentnými ľudskoprávnymi prípadmi.

63. Okrem toho ústavné súdy musia byť schopné rýchlo rozhodnúť naliehavé veci aj v prípadoch týkajúcich sa fungovania ústavných orgánov, ak napr. hrozí zablokovanie politického systému, ako to je aktuálne v Poľsku.

¹⁴ ESLP, Süßmann proti Nemecku, č. 20024/92, rozsudok zo 16. 9. 1996, § 56.

64. Nie je preto nezvyčajné, že obyčajný zákon stanoví (niekedy veľmi krátke a striktné) lehoty na niektoré typy naliehavých konaní.¹⁵

65. Akékoľvek uloženie povinnosti prerokovať vec a rozhodnúť o nej v striktnom chronologickom poradí môže byť v rozpore s európskymi štandardmi. Ústavný tribunál musí mať priestor pokračovať v konaní a skončiť konanie v niektorých typoch prípadov skôr ako v iných. Takýto priestor pre uváženie na strane ústavného tribunálu je teda v súlade s európskymi štandardmi, ako napr. s tými v čl. 6 dohovoru alebo v čl. 47 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.¹⁶

66. Ak je cieľom vyhnúť sa hromadeniu nevyriešených vecí, možno prijať aj vhodnejšiu úpravu. Napríklad v Belgicku musí ústavný súd rozhodnúť vo veci do šiestich mesiacov od jej registrácie. Túto lehotu možno predĺžiť maximálne na jeden rok. Aby sa predišlo akýmkoľvek pochybnostiam v súvislosti s poradím, v akom majú byť veci prerokované, súčasný systém automatického priradovania vecí sudcom podľa abecedného poradia a stav konania všetkých vecí možno urobiť transparentnejšími, napr. na webovej stránke ústavného tribunálu.

2. Kvórum pre uznávaniaschopnosť (13 z 15 sudcov)

67. Novelizovaný čl. 10 ods. 1 (čl. 1 ods. 3 novely) ustanovuje, že „Valné zhromaždenie rozhoduje dvojtretinovou väčšinou hlasov za prítomnosti aspoň 13 sudcov ústavného tribunálu vrátane predsedu alebo podpredsedu ústavného tribunálu, ak tento zákon neustanovuje ináč.“.

68. Toto nové kvórum sa vzťahuje na valné zhromaždenie (čl. 10 ods. 1 zákona o ústavnom tribunáli v znení neskorších predpisov) a na prípady prerokovávané v pléne (čl. 44 ods. 1 zákona o ústavnom tribunáli v znení neskorších predpisov). Článok 10 ods. 2 a 3 upravujú výnimky, najmä pre individuálne sťažnosti alebo právne otázky (veci predložené všeobecnými súdmi). Stará verzia zákona požadovala pre uznávaniaschopnosť pléna prítomnosť aspoň deviatich sudcov (čl. 44 ods. 3 bod 3 zákona o ústavnom tribunáli pred novelou).

69. Z komparatívneho pohľadu má väčšina európskych právnych systémov so špecializovanými ústavnými súdmi kvórum pre uznávaniaschopnosť. Všade v Európe je bežné, že toto kvórum presahuje jednoduchú väčšinu sudcov súdu. Najbežnejším kvórom pri ústavných súdoch sa v európskych štátoch zdá byť dvojtretinové, napr. v Albánsku, Arménsku, Rakúsku, Azerbajdžane, Bielorusku, Bulharsku, Česku, Gruzínsku, Maďarsku, Litve, Moldavsku, Rumunsku a Rusku. Spolkový ústavný súd Nemecka má dva osemčlenné senáty, z ktorých každý má kvórum šiestich sudcov. To znamená kvórum troch štvrtín členov senátu. Rovnaké kvórum sa vzťahuje na Ústavný súd Andorry a na Ústavný súd Gruzínska, ak zasadá v kolégiu (ekvivalent komory). Na druhej strane nie je veľmi bežné, aby bol ústavný súd uznávaniaschopný v prípade prítomnosti jednoduchej väčšiny sudcov, tak ako to je v Slovinsku.

70. Rakúsky systém, ktorý sa stretol so situáciou, kedy v 30. rokoch ústavný súd nemohol

¹⁵ Napr. v Rakúsku existujú krátke štvortýždňové lehoty na preskúmanie volieb do Európskeho parlamentu a prezidentských volieb a v prípade návrhov týkajúcich sa zriadenia a činnosti vyšetrovacích výborov národnej rady.

¹⁶ Protokol č. 30 k Lisabonskej zmluve nie je prekážkou tomuto predpokladu.

za chýlostivých politických okolností konať, čo viedlo k jeho zrušeniu, upravuje konkrétne ochranné prvky, ktorých účelom je, aby plénum bolo v každom prípade schopné uznášať sa. Tento cieľ zabezpečenia riadneho fungovania ústavného súdu sa dosahuje použitím systému šiestich zástupcov pre 12 sudcov ústavného súdu. K zníženému počtu sudcov zasadajúcich v pléne dochádza len vtedy, ak je – v odročených veciach – počet sudcov nižší (čo sa stáva zriedkakedy); v takom prípade zákon ustanovuje minimálnu požiadavku ôsmich sudcov (okrem predsedu), čo zodpovedá aspoň dvom tretinám.

71. Načrtnutý komparatívny prehľad ukazuje, že požiadavka účasti aspoň 13 z 15 sudcov ústavného súdu zasadajúceho v pléne ide výrazne nad rámec obdobných požiadaviek v iných európskych štátoch. Hoci podľa spoločných európskych štandardov by malo byť kvórum na ústavnom súde vyššie ako jednoduchá väčšina jeho sudcov, 13 sudcovia z 15 je nezvyčajne vysoké kvórum, najmä ak neexistuje systém zástupcov sudcov ako v Rakúsku alebo na ESLP. Dôvod, prečo také vysoké kvórum nemožno nájsť v iných európskych štátoch, je zjavný: taká prísna požiadavka so sebou nesie riziko zablokovania rozhodovacieho procesu súdu a jeho znefunkčnenia, čo znemožňuje súdu vykonávať jeho kľúčovú úlohu spočívajúcu v zaručovaní ústavnosti zákonov.

72. Otázka, či takéto vysoké kvórum porušuje samo osebe európske štandardy, musí byť posudzovaná v kontexte ostatných ustanovení. Najmä je potrebné vziať do úvahy, či v súčinnosti s inými ustanoveniami môže viesť k znefunkčneniu ústavného tribunálu.

3. Väčšina potrebná pre prijatie rozhodnutia – dvojtretinová väčšina

73. Podľa novelizovaného čl. 99 ods. 1 zákona o ústavnom tribunáli si rozsudky ústavného tribunálu zasadajúceho v pléne (pre abstraktné prípady) vyžadujú dvojtretinovú väčšinu prítomných sudcov. Vzhľadom na nové (vyššie) kvórum to znamená, že rozsudok musí schváliť aspoň deväť sudcov, ak ústavný tribunál rozhoduje v pléne. Rovnaké pravidlá (kvórum a dvojtretinová väčšina) sa vzťahujú aj na valné zhromaždenie ústavného tribunálu, ktoré disponuje širokými organizačnými právomocami.¹⁷ Iba ak ústavný tribunál rozhoduje v trojčlennom alebo sedemčlennom senáte (individuálne sťažnosti a predbežné otázky všeobecných súdov), vyžaduje sa jednoduchá väčšina.

74. Komparatívny prehľad ukazuje, že pokiaľ ide o väčšinu potrebnú na prijatie rozhodnutia, v mnohých európskych právnych systémoch sa vyžaduje iba jednoduchá väčšina. V Európe existuje niekoľko obmedzených výnimiek z tohto pravidla. Vláda sa na ne odvoláva (CDL-REF(2016)015), ale bez toho, aby brala do úvahy ich odlišné znaky, čo je potrebné pre správne vyhodnotenie týchto prípadov.

75. Dvojtretinová väčšina sa vyžaduje v prípade niektorých špecifických právomocí ústavných súdov v Arménsku, Nemecku, Maďarsku, Rumunsku, Rusku, Srbsku, Macedónsku a Turecku. Spolkový ústavný súd Nemecka rozhoduje o odňatí základných práv, o zákaze politickej strany, o obžalobe spolkového prezidenta podanej Bundestagom alebo Bundesratom a o obžalobe federálnych a krajinských sudcov (§ 13 ods. 1 body 1, 2, 4, a 9 zákona o Spolkovom ústavnom súde) dvojtretinovou väčšinou. V týchto prípadoch represívnych právomocí je účelom tejto požiadavky ochrana menšiny, konkrétnej (opozičnej) politickej strany alebo hlavy štátu proti ďalekosiahlemu zásahu do ich základných práv a do ich účasti

¹⁷ Článok 10 ods. 1 v znení neskorších predpisov a čl. 8 zákona o ústavnom tribunáli.

na demokratickom procese. Z tohto dôvodu nemožno tento príklad použiť ako komparatívny argument pre podporu legitímnosti všeobecného pravidla, ktoré sa vzťahuje na všetky prípady pred ústavným súdom, o ktorých sa rozhoduje v pléne.

76. Ďalším príkladom spomínaným v tomto kontexte je právomoc *ex offio*, ktorú možno nájsť v Srbsku a Rusku. Podľa čl. 50 srbského zákona o ústavnom súde môže ústavný súd začať z úradnej moci konanie o súlade právnych predpisov na základe rozhodnutia prijatého dvojtretinovou väčšinou všetkých sudcov. Opäť ide o špeciálnu právomoc začať konanie z úradnej moci, pričom takúto právomoc väčšina ústavných súdov – vrátane poľského ústavného tribunálu – nemá. Článok 72 federálneho ústavného zákona o Ústavnom súde Ruskej federácie ustanovuje, že rozhodnutie o výklade Ústavy¹⁸ Ruskej federácie sa prijíma dvojtretinovou väčšinou prítomných sudcov, kým v prípade súladu právnych predpisov sa rozhodujú jednoduchou väčšinou. Účelom požiadavky dvojtretinovej väčšiny je v tomto prípade obmedzenie konkrétnej právomoci ústavného súdu. Z tohto dôvodu nemožno použiť ani príklady Srbska a Ruska ako komparatívny argument na podporu legitímnosti všeobecného pravidla vzťahujúceho sa na všetky prípady, o ktorých ústavný súd rozhoduje v pléne.

77. Ďalším znakom ústavného súdництва je požiadavka jednohlasného rozhodovania, ak je príslušný rozhodovať iba malý počet sudcov (zvyčajne traja). V Rakúsku rozhoduje „malá formácia“ piatich sudcov jednohlasne o odmietnutí návrhu. Ostatné rozhodnutia sa prijímajú jednoduchou väčšinou. Treba vziať do úvahy, že táto požiadavka chráni právomoc pléna: ak nemožno dosiahnuť jednohlasné rozhodnutie, musí byť prijaté rozhodnutie vo veci samej. Okrem toho každý sudca ústavného súdu (vrátane tých, ktorí nesedia v predmetnej formácii) môže postúpiť vec z tejto malej formácie na plénum. Spolkový ústavný súd Nemecka rozhoduje v trojčlenných komorách jednohlasne o neprípustnosti individuálnych sťažností (čl. 93d ods. 1 zákona o Spolkovom ústavnom súde). Tým sa však konanie nekončí; ak nemožno dosiahnuť jednohlasné rozhodnutie týchto troch sudcov, vec sa postúpi väčšej formácii, t. j. senátu (čl. 93b). V tomto prípade je požiadavka jednohlasnosti kompenzáciou v prospech sťažovateľov za to, že rozhoduje nižší počet sudcov. Z tohto dôvodu nemožno použiť prísnejšie požiadavky pre formácie troch alebo piatich sudcov (namiesto pléna) ako komparatívny argument pre podporu legitímnosti všeobecného pravidla vzťahujúceho sa na všetky prípady, v ktorých rozhoduje plénum.

78. Tieto prípady, ktoré do veľkej miery závisia od kontextu, nemožno použiť na podporu argumentu, že kvalifikovaná väčšina je európskym štandardom; z väčšej časti sa týkajú špecifických rozhodnutí, ktoré často ani nie sú meritórnymi rozhodnutiami, ani sa netýkajú výkladu ústavy, ani nerušia zákon.

79. V kontexte už uvedeného komparatívneho prehľadu dvojtretinová väčšina pre prijatie rozhodnutia jednoznačne nie je všeobecným pravidlom pre rozhodnutia plenárne alebo senátne rozhodnutia európskych ústavných súdov. 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.

80. V zmysle českého zákona o ústavnom súde si niektoré rozhodnutia ústavného súdu vyžadujú kvalifikovanú väčšinu – 9 sudcov z 15. Ústavný súd je uznášaniaschopný, ak je

¹⁸ V takýchto nesporových konaniach sa nenapáda ústavnosť zákona. Ústavný súd podáva všeobecne záväzný výklad ustanovenia ústavy.

prítomných 10 sudcov. Ak sú prítomní všetci sudcovia, je to ekvivalent trojpäťtinovej väčšiny (60 %); ak je sudcov menej (napr. v dôsledku choroby), tento pomer automaticky stúpa. Táto špeciálna väčšina sa vzťahuje na prípady vlastizrady prezidenta a prenesenia jeho právomocí na premiéra, kontroly medzinárodných zmlúv pred ich ratifikáciou a zrušenie zákonov a ich jednotlivých ustanovení.

81. Poľský a český príklad sa líšia v tom, že čl. 190 ods. 5 poľskej ústavy ustanovuje, že rozsudky ústavného tribunálu „sa prijímajú väčšinou hlasov“. Hoci vláda tvrdí, že absencia slova „jednoduchou“ umožňuje zavedenie kvalifikovanej väčšiny, takáto interpretácia sa prieči zneniu tohto ustanovenia. Na základe čl. 190 ods. 5 a tiež prevládajúcim či dokonca jednohlasným názorom poľských ústavných právnikov bolo ustálenou praxou ústavného tribunálu, že toto ustanovenie si vyžaduje jednoduchú väčšinu, čo značí, že tento výklad sa stal súčasťou ústavnej praxe.

82. Túto ustálenú ústavnú prax nemožno zmeniť obyčajným zákonom, ale iba novelou ústavy, ktorá si vyžaduje kvalifikovanú väčšinu. Zmena obyčajným zákonom zavádzajúca vyššiu súdnu väčšinu je v rozpore s princípom právneho štátu, a to možno aj podľa vnútroštátneho práva. To, či čl. 99 ods. 1 zákona o ústavnom súde v znení neskorších predpisov je skutočne protiústavný, je otázkou výkladu poľského ústavného práva, ktorý musí podať s konečným a záväzným účinkom na to príslušný orgán, ktorým je ústavný tribunál.

83. Treba tiež poznamenať, že zavedenie kvalifikovanej väčšiny v prípadoch abstraktnej kontroly ústavnosti, ktoré iniciovali štátne orgány, je nekoherentné s požiadavkou jednoduchej väčšiny v prípadoch konkrétnej kontroly ústavnosti. To znamená, že zákon by mohol byť napadnutý v konaní o súlade pred plénom a aj v prípade, že by existovala jednoduchá väčšina sudcov, ktorá by zákon považovala za protiústavný, zákon by mohol „prežiť“, pretože by sa nedosiahla kvalifikovaná väčšina. Ten istý zákon môže byť napadnutý individuálnou sťažnosťou a v takom prípade by jednoduchá väčšina štyroch sudcov zo siedmich dokázala tento zákon zrušiť. Je pravda, že abstraktná kontrola ústavnosti sa považuje za komplexnejšiu a že si tak vyžaduje vyššiu mieru preskúmania. Napriek tomu faktom ostáva, že rovnaké ustanovenie by mohlo podliehať rôznym štandardom kontroly a že jeho zrušenie by záviselo od druhu konania, ktoré bolo pre účely napadnutia tohto ustanovenia iniciované. Tento rozpor je potrebné odstrániť tým, že sa v plenárnych veciach zníži požadovaná väčšina na jednoduchú.

4. Lehota na nariadenie pojednávania

84. Podľa novelizovaného čl. 87 ods. 2 „pojednávanie sa nemôže konať skôr ako tri mesiace odo dňa, kedy bolo oznámenie o jeho nariadení doručené účastníkom konania, a v prípadoch rozhodovaných v pléne – nie skôr ako šesť mesiacov.“

85. Trojmesačná lehota nemusí mať žiadne vážnejšie negatívne následky pre počet vecí. Niet pochyb, že trojmesačná lehota by umožnila stranám riadne sa pripraviť na pojednávanie. Z toho dôvodu je zaužívanou praxou na mnohých ústavných súdoch ohlásiť pojednávanie jeden alebo dva mesiace vopred, avšak bez toho, aby to vyžadovalo nejaké pravidlo striktného minima. Súdy sa namiesto toho riadia všeobecnými princípmi spravodlivého konania a rovnosti zbraní, keď rozhodujú o týchto lehotách. Jedným faktorom, ktorý by mohol viesť k dlhším lehotám, môže byť mimoriadna komplexnosť prípadu, ako to bolo v ESM/OMT konaniach pred viacerými súdmi. Rakúsky ústavný súd napríklad spravidla oznamuje stranám

dátum pojednávania iba dva týždne vopred, v naliehavých prípadoch iba týždeň vopred.

86. Neexistuje žiadne jednotné európske pravidlo o lehotách na nariadenie pojednávania, ale existuje pravidlo, že súdy potrebujú priestor na uváženie, keď určujú procesné lehoty a najmä keď určujú dátumy verejných pojednávania. Predovšetkým v časoch krízy potrebujú ústavné súdy flexibilitu. Na tomto mieste sa žiada spomenúť prípady terorizmu, ako napríklad konanie pred Spolkovým ústavným súdom Nemecka vo veci „Schleyer – Frakcia Červenej armády“, kde teroristi vzali ako rukojemníkov mnoho pasažierov a vedúcich manažérov. Výsledok konania pred Spolkovým ústavným súdom bol otázkou života a smrti.¹⁹

87. 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.

5. Záver o procesných otázkach

88. Hoci každá zo skúmaných ústavných zmien je sama osebe problematická, ich kombinovaný účinok by vážne poškodil efektivitu ústavného tribunálu tým, že by výrazne sťažil jeho rozhodovanie a spomalil jeho konanie. To spraví z ústavného tribunálu neefektívneho garanta ústavnosti. Požiadavka dvoj tretinovej väčšiny v spojení s vysokým kvórom pre uznávaniaschopnosť a s pravidlom poradia prejednávania vecí majú závažné dôsledky pre riadne fungovanie ústavného tribunálu.

89. Vo svojej správe o právnom štáte Benátska komisia poznamenala, že „každý by mal mať možnosť namietat konanie a rozhodnutie štátu, ak poškodzujú jeho práva alebo záujmy. Zákaz takejto námietky porušuje princíp právneho štátu.“²⁰ „Vo veci sa musí konať verejne a spravodlivo a musí byť prejednaná a rozhodnutá v primeranej lehote.“²¹ „Medzi práva najviac späté s princípom právneho štátu patrí: (1) právo na prístup k spravodlivosti... právo na účinný prostriedok nápravy (čl. 13 dohovoru)... a prejednanie a rozhodnutie vecí v primeranej lehote.“²²

90. „Ústavné súdnictvo je kľúčovou zložkou brzd a protiváh v ústavnej demokracii.“²³ V tomto kontexte zmeny, ktoré priniesla novela, a to najmä v ich kombinovanom účinku, ohrozujú nielen právny štát, ale tiež fungovanie demokratického systému, pretože by mohli znefunkčniť dôležitý faktor brzd a protiváh. Ľudské práva by boli ohrozené, keďže právo na spravodlivý proces pred nezávislým súdom²⁴ – ústavným tribunálom – je ohrozené, ako aj

¹⁹ Rozsudok zo 16. 10. 1977, č. BvQ 5/77.

²⁰ CDL-AD(2011)003rev, Správa o právnom štáte prijatá Benátskou komisiou na jej 86. plenárnom zasadnutí (Benátky 25. – 26. marca 2011), § 53.

²¹ Ibidem, § 56.

²² Ibidem, § 60.

²³ CDL-AD(2013)012, Stanovisko k štvrtému dodatku Základného zákona Maďarska prijaté Benátskou komisiou na jej 95. plenárnom zasadnutí, Benátky 14. – 15. júla 2013, § 76.

²⁴ Pozri napr. Hirschhorn proti Rumunsku, 29294/02, 26. 7. 2007, § 49; Hornsby proti Grécku, 18357/91, 19. 3. 1997, § 40; Burdov proti Rusku, 59498/00, 7. 5. 2002, § 34ff ; Gerasimov a spol. proti Rusku, 29920/05,

schopnosť ústavného tribunálu zabezpečiť, aby vnútroštátna legislatíva rešpektovala ľudské práva.

91. Aby sa uspokojila túžba po väčšej transparentnosti, urýchlilo konanie pred ústavným tribunálom a zabezpečilo, že tu nebude priveľký priestor pre uváženie pri aplikácii pravidla poradia prejednávania vecí, Benátska komisia odporúča zaviesť iné opatrenia, ktoré by boli v súlade s princípom právneho štátu, napr. urobiť transparentnejším súčasný systém prerozdelenia vecí na ústavnom tribunáli a zaviesť primerané lehoty na rozhodnutie vecí.

C. Disciplinárne konanie a odvolanie sudcov

92. Podľa novelizovaného čl. 28a „disciplinárne konanie možno začať aj na návrh prezidenta alebo ministra spravodlivosti do troch týždňov odo dňa podania návrhu, ak predseda ústavného tribunálu nerozhodne, že návrh je neopodstatnený“. Pred prijatím novely exekutíva nemohla podávať návrh na začatie disciplinárneho konania.

93. Je pravda, že aj v iných krajinách, napr. v Nemecku alebo Rakúsku, možno viesť proti sudcom disciplinárne konanie, avšak v týchto krajinách nehrajú politické authority žiadnu rolu v iniciovaní disciplinárneho konania. 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.

94. Obzvlášť znepokojujúce z pohľadu nezávislosti ústavného tribunálu a deľby moci je to, že nový čl. 31a ods. 1 zákona ustanovuje, že „v obzvlášť závažných prípadoch valné zhromaždenie navrhne Sejmu, aby odvolal sudcu ústavného tribunálu“. K tomuto návrhu valného zhromaždenia by mohlo dôjsť na podnet prezidenta alebo ministra spravodlivosti (čl. 31a ods. 2), hoci ústavný tribunál rozhoduje nezávisle. Okrem toho s konečnou platnosťou rozhoduje Sejm. Tieto nové ustanovenia sú veľmi problematické, pretože o funkcii sudcu teraz môže rozhodovať parlament, ktorý sa vo svojej podstate pri rozhodovaní riadi politickými úvahami. V každom prípade takéto ustanovenia nemožno prijímať bez výslovného ústavného základu.

D. Vypustenie niektorých ustanovení zo zákona o ústavnom tribunáli

95. Novela ruší čl. 16 zákona, ktorý upravuje princíp nezávislosti sudcov ústavného tribunálu. Ministerstvo spravodlivosti argumentovalo, že toto vypustenie, podobne ako iné (uvedené ďalej), bude obyčajným uprataním zákona, aby sa predišlo opakovaniu ustanovení obsiahnutých v ústave. Avšak aj keď je princíp nezávislosti obsiahnutý v čl. 185 ods. 1

3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11, 60822/11, 1. 7. 2014, § 168. K čl. 14 ods. 1 prvej vete Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach: „Článok 14 zahŕňa právo na prístup k súdu v prípadoch rozhodnutia o obvineniach z trestných činov a o právach a povinnostiach v civilnom spore. Prístup k spravodlivosti musí byť efektívne garantovaný vo všetkých takýchto prípadoch, aby sa zaručilo, že nikomu nebude, v procesnom zmysle odopreté právo na prístup k spravodlivosti. ...“, Výbor pre ľudské práva, Všeobecný komentár č. 32, čl. 14: Právo na rovnaké zaobchádzanie pred súdom a na spravodlivý proces, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (2007), § 9.

ústavy, za súčasnej situácie vyznačujúcej sa politickým a ústavným sporom by vypustenie tohto článku zo zákona nepochybne dalo zlý signál v zlý čas.

96. Články 17, 19 a 20 zákona upravujú postup pri voľbe sudcov ústavného tribunálu. S výnimkou čl. 17 boli tieto ustanovenia novelou zrušené. Zrušenie týchto ustanovení znamená, že voľbu sudcov upravuje rokovací poriadok Sejmu, tak ako to bolo do prijatia zákona o ústavnom tribunáli v júni 2015. To je poľutovaniahodné, pretože, ako ukázala súčasná kríza, voľba sudcov ústavného tribunálu je mimoriadne dôležitou otázkou pre ústavné súdnictvo a mala by byť upravená zákonom, ktorého ústavnosť môže kontrolovať samotný ústavný tribunál.

97. Taktiež viacero ďalších ustanovení bolo zrušených bez zjavnej príčiny. Či zrušenie týchto ustanovení je v súlade s ústavou, o tom rozhodne ústavný tribunál.

E. Zloženie ústavného tribunálu

98. Ako sa už v časti II uvádza, otázka zloženia ústavného súdu vo svojej podstate súvisí s fungovaním ústavného tribunálu, najmä s uznávaniaschopnosťou. Z tohto dôvodu sa toto stanovisko zaoberá aj otázkou menovania sudcov.

1. Prijatie čl. 137 a čl. 137a zákona o ústavnom tribunáli

99. Novele z 22. decembra 2015, ktorou sa zaoberá toto stanovisko, predchádzali zmeny prijaté Sejmom v jeho starom zložení pred voľbami v roku 2015 (podrobnejšie pozri chronológiu uvedenú v prílohe). V júni 2015 prijal parlament zákon o ústavnom tribunáli, ktorý nadobudol účinnosť 30. augusta 2015. V priebehu prijímania zákona bol vypustený dôležitý návrh, na ktorom sa zhodla pracovná skupina pripravujúca zákon o ústavnom tribunáli: t. j. aby neutrálne inštitúcie ako univerzity, súdnictvo a advokácia mali právo navrhovať Sejmu kandidátov na sudcov (predvýber). Namiesto toho bolo vložené prechodné ustanovenie, podľa ktorého „v prípade sudcov ústavného tribunálu, ktorých funkčné obdobie uplynie v roku 2015, je lehota na podanie návrhu uvedeného v čl. 19 ods. 230 dní odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona“. Keďže sa tým pokryl celý rok 2015, znamenalo to, že Sejm 7. volebného obdobia bude môcť zvoliť sudcov ústavného tribunálu aj nad rámec svojho mandátu.

100. Podľa čl. 98 ods. 1 ústavy začína volebné obdobie Sejmu dňom jeho prvej schôdze a trvá do dňa predchádzajúceho dňu prvej schôdze Sejmu nasledujúceho volebného obdobia. Parlamentné voľby v Poľsku sa konali 25. októbra 2015. Prvá schôdza nového ôsmeho volebného obdobia Sejmu začala 12. novembra 2015. Siedme volebné obdobie Sejmu teda trvalo do 11. novembra 2015.

101. Sudcovia zvolení 7. Sejmom mali nahradiť nielen troch sudcov, ktorých funkčné obdobie uplynulo 6. novembra 2015, ale tiež dvoch sudcov, ktorých funkčné obdobie uplynulo 2. decembra 2015 a 8. decembra 2015. Počas poslednej schôdze 7. volebného obdobia 8. októbra 2015 prijal Sejm päť uznesení, v ktorých zvolil piatich sudcov ústavného

tribunálu. Avšak po ich zvolení prezident neprijal ich sľub.²⁵

102. Počas prvej schôdze Sejmu 8. volebného obdobia bol predložený návrh novely zákona o ústavnom tribunáli. Novela zrušila čl. 137 zákona a vložila čl. 137a, ktorý retroaktívne umožnil Sejmu zaplniť sudcovské miesta uvoľnené v roku 2015. Novela bola prijatá 19. novembra 2015 a podpísaná prezidentom v nasledujúci deň.

103. Dňa 25. novembra 2015 Sejm prijal uznesenia, ktorými vyhlásil voľby piatich sudcov ústavného tribunálu z 8. októbra 2015 za nulitné. Dňa 1. decembra 2015 bolo navrhnutých päť nových kandidátov na sudcov. Napriek predbežnému opatreniu vydanému ústavným tribunálom 30. novembra 2015 zvolil Sejm piatich nových sudcov 2. decembra 2015. V noci z 2. decembra 2015 prijal prezident sľub novozvolených sudcov.

104. Dňa 3. decembra 2015 ústavný tribunál rozhodol, že čl. 137 zákona je v súlade s čl. 194 ods. 1 ústavy, pokiaľ ide o voľbu troch sudcov ústavného tribunálu, ktorých funkčné obdobie uplynulo 6. novembra 2015, ale je v rozpore s ústavou, pokiaľ ide o dvoch sudcov ústavného tribunálu, ktorých funkčné obdobie uplynulo v dňoch 2. decembra 2015 a 8. decembra 2015.

105. Dňa 9. decembra 2015 ústavný tribunál rozhodol, že čl. 137a zákona je v rozpore s čl. 194 ods. 1 v spojení s čl. 7 ústavy, pokiaľ ide o tri sudcovské miesta uvoľnené 6. novembra 2015.

106. Po rozhodnutí o neprípustnosti vo veci č. U 8/15 zo 7. januára 2016 (vyhlásenom dňa 11. januára 2015), ktorým sa odmietla sťažnosť proti uzneseniam Sejmu z 2. decembra 2015 z dôvodu, že nejde o normatívny akt spadajúci do právomoci ústavného tribunálu, predseda ústavného tribunálu prijal dvoch sudcov zvolených 2. decembra 2015 na miesta uvoľnené 2. decembra 2015 a 8. decembra 2015, ale neprijal troch sudcov zvolených na miesta uvoľnené 6. novembra 2015.

²⁵ Vo veci *Marbury v. Madison* (5 U.S. 137 (1803)) sa Najvyšší súd USA stretol s analogickým problémom. V tomto prípade odchádzajúci prezident John Adams vymenoval niekoľko ľudí do verejných funkcií, ktorých následne schválil Senát, vrátane Williama Marburyho, ktorý bol vymenovaný za zmierovacieho sudcu. Minister zahraničných vecí nového prezidenta, ktorý bol z inej politickej strany, však odmietol týmto osobám doručiť poverenia, v dôsledku čoho sa Marbury obrátil na súd. Najvyšší súd vyhlásil, že vymenovanie bolo dokonané už samotným aktom vymenovania a že nedoručenie poverenia bolo protiprávne. Najvyšší súd rozhodol tak, že vymenovanie bolo dokonané vtedy, „keď osoba,“ ktorá menovala, „dokonala posledný akt, ktorý sa od nej na vymenovanie vyžadoval“ (ibidem, § 157). Týmto aktom bolo prezidentovo podpísanie a zapečatenie poverenia. Jeho následné doručenie už nebolo súčasťou menovacieho procesu. Najvyšší súd uviedol: „Musí byť stanovený určitý okamih, kedy sa musí skončiť právomoc exekutívy nad funkcionárom, ktorého nemôže svojvoľne odvolať. Tento okamih musí nastať vtedy, keď bola vykonaná ústavou daná menovacia právomoc. A táto právomoc je vykonaná, keď bol dokonaný posledný akt vyžadovaný od osoby, ktorá ňou disponuje“ (ibidem, § 157). Najvyšší súd ďalej poznamenal, že keď už raz došlo k vymenovaniu a bolo podpísané poverenie, minister zahraničných vecí neskoršieho prezidenta, ktorý je z inej politickej strany, nemôže platne na základe príkazu prezidenta odmietnuť doručenie. „Toto nie je postup, ktorý možno meniť, ak by náhodou exekutíva navrhla ďalšieho kandidáta, ale tento postup je presne určený zákonom a treba ho striktnie dodržiavať“ (ibidem, § 158). Okrem toho ak exekutíva nemôže svojvoľne funkcionára odvolať, nemožno vziať späť ani jeho vymenovanie a nemožno ho zrušiť. Týmto vymenovaním boli prenesené práva, ktoré nemožno odňať. Exekutíva má možnosť uváženia iba do momentu vymenovania. Ale len čo došlo k vymenovaniu, právomoc exekutívy nad touto funkciou sa končí vo všetkých prípadoch, kde podľa zákona funkcionára nemôže odvolať“ (ibidem, § 162). „Zadržovanie poverenie je teda porušením zvereného práva.“

107. V dôsledku toho má teraz ústavný tribunál 12 sudcov a dve skupiny po troch sudcov, tzv. „októbrových sudcov“ zvolených 7. Sejmom a tzv. „decembrových sudcov“ zvolených 8. Sejmom. Ich mandáty majú však veľmi odlišný právny základ. Decembrové voľby sa konali napriek tomu, že ústavný tribunál prikázal Sejmu nezvoliť nových sudcov. Sejm zvolil päť sudcov deň pred pojednávaním na ústavnom tribunáli vo veci súladu júnového zákona a jeho čl. 137. Hoci prezident v tom čase už takmer dva mesiace odmietal prijať sľub októbrových sudcov, odvolávajúc sa na pochybnosti o platnosti ich voľby, zdá sa, že prezident nemal žiadne pochybnosti týkajúce sa platnosti voľby decembrových sudcov, aj keď čl. 137a, ktorý upravoval voľby nástupcov všetkých sudcov, ktorých funkčné obdobie malo uplynúť v roku 2015, bol napadnutý v konaní prebiehajúcim pred ústavným tribunálom. Bez toho, aby počkal na rozsudok ústavného tribunálu, prezident prijal ich sľuby.

108. Vládni experti tvrdia, že tento sľub je rozhodujúci pre konečnú platnosť vymenovania. Avšak na rozdiel od sľubu členov parlamentu (za prítomnosti Sejmu, čl. 104 ods. 2 ústavy) a členov vlády (za prítomnosti prezidenta, čl. 151 ústavy) sľub sudcov ústavného tribunálu upravuje iba zákon o ústavnom tribunáli, ale nie je upravený v samotnej ústave. V tomto právnom kontexte nemožno prijatie sľubu považovať za potrebné pre platnosť voľby ústavných sudcov. Prijatie sľubu prezidentom je nepochybne dôležité aj ako viditeľný znak lojálnosti voči ústave, ale má primárne ceremoniálnu funkciu.

109. Treba pripomenúť, že v rozsudku z 9. decembra 2015 sa uvádza, že začiatkom funkčného obdobia sudcov ústavného tribunálu je ich zvolenie Sejmom (prípadne neskorší dátum, ak volebný proces prebehne pred uvoľnením miesta), nie slávnostný moment prijímania sľubu. Tento rozsudok treba rešpektovať. Podľa poľskej ústavy rozhoduje s konečnou platnosťou o výklade ústavy ústavný tribunál, a nie prezident. Prezident a ostatné štátne orgány zodpovedajú za zabezpečenie implementácie rozsudkov ústavného tribunálu.

2. Ústavná zvyklosť brániaca odchádzajúcej parlamentnej väčšine zvoliť sudcov po parlamentných voľbách

110. Delegácia Benátskej komisie bola informovaná, že v roku 1997 po parlamentných voľbách a pred tým, ako začalo nové funkčné obdobie Sejmu, odchádzajúca parlamentná väčšina nezvolila troch sudcov ústavného tribunálu, aj keď by to bolo možné. Vláda a právni experti tvrdia, že tento precedens vytvoril ústavnú zvyklosť, ktorú mal 7. Sejm rešpektovať.

111. Pre jej povahu nepísanej časti ústavy nie je ľahké identifikovať ústavnú zvyklosť. Správa Benátskej komisie o novele ústavy skúmala mechanizmy vytvárania ústavnej zvyklosti a došla k záveru, že vznikajú najmä v starších ústavách a že „sa časom vyvíjajú, odrážajúc konanie a normatívne vnímanie politických aktérov“.²⁶

112. Čo sa situácie v Poľsku týka, je predčasné identifikovať ústavnú zvyklosť na základe jednej udalosti, ktorá sa ani pri najbližšej príležitosti nezopakovala, t. j. v roku 2015. V každom prípade orgán oprávnený identifikovať ústavnú zvyklosť, t. j. ústavný tribunál, žiadnu takúto ústavnú zvyklosť vo svojom rozsudku z 3. decembra 2015 neidentifikoval. V skutočnosti, ak by nová väčšina v roku 1997 chcela premeniť tento precedens na záväzné pravidlo, parlament by ho mohol prijať ako novelu zákona o ústavnom tribunáli.

²⁶ CDL-AD(2010)001, Správa o ústavnej novele prijatá Benátskou komisiou na jej 81. plenárnom zasadnutí (Benátky 11. – 12. decembra 2009), § 115 a nasl.

113. Zavedením čl. 137 do zákona o ústavnom tribunáli 7. Sejm porušil ústavu, tak ako o tom rozhodol ústavný tribunál vo svojom rozsudku z 3. decembra 2015. Názor ústavného tribunálu je tiež v súlade so stanoviskom Benátskej komisie z roku 2014 k procesu vymenovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky v čase výmeny prezidenta.²⁷

114. Názor ústavného tribunálu sa zdá byť ešte viac zakotvený v európskom ústavnom dedičstve, ak vezmeme do úvahy demokratický aspekt menovacieho procesu. Menovanie ústavných sudcov parlamentom zastupujúcim ľud dáva sudcom a ústavnému tribunálu demokratickú legitimitu. Keďže zloženie parlamentu sa po voľbách mení, nový parlament nesmie byť zbavený svojej právomoci prijímať vlastné rozhodnutia o otázkach, ktoré vystanú počas jeho mandátu. Bolo by v rozpore s demokratickými princípmi, ak by parlament mohol vybrať verejných činiteľov vrátane sudcov vo veľkom predstihu, aj keby dané funkčné obdobie malo uplynúť počas funkčného obdobia nasledujúceho parlamentu. Naopak, nasledujúci parlament musí rešpektovať rozhodnutia predchádzajúceho parlamentu týkajúce sa menovania verejných činiteľov.

3. Princíp pluralizmu

115. Počas stretnutí vo Varšave a vo vládnom memorande sa orgány odvolávali na „princíp pluralizmu“ týkajúci sa ústavných súdov. Ako základ tohto princípu bola citovaná Benátska komisia: „Vládnuca strana by nemala byť schopná vymenovať podľa ľubovôle všetkých sudcov. Preto by sa funkčné obdobia ústavných sudcov nemali kryť s volebnými obdobiami parlamentu.“²⁸

116. Benátska komisia naozaj pravidelne odporúča zavedenie mechanizmov, ktoré by pomohli zabezpečiť vyvážené zloženie ústavných súdov.²⁹ Vo svojej správe z roku 1997 Benátska komisia vysvetlila, čo chápe pod pluralizmom: „Ústavné súdnictvo musí svojím zložením garantovať nezávislosť s ohľadom na rôzne záujmové skupiny a prispieť k vytvoreniu judikatúry, ktorá na tento pluralizmus dbá.“³⁰ Zdôrazňuje sa tu nezávislosť sudcov a to, aby rešpektovali pluralizmus, nie to, ako „zastupujú“ stranícke záujmy.

117. Poľská vládna väčšina tvrdí, že súčasná opozícia mala počas dvoch volebných období Sejmu dostatok času nominovať takých sudcov, akých si priała. V dôsledku toho je väčšina sudcov na ústavnom tribunáli vnímaná ako „opoziční sudcovia“. Podľa tejto logiky bol porušený princíp pluralizmu, pretože odchádzajúca väčšina chcela obsadiť 14 z 15 kresiel na ústavnom tribunáli.

118. Tento pohľad na ústavný tribunál, podľa ktorého jedni sudcovia „patria“ k jednej politickej strane a ďalší k druhej, akoby prirovnával ústavný tribunál k ďalšej komore parlamentu. Toto bolo obzvlášť viditeľné, keď boli sudcovia v grafoch predložených delegácii Benátskej komisie označení určitou farbou, akoby boli parlamentnou skupinou. Benátska komisia sa nemôže podpísať pod takýto prístup a je pre ňu ťažké pochopiť účel zavedenia „pluralizmu“ na ústavnom tribunáli, ak to znamená jedine vymenovať dostatočný počet

²⁷ CDL-AD(2014)015, Stanovisko k procesu vymenovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky v čase výmeny prezidenta prijaté Benátskou komisiou na jej 99. plenárnom zasadnutí (Benátky 13. – 14. júla 2014), § 24.

²⁸ CDL-STD(1997)020, Správa o zložení ústavných súdov, Veda a technika demokracie, č. 20 (1997), s. 21.

²⁹ CDL-AD(2009)014, § 13; CDL-AD(2011)010 § 27; CDL-AD(2013)028, § 21, CDL-AD(2015)027, § 24.

³⁰ CDL-STD(1997)020, s. 21.

svojich vlastných „zástupcov“ na ústavnom tribunáli. Táto logika akoby predpokladala, že absencia takéhoto stranického pluralizmu je akosi právne relevantná, pritom však neexistuje ústavný základ pre takýto koncept.

119. Hoci členovia parlamentu legitímne zastupujú idey politických strán, rola ústavných sudcov je úplne odlišná. Ústavní sudcovia majú „povinnosť byť nevďační“ voči orgánu, ktorý ich zvolil alebo vymenoval. Môžu byť síce nominovaní politickou stranou a zvolení poslancami tej iste strany, ale nikdy túto stranu nesmú zastupovať. Ako sudcovia sú nezávislí, lojálni sú voči ústave, a nie voči tým, ktorí ich zvolili.

120. Počas svojej návštevy Varšavy bola delegácia Benátskej komisie informovaná, že traja sudcovia ústavného tribunálu boli v skutočnosti zvolení vďaka opozičným hlasom. Považovať týchto sudcov za „opozičných sudcov“ nie je správne. Ani ostatní sudcovia, ktorých zvolila parlamentná väčšina, nemôžu byť považovaní za zástupcov strany, ktorá ich zvolila.

121. Je zjavné, že súčasný spor o zloženie ústavného tribunálu má svoj pôvod v konaní predchádzajúceho Sejmu. Treba tiež poukázať na to, že od rozsudku z 3. decembra 2015 v súlade s týmto rozsudkom dvaja sudcovia, ktorí boli zvolení 8. Sejmom, už sedia na ústavnom tribunáli. Nie je preto ľahké zistiť, prečo novela z 22. decembra 2015 mala naďalej byť nápravou protiústavného postupu predchádzajúcej parlamentnej väčšiny.

122. Okrem toho vládnuca väčšina tvrdí, že k uvoľneniu všetkých piatich miest by mohlo dôjsť za 8. Sejmu, ak by prezident stanovil trochu skorší dátum parlamentných volieb. Tento argument je tak trochu hypotetický. Delegácia Benátskej komisie nepočula o žiadnych obvineniach, že prezident úmyselne vyhlásil voľby neskôr, aby umožnil 7. Sejmu zvoliť troch sudcov. Vo svojom rozsudku z 3. decembra 2015 ústavný tribunál rozhodol, že to, ktoré zloženie parlamentu zaplní uvoľnené sudcovské miesta, je určené dátumom konca volebného obdobia 7. Sejmu a začiatku volebného obdobia 8. Sejmu.

123. Ako politický aktér je Sejm taktiež v najlepšej pozícii nastoliť dialóg, ktorý by viedol k politickému riešeniu. Je nevyhnutné nájsť riešenie súčasnej patovej situácie. V ústavnej demokracii takéto riešenie musí vychádzať z ústavy, tak ako ju interpretuje ústavný tribunál ako príslušný orgán. Benátska komisia preto vyzýva Sejm, aby našiel riešenie vychádzajúce z právneho štátu, a tým rešpektoval rozsudky ústavného tribunálu.

124. Rozhodnutia ústavného súdu, ktoré sú podľa vnútroštátneho ústavného práva záväzné, musia byť ostatnými politickými orgánmi rešpektované; to je európsky a medzinárodný štandard, ktorý je zásadný pre delbu moci, nezávislosť súdnictva a riadne fungovanie právneho štátu. Platí to najmä v prípade rozhodnutia ústavného tribunálu týkajúceho sa vymenovania nových sudcov v októbri/decembri 2015. Ústavný tribunál rozhodol, že voľba týchto sudcov, ktorým sa miesta uvoľnili v decembri 2015, t. j. po tom, ako nový Sejm začal svoju činnosť, nebola v kompetencii starého Sejmu. Tento verdikt musí stará vláda, ktorá je teraz v opozícii, rešpektovať. Zvolenie týchto sudcov 8. Sejmom malo ústavný základ. Na druhej strane voľba sudcov, ktorí zastávajú post, ktorý sa uvoľnil počas volebného obdobia 7. Sejmu, má taktiež ústavný základ a nový Sejm musí túto voľbu rešpektovať.

125. Delegácia Benátskej komisie sa dozvedela, že kým bola vo Varšave, parlamentu bol predložený návrhy novely ústavy. Benátska komisia nemala príležitosť analyzovať tento návrh novely, ale zdá sa, že obsahuje ustanovenie ukončujúce funkčné obdobie všetkých sudcov ústavného tribunálu. Takéto radikálne opatrenie, hoci prijaté ústavnou väčšinou, by bolo flagrantným porušením európskych a medzinárodných štandardov, najmä právneho

štátu a deľby moci.

VI. Lojálna spolupráca zložiek štátnej moci

126. Ako z rozsudkov Ústavného tribunálu Poľska vyplýva, tak predchádzajúca, ako aj súčasná väčšina Sejmu podnikli protiústavné kroky, ktoré boli zrejme založené na názore, že (jednoduchá) parlamentná väčšina môže zmeniť právny stav vo svoj prospech tým, že pôjde až k ústavným limitom, a dokonca ešte ďalej. Tento postup je v rozpore s modelom demokratického systému založeného na právom štáte, ktorý sa riadi princípom deľby moci.

127. Celkové hodnotenie na základe informácií získaných počas návštevy vo Varšave poukazuje na to, že v parlamente je politika jednoduchej väčšiny, ktorej účelom je ovplyvniť zloženie ústavného tribunálu a konanie pred ním takým spôsobom, ktorý nie je v súlade s princípom právneho štátu podľa európskych a medzinárodných štandardov.

128. Benátska komisia vo svojom stanovisku k Rumunsku z roku 2012, ktoré vykazuje určité podobnosti, poukázala na to, že „... inštitúcie neboli oddelené od osôb, ktoré ich obsadili. Môžeme to vidieť na spôsobe, akým boli verejní funkcionári považovaní za zástupcov politických síl, ktoré ich nominovali alebo zvolili do úradu. Od funkcionárov sa očakávalo, že uprednostnia pozície príslušných politických strán a že nová parlamentná väčšina sa bude môcť cítiť oprávnená odvolať funkcionárov menovaných predchádzajúcou väčšinou. Takýto nedostatok rešpektu pre inštitúcie je úzko spojený s iným problémom v politickej a ústavnej kultúre: a síce s ignorovaním princípu lojálnej spolupráce medzi inštitúciami.“

129. Benátska komisia taktiež dospela k názoru, že „... sa zdá, že zainteresované strany sú toho názoru, že všetko, čo je dovolené spraviť podľa litery ústavy, je prípustné. Základná myšlienka možno bola, že väčšina môže robiť, čokoľvek chce, pretože je vo väčšine. To je, samozrejme, nesprávne chápanie demokracie. Demokracia nemôže byť zredukovaná iba na pravidlo väčšiny; pravidlo väčšiny je obmedzené ústavou a zákonmi najmä kvôli tomu, aby sa chránili menšinové záujmy. Samozrejme, väčšina vedie krajinu počas volebného obdobia parlamentu, ale nesmie utláčať menšinu; má povinnosť rešpektovať tých, ktorí neuspeli v posledných voľbách.“³¹

130. Vyžaduje sa zrelé chápanie ústavných inštitúcií, ktoré pripúšťa, že aj po silnom impulze k politickej reforme musí takáto reforma ostať v medziach ústavy a že je na kompetentnom orgáne – ústavnom tribunáli – aby rozhodol, ak došlo k prekročeniu týchto limitov.

131. Benátska komisia bola tiež informovaná o hanlivých vyhláseniach údajne namierených proti členom ústavného tribunálu. Aj tu môžu byť relevantné niektoré časti stanoviska Benátskej komisie k Rumunsku. Benátska komisia poznamenala, že:

„62. Výroky, či už prichádzajú od prezidenta, členov vlády alebo parlamentu, ktoré

³¹ CDL-AD(2012)026, Stanovisko k súladu s ústavnými princípmi a právnym štátom postupu vlády a parlamentu Rumunska vo vzťahu k iným štátnym inštitúciam a k núdzovému vládnemu nariadeniu o zmene zákona č. 47/1992 o organizácii a fungovaní ústavného súdu a k núdzovému vládnemu nariadeniu o zmene a doplnení zákona č. 3/2000 o organizácii referenda v Rumunsku prijaté Benátskou komisiou na jej 93. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. decembra 2012), § 74.

podkopávajú dôveryhodnosť sudcov, sú vážnym problémom, aj keď formálne nebránia sudcom v plnení ich ústavného mandátu. Aj v prípade, že takéto výroky sú neskôr odvolané, štátnym inštitúciám a štátu ako celku už bola spôsobená ujma.

63. Orgán verejnej moci pri výkone svojej právomoci nedisponuje rovnakou slobodou prejavu, akou disponuje jednotlivец, ktorému nie je zverená verejná funkcia. Štátne orgány, samozrejme, môžu takisto verejne nesúhlasiť s rozsudkom ústavného súdu, ale aj keď tak urobia, musia dať jasne najavo, že budú rozsudok implementovať a svoju kritiku musia obmedziť na samotný rozsudok. Osobné útoky na všetkých sudcov alebo na jednotlivých sudcov sú nepochybne neprípustné a ohrozujú postavenie súdnictva, ako aj dôveru a rešpekt verejnosti, ktoré súdnictvo potrebuje.

64. Nezávislosť a nestrannosť ústavného súdu je ohrozená, ak na ne ostatné štátne inštitúcie alebo ich členovia verejne útočia. Takéto útoky sú v rozpore s postavením ústavného súdu ako garanta vlády ústavy... a sú tiež problematické z pohľadu ústavou garantovanej nezávislosti a nezosaditeľnosti sudcov ústavného súdu... .

65. Ďalším aspektom nevyhnutného rešpektu voči ústavnému súdu je vykonávanie jeho rozsudkov. Nielen právny štát, ale aj európske ústavné dedičstvo vyžadujú rešpektovanie a efektívnu implementáciu rozhodnutí ústavných súdov.“

132. Napokon je zjavné, že uznesenia z 25. novembra 2015 a 2. decembra 2015, ako aj novely zo 17. novembra 2015 a z 22. decembra 2015 boli prijaté unáhlene a bez toho, aby ich parlament v dostatočnej miere preskúmal. Toto unáhlené prijatie dokonca ani neumožnilo adekvátne konzultácie s opozíciou a občanmi.³² Inštitucionálna legislatíva, ako tá o ústavnom tribunáli, si vyžaduje podrobné skúmanie a zároveň by sa mali vziať do úvahy názory všetkých relevantných zúčastnených strán. Aj keď parlament nie je ich názormi viazaný, ich pripomienky môžu zabrániť technickým chybám, ktoré môžu zmariť účel prijímanej legislatívy. Takéto unáhlené prijatie nemožno ospravedlniť ani tým, že predchádzajúca väčšina urobila „zlé precedensy“. Novely z 19. novembra 2015 a 22. decembra 2015 boli inštitucionálnej povahy a ako také si zaslúžili plnohodnotnú parlamentnú rozpravu o nich. Toto všetko vrhá zlé svetlo na legislatívny proces v týchto prípadoch.

133. Benátska komisia nalieha na poľské orgány, aby sa riadili princípom lojálnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi, pokiaľ ide o vzťahy medzi prezidentom, parlamentom, vládou a ústavným tribunálom.

VII. Záver

134. Toto stanovisko, o ktoré požiadal poľský minister zahraničných vecí, sa zaoberá ústavnou situáciou, ktorá vzišla z novely zákona o ústavnom tribunáli z 22. decembra 2015 (uverejnenej 28. decembra 2015). Keďže táto novela bola výslovne prijatá pre účely odstránenia sporu o menovanie sudcov ústavného tribunálu, stanovisko o tejto situácii hovorí do tej miery, do akej je to na pochopenie samotnej novely potrebné.

³² CDL-AD(2013)012, Stanovisko k štvrtému dodatku Základného zákona Maďarska prijaté Benátskou komisiou na jej 95. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. júla 2013), § 131.

135. Ústavné demokracie si vyžadujú brzdy a protiváhy.³³ Z tohto pohľadu tam, kde bol zriadený ústavný súd, je jedným z najdôležitejších prvkov zaistenia bŕzd a protiváh nezávislý ústavný súd, ktorého rola je dôležitá najmä v časoch silných politických väčšín. Benátska komisia preto víta skutočnosť, že všetci tí, s ktorými sa delegácia stretla a viedla vo Varšave rozhovor, vyjadrili svoju oddanosť ústavnému tribunálu ako garantovi vlády ústavy v Poľsku. 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.

136. Je nevyhnutné nájsť riešenie prebiehajúceho sporu o zloženie ústavného tribunálu, ktorý vznikol v dôsledku konania predchádzajúceho Sejmu. Benátska komisia vyzýva vládnucu väčšinu aj opozíciu, aby robili všetko pre nájsť riešenie tejto situácie. V právnom štáte sa musí každé takéto riešenie zakladať na záväzku rešpektovať a plne implementovať rozsudky ústavného tribunálu. Benátska komisia preto vyzýva všetky štátne orgány, a najmä Sejm, aby plne rešpektovali a implementovali rozsudky ústavného tribunálu.

137. Ochromenie efektivity ústavného tribunálu podkope všetky tri základné princípy Rady Európy: demokraciu (pretože bude chýbať nevyhnutná časť bŕzd 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 neprípustné urobiť ústavný súd neefektívnym, keďže to odstraňuje mimoriadne dôležitý mechanizmus, ktorý zabezpečuje to, že prípadný nesúlad 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. Ustanovenia novely z 22. decembra 2015 zasahujúce do efektivity ústavného tribunálu by ohrozili nielen právny štát, ale tiež fungovanie demokratického systému, ako je už uvedené. Nemožno ich odôvodniť ani ako prostriedok nápravy absencie „pluralizmu“ v zložení ústavného tribunálu. Namiesto toho, aby urýchlili prácu ústavného tribunálu, zmeny, ktoré prináša táto novela, a to najmä ak berieme ich kombinovaný účinok, by mohli viesť k vážnemu spomaleniu činnosti ústavného tribunálu a urobili by z neho neefektívneho strážcu ústavnosti.

139. Benátska komisia tiež odporúča Poľsku usporiadať zásadnú a vyváženú debatu, ktorá by poskytla dostatok času na to, aby sa jej mohli plne zúčastniť všetky inštitúcie, na tému:

- reformy organizácie ústavného tribunálu a konania pred ním a
- či a aké typy konaní zaručujú primerané lehoty pred ústavným tribunálom.

140. Hoci za súčasných okolností to zjavne nie je tá správna chvíľa viesť diskusiu o reforme ústavy a možných zmenách, Benátska komisia napriek tomu odporúča z dlhodobého hľadiska zmeniť ústavu a zaviesť kvalifikovanú väčšinu pre voľby ústavných sudcov v Sejme spolu s účinným mechanizmom, ktorým by sa zabránilo zablokovaniu.

³³ K úlohe súdnictva sa najvyšší súd USA vyjadril takto: „Bez ohľadu na to, že každá zložka štátnej moci musí rešpektovať tie ostatné, o „súdnú moc USA“ zverenú federálnym súdom čl. III ods. 1 ústavy sa s výkonnou mocou nemožno deliť o nič viac, ako sa napr. prezident môže deliť o právo veta so súdnictvom alebo Kongres o právo prehlasovať prezidentské veto so súdnictvom. Akýkoľvek iný záver by bol v rozpore so základným konceptom delby moci a s brzdami a protiváhami, ktoré vyplývajú zo schémy trojdielnej štátnej moci. The Federalist, č. 47, s. 313 (S. Mittell ed. [p705] 1938). Znovu preto potvrdzujeme, že je právomocou a povinnosťou tohto súdu „vyriešiť, čo je právom“ s ohľadom na privilegium nárované v tomto prípade. Marbury v. Madison, supra at 177.“ United States v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974).

141. Rozumnou alternatívou by bolo zaviesť taký systém, kde tri štátne moci – prezident, parlament a súdnictvo – volia/menujú každá jednu tretinu sudcov ústavného tribunálu. Samozrejme, aj v takom systéme by bolo dôležité, aby parlament volil kvalifikovanou väčšinou.

142. Vláda však vyhlásila, že neuverejní rozsudok ústavného tribunálu z 9. marca 2015, pretože ústavný tribunál nepostupoval tak, ako mu to ukladá novela. Kapitola IV tohto stanoviska jasne vysvetľuje, prečo ústavný tribunál musel rozhodnúť na základe zákona o ústavnom súde bez toho, aby aplikoval jeho novelu, ktorá bola predmetom kontroly ústavnosti. V dôsledku toho rozsudok prijatý dvanástimi sudcami (z ktorých všetci rozsudok podpísali, aj keď dvaja z nich pripojili odlišné stanoviská) nebol v rozpore s poľským ústavným právom.

143. Odmietnutie uviesť 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.

144. Benátska komisia ostáva k dispozícii poľským orgánom, ak by potrebovali ďalšiu pomoc.