



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Венеція, 14 жовтня 2016  
CDL-AD (2016) 026

Думка 860/2016  
Або. Engl.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО  
(Венеціанська комісія)

**ПОЛЬЩА**

**СПІЛЬНИЙ ВИСНОВОК**

**ЩОДО ЗАКОНУ «ПРО КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД»**

**Прийнято Венеціанською комісією на її 108-му пленарному засіданні  
(Венеція, 14-15 жовтня 2016 р.)**

**на основі зауважень:**

**Пані Сари КЛІВЛЕНД (член, США)  
пана Майкла FRENDO (член, Мальта)  
пана Крістофа GRABENWARTER (член, Австрія)  
пана Жан-Клода SCHOLSEM (запасний учасник, Бельгія)  
пана Каарло Туорі (член, Фінляндія)**

---

Цей документ не буде поширюватися на нараді. Будь ласка, візьміть цю копію.

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

**Зміст**

1. Вступ .....	3
2. Європейські та міжнародні стандарти .....	4
3. Думка CDL-AD (2016) 001 про внесення змін до Закону від 25 червня 2015 року «Про Конституційний Суд».....	5
4. Хронологія подій з моменту прийняття думки CDL-AD (2016) 001 від 11 березня 2016 року .....	6
5. Новий Закон «Про Конституційний Суд», прийнятий 22 липня 2016 року.....	7
А. Звільнення суддів .....	8
В. Призначення Голови Конституційного Суду.....	8
С. Учасники кворуму – 11 з 15 суддів .....	9
D. Різні випадки в судовому процесі.....	10
Е. Присутність Генерального прокурора .....	10
F. Послідовність процесу .....	11
G. Затримка слухань .....	12
H. Перенесення судового процесу на прохання чотирьох суддів .....	13
I. Більшість для прийняття рішень.....	14
J. Призупинення розгляду справ, ініційованих державними установами.....	15
K. Публікація судових рішень .....	16
1. «Впровадження» Головою Трибуналу публікації судових рішень.....	16
2. Публікація рішення Суду 47/15 від 9 березня 2016 року й інших судових рішень, починаючи з 9 березня 2016 року.....	18
L. Склад Трибуналу.....	20
M. Рішення К39 / 16 від 11 серпня 2016 року.....	21
VI. Висновок .....	23

## Вступ

1. У листі від 12 липня 2016 року Генеральний секретар Ради Європи пан Турбйорн Ягланд звернувся до Венеціанської комісії з проханням якнайшвидше, а саме у березні 2016 року<sup>1</sup>, висловити думку щодо проекту Закону «Про Конституційний Суд Польщі» (далі – "думка"), який 7 липня 2016 року<sup>2</sup> був прийнятий Сеймом у другому читанні (CDL-REF (2016) 048; далі – "проекту закону"). У публічній заяві<sup>3</sup> Генеральний секретар закликав польський Сенат і Сейм взяти до уваги дану оцінку у своєму остаточному читанні.
2. Комісія запропонувала пані Сарі Клівленд, пану Майклу Френдо, пану Крістофу Grabenwarter, пану Жану-Клоду Scholsem і пану Каарло Туорі, які були доповідачами для укладення CDL-AD (2016) 001, попрацювати над цією думкою.
3. У зв'язку з терміновістю Бюро Венеціанської комісії санкціонувало підготовку попередньої думки для передачі Генеральному Секретарю і польській владі до початку пленарного засідання. Проте Генеральний Секретар просив Венеціанську комісію підготувати висновок про внесений в Сенат проекту Закону з урахуванням поправок, прийнятих Сеймом у другому читанні. Сейм врахував більшість пропозицій Сенату та прийняв Закон від 22 липня 2016 року. 1 серпня 2016 року, після підписання Президентом Польщі, зазначений Закон було опубліковано в Польському журналі законів (CDL-REF (2016) 052 ). Як наслідок, таке рішення свідчить про відмінності між проектом Закону прийнятого Сеймом, і остаточно прийнятим Законом.<sup>4</sup>
4. Дві групи депутатів Сейму, Перший Голова Верховного Суду і польський омбудсмен оскаржили новий Закон до Конституційного Суду. Протягом двотижневого періоду **Vacatio LEGIS** до того, як Закон вступив у законну силу, 11 серпня 2016 року Конституційний Суд виніс рішення, в якому визнав кілька положень цього Закону неконституційними. Думку про те, які із статей було визнано неконституційними, також потрібно брати до уваги. Прем'єр-міністр відмовився опубліковувати це рішення, оскільки Суд не застосував поправки від 22 грудня 2015 року, які рішенням Суду від 9 березня 2016 року було визнано неконституційними. Деякі заперечення проти Закону від 22 липня 2016 року усе ще розглядаються, зокрема, щодо процедури обрання Голови Суду.
5. 12–13 вересня 2016 року делегація Комісії, до складу якої входили пані Клівленді, пан Scholsem і пан Туорі, у супроводі пана Markert і пана Durr із Секретаріату відвідала Варшаву (у хронологічному порядку): Верховний Суд, Сенат (більшість і опозиція разом), Міністерство юстиції, більшість у Сеймі, опозицію в Сеймі (спеціальна більшість<sup>5</sup>), Уповноваженого з прав людини, Прем'єр-міністра, Конституційний Суд (засідання суддів, не враховуючи суддів, призначених чинним мандатом Сейму, і «грудневих» суддів, які відмовилися зустрітися з делегацією<sup>6</sup>, а також – в окремому засіданні – «жовтневими

1. CDL-AD (2016) 001 Думка про внесення змін до Закону від 25 червня 2015 року про Конституційний Суд Польщі, прийнята Венеціанською комісією на своєму 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11-12 березня 2016 г.).

2. Документ Сейму. 693.

3. <http://www.coe.int/en/web/portal/-/statement-by-secretary-general-jagland-on-the-adoption-by-the-Sejm-of-poland-of-the-draft-діяти-на-конституційно-tribunal->.

4. Наприклад, обмеження для омбудсмена брати участь тільки в справах за конституційними скаргами було знято за пропозицією Сенату (статті 52 і 82).

5. Маршал Сейму запланував тільки зустріч з більшістю.

6. У листі Комісії деякі судді заявили, що вони не довіряють Венеціанській комісії і що вони вважають, що дана зустріч стане легітимізацією іншої необгрунтованої, упередженої та негативної думки щодо Польщі.

суддями») і канцелярію. Венеціанська Комісія висловлює подяку Міністерству закордонних справ за організацію візиту.

**6.** Цей висновок було підготовлено на основі матеріалів, представлених доповідачами, на основі перекладів проекту Закону і прийнятого Закону. Неточності можуть виникнути в даному питанні в результаті неправильних перекладів.

**7.** 11 жовтня 2016 року Комісія отримала документ про позицію Уряду щодо даного проекту висновку.

**8.** Вказану думку було прийнято Венеціанською комісією на її 108-му пленарному засіданні (Венеція, 14–15 жовтня 2016 року). Уряд Польщі відмовився направити свого представника на дану сесію.

## **II. Європейські та міжнародні стандарти**

**9.** Два основні стандарти, які стосуються цієї думки, є незалежність судової влади<sup>7</sup> і позиція Конституційного Суду, який є остаточним арбітром у конституційних питаннях, що тягнуть за собою обов'язок інших гілок влади дотримуватися рішення Суду. Ці стандарти пояснюються, зокрема, у питаннях забезпечення законності в переліку правил Венеціанської Комісії.<sup>8</sup>

**10.** Верховенство закону складається із кількох основних принципів. Деякі з них є особливо актуальними в контексті сьогодення. У першу чергу, законодавство і дії виконавчої влади повинні відповідати Конституції.<sup>9</sup> Органи державної влади повинні працювати на законних підставах і в питаннях, які стосуються суддів, дотримуватися як процесуального, так і матеріального права.<sup>10</sup> Їх рішення повинні бути належним чином вмотивовано.<sup>11</sup> Їх дії, у тому числі здійснення їх правотворчої діяльності, повинні бути ефективно переглянутими на конституційність та законність незалежним і неупередженим Судом.<sup>12</sup> "Незалежний" означає вільний від зовнішнього тиску і не підданий політичному впливу або маніпуляціям, зокрема, виконавчої влади.<sup>13</sup> Що ж стосується призначень і просування по службі, які не повинні бути засновані на політичних або особистих міркуваннях,<sup>14</sup> судова діяльність не може бути під контролем виконавчої влади або інших органів публічної влади.<sup>15</sup> Усі остаточні рішення мають бути ефективно і швидко виконані.<sup>16</sup>

**11.** Верховенство Конституції забезпечується Конституційним Судом у тих країнах, де він існує.<sup>17</sup> Ця роль особливо важлива в періоди сильної парламентської більшості. Склад Конституційного Суду повинен бути збалансований.<sup>18</sup> Парламент, виконавча влада і звичайні суди повинні слідувати та виконувати рішення Конституційного Суду і в майбутньому керуватися доводами Суду у своїй діяльності.<sup>19</sup>

---

<sup>7</sup> Стаття 6 Європейської конвенції з прав людини; стаття 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (також Зауваження загального порядку № 32 Комітету з прав людини Організації Об'єднаних Націй про право на справедливий судовий розгляд).

<sup>8</sup> CDL-AD (2016) 007, верховенство закону, Контрольний перелік, прийнятий Венеціанською комісією на її 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 березня 2016 р.), які були схвалені Комітетом Міністрів Ради Європи на 1263th Народою заступників Міністрів (6-7 вересня 2016 р.).

<sup>9</sup> Там же, розділ II.A.1.ii і IV.

<sup>18</sup> Там же, пар. 112.

<sup>10</sup> Там же, розділ II.A.2.i і IV, п. 45-46.

<sup>19</sup> Там же, розділ II.E.3.iii, IV і V; пункти 110 і 111.

<sup>11</sup> Там же, розділ II.C.iv.

<sup>12</sup> Там же, розділи II.A.1.vi і II.A.4.ii.

<sup>13</sup> Там же, пар. 74 і 86.

<sup>14</sup> Там же, пар. 79

<sup>16</sup> Там же, розділ II.E.2.d.i і II.E.3.iv; пункт 107.

<sup>17</sup> Там же, пар. 108.

12. Ці принципи також відображено в Конституції Польщі, стаття 2 якої говорить, що "Республіка Польща є демократичною правовою державою, яка реалізовує принципи соціальної справедливості». Стаття 8.1 передбачає, що "Конституція є найвищим законом Республіки Польща". Стаття 10 закріплює принцип поділу влади, а пункт 2 даної статті однозначно передбачає "...судова влада повинна бути покладена на суди і трибунали".

### **III. Думка CDL-AD (2016) 001 про внесення змін до Закону від 25 червня 2015 року про Конституційний Суд**

13. Думкою CDL-AD (2016) 001 розглядаються поправки до Закону про Конституційний Суд від 22 грудня 2015 року (опублікований 28 грудня 2015 року). Тією ж мірою необхідно розуміти, що поправки, як і даний висновок також мали справу з нерозривно пов'язаними між собою питаннями про призначення суддів.

14. Що стосується спору з приводу жовтневих виборів до Конституційного Суду в складі трьох суддів та іншого, грудневого, набору з трьох суддів, думкою закликало обидві сторони (більшість і опозиція) "зробити все можливе, щоб знайти рішення в цій ситуації." Зокрема, Комісія підкреслила, що в державі, заснованій на верховенстві закону, "будь-яке рішення повинно бути засноване на зобов'язанні поважати рішення Конституційного Суду і повністю його виконувати." (п. 136). Венеціанська Комісія дійшла висновку, що запропоноване рішення про заміну усіх суддів Трибуналу, навіть якщо вони були обрані конституційною більшістю в парламенті, було б грубим порушенням європейських і міжнародних стандартів (п. 125).

15. Стосовно поправок, прийнятих 22 грудня, Комісія дійшла висновку, що в них включено різні заходи, які сповільняють роботу Конституційного Суду і зроблять її неефективною. Комісія зазначила, що "завдаючи шкоди ефективності Трибуналу, підриваються усі три основні принципи Ради Європи: демократія – через відсутність основної частини стримувань і противаг; права людини – оскільки доступ осіб до Конституційного Суду може бути сповільнений до рівня, що призводить до відмови в правосудді; і верховенство права – оскільки Конституційний Суд стане неефективним. Винесення неефективного РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ є неприпустимим, і це знищує вирішальний механізм, який гарантує, що потенційні спори з європейськими та міжнародними нормами і стандартами, можуть бути вирішені на національному рівні без необхідності звертатися за допомогою до європейських або інших допоміжних судів, які в реальності перевантажені роботою на місцях "(п. 138).

16. Венеціанська Комісія не бачить альтернативи підходу, прийнятого Конституційним Судом, тобто в ході розгляду в Конституційному Суді грудневих змін, коли Трибунал розглянув їх на предмет конституційності, зазначено, що ці зміни не застосовуються, якщо вони блокуватимуть роботу Трибуналу у виконанні своїх функцій відповідно до Конституції. У відповідь на оголошення про те, що Прем'єр-міністр не видаватиме постанову Конституційного Суду, Комісія зазначила: "Відмова опублікувати рішення 47/15 від 9 березня 2016 року суперечить нормам закону, що є безпрецедентним кроком, який в подальшому поглибить конституційну кризу, викликану виборами суддів восени 2015 року і поправкою від 22 грудня 2015 року. Не лише Конституція Польщі, але й європейські та міжнародні стандарти вимагають дотримання рішень Конституційного Суду. Публікація судового рішення і його повага з боку влади є необхідною умовою для знаходження виходу з цієї конституційної кризи »(п. 143).

17. На закінчення, у висновоку згадується, що "конституційні демократичні держави вимагають перевірки і балансу. У зв'язку з цим, коли був створений Конституційний Суд, одним з центральних елементів для забезпечення стримувань і противаг визначено незалежність Конституційного Суду, роль якого є особливо важливою в періоди сильної політичної більшості. Доки конституційна криза, пов'язана з Конституційним Судом, залишається невирішеною і доки Конституційний Суд не зможе ефективно виконувати свою роботу, в небезпеці знаходиться не лише верховенство закону, але й демократія і права людини »(п. 135).

18. Закликаючи до вирішення конституційної кризи на основі Конституції і постанов Трибуналу, Венеціанська Комісія стверджує, що криза є правовою проблемою, яка повинна бути вирішена відповідно до основоположних принципів верховенства права.

19. І, нарешті, Венеціанська Комісія підготувала такі конкретні рекомендації:

1. Комісія закликала як більшість, так і опозицію зробити все можливе, щоб знайти вирішення проблеми призначень при повному дотриманні рішень Трибуналу.

2. Комісія застерігає від заподіяння шкоди ефективності Трибуналу, сповільнюючи його роботу.

3. Комісія рекомендувала Польщі, забезпечуючи достатньо часу для повної участі всіх установ в обговоренні, провести принципову і зважену дискусію про реформу судочинства й організацію Суду та визначити, які види процедур гарантуватимуть розумні терміни перед Трибуналом.

4. Як на обов'язковій умові Комісія рішуче наполягала на публікації рішення Суду 47/15 від 9 березня 2016 року для уникнення поглиблення нинішньої конституційної кризи і з метою допомогти у її вирішенні.

5. Комісія рекомендувала - в довгостроковій перспективі - змінити Конституцію або ввести кваліфіковану більшість для обрання суддів Конституційного Суду по Сейму або ввести систему, при якій одна третина суддів Конституційного Суду призначається / обирається кожною з трьох гілок державної влади - Президентом Польщі, Парламентом (по 2/3 голосів) і судовими органами.

#### **IV. Хронологія подій з моменту прийняття думки CDL-AD (2016) 001 від 11 березня 2016 року**

30 березня 2016 р. - Маршал Сейму створив експертну групу для вивчення думки CDL-AD (2016) 001 і надання рекомендацій.

6 квітня 2016 р. - після рішення від 9 березня 2016 року Конституційний Суд прийняв 21 рішення. Однак Уряд не опублікував їх, оскільки вони не були прийняті відповідно до поправок до Закону від 22 грудня 2015 року. Двоє суддів, обрані в грудні 2015 року, брали участь у прийнятті цих рішень.

27 квітня 2016 р. - Генеральна Асамблея Верховного Суду прийняла рішення про те, що рішення Конституційного Суду є обов'язковими, навіть якщо вони не опубліковані. Деякі органи місцевого самоврядування також заявили, що вони будуть застосовувати неопубліковані рішення Трибуналу.

28 квітня 2016 р. - Президент Польщі прийняв присягу нового судді, обраного Сеймом.

7 липня 2016 р. - Сейм прийняв у другому читанні абсолютно новий Закон про Конституційний Суд на підставі Закону від 1997 року, який діяв до червня 2015 року.

12 липня 2016 р. - Генеральний секретар Ради Європи звернувся до Венеціанської Комісії

з проханням терміново надати висновок із даного проекту Закону та закликав польський Сенат і Сейм взяти до уваги цей висновок при прийнятті закону. У світлі змін, внесених у Сенат, Генеральний Секретар попросив Комісію висловити свою думку не за проектом Закону, а за текстом Закону, прийнятого остаточно.

21 липня 2016 р. - Сенат прийняв 27 пропозицій стосовно поправок до проекту Закону.

21 липня 2016 р. - Сейм прийняв більшість із 27 пропозицій, а 22 липня був прийнятий Закон в останньому читанні.

27 липня 2016 р. - Президент Польщі підписав новий Закон про Конституційний Суд.

1 серпня 2016 р. - новий Закон був опублікований в журналі законів, пункт 1157.

1 серпня 2016 р. - група експертів, заснована Маршалом Сейму, винесла доповідь<sup>20</sup>, у якій піддала критиці висновок Венеціанської Комісії та виявила, що Голова Конституційного Суду не має жодних правових підстав для відмови призначати справи на «грудневих» суддів. У доповіді, зокрема, запропонував обрати суддів Трибуналу з більшістю в три п'ятих в Сеймі. Якщо така більшість не може бути досягнута, судді обиратимуться простою більшістю голосів.

8 серпня 2016 р. - Вищий адміністративний суд застосовує неопубліковане рішення Конституційного Трибуналу (SK 31/14 від 28 червня 2016 р.) у своєму рішенні II FSK 1021/16.<sup>21</sup>

11 серпня 2016 р. - Конституційний Суд анулював ряд положень нового Закону. Уряд відмовився публікувати це рішення.

16 серпня 2016 р. - новий Закон вступив в законну силу.

16 серпня 2016 р. - Уряд опублікував 21 так зване "незаконно прийняте" рішення Трибуналу відповідно до нового Закону, але не рішення від 9 березня і 11 серпня 2016.<sup>22</sup>

18 серпня 2016 р. - один з «грудневих» суддів ініціював порушення кримінальної справи проти Голови Трибуналу, оскільки Голова перешкоджав «грудневим» суддям працювати судьями. Як повідомляється, справу було передано в прокуратуру Катовіце, оскільки компетентні органи прокуратури Варшави були перевантажені.

31 серпня 2016 р. - Голова мажоритарної парламентської фракції ПіС закликав до видалення з Трибуналу суддів, які не дотримуються Закону від 22 липня 2016 року, будучи прийнятими до складу Трибуналу.

#### **V. Новий Закон про Конституційний Суд, прийнятий 22 липня 2016 р.**

**20.** Зазначена думку спочатку аналізує, якою мірою новий Закон є основною рекомендацією Комісії про те, що Закон не повинен впливати на ефективне функціонування і незалежність Конституційного Трибуналу. Крім того, він розглядає окремі рекомендації думки CDL-AD (2016) 001, які були дотримані.

**21.** У той час як Венеціанська комісія не може розглядати процедуру прийняття Закону від 22 липня, слід зазначити, що опозиція поінформувала делегацію Венеціанської Комісії про те, що альтернативні пропозиції були відкликані в знак протесту, оскільки Сейм мав справу тільки з пропозицією, введеною більшістю. Крім того, закон був прийнятий під час курортного сезону, і в той час була відпустка ЛЕГІС - на відміну від поправки.

<sup>20</sup><http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/ASEAADRK8/%24File/Report%20of%20the%20Team%20of%20Experts%20on%20the%20Issues%20Related%20to%20the%20Constitutional%20Tribunal.pdf>

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

<sup>22</sup>Стаття 89 Закону від 22.07.2016 року передбачає, що постанови Трибуналу "видані Конституційним Судом з порушенням положень Закону від 25 червня 2015 року до 20 липня 2016 року мають бути опубліковані протягом 30 днів з моменту вступу в силу цього Закону, за виключенням постанов, що стосуються нормативних актів, які припинили свою дію". Це положення було визнане Трибуналом неконституційним у своєму неопублікованому рішенні від 11.08.2016 р.

22 грудня до поспішного Закону – цей двотижневий період був незвично коротким для такого важливого законодавства. Це зробило вступ Закону в його законну силу дуже складним.

**22.** Венеціанська комісія нагадує, що конституційне законодавство, як і Конституційний Суд вимагає ретельного і аргументованого вивчення та розгляду думки усіх відповідних зацікавлених сторін, із виділенням часу для проведення прозорої публічної дискусії. Навіть якщо парламент не зобов'язаний слідувати таким поглядам, то завдяки такій позиції можна уникнути неконституційних положень або положень із технічними помилками, які вражають законодавство<sup>23</sup>.

#### **А. Звільнення суддів**

**23.** Комісія звертає увагу, що відповідно до рекомендацій, зазначених у думці CDL-AD (2016) 001, цей Закон не передбачає порушення дисциплінарного провадження за поданням Президента Польщі і Міністра юстиції. У думці наполегливо стверджується, що дисциплінарне провадження стосовно суддів не повинно бути ініційовано Президентом і Урядом: "Не ясно, чим пояснюється введення такого положення в Закон про поліцію. Закон не надає право ініціювати такі процедури будь-якому іншому зовнішньому діячеві, оскільки такі особи, як Президент, Міністр юстиції, не маючи особливої ролі в кримінальному процесі, можуть скаржитися проти конституційних суддів відповідно до умов, викладених у статтях 24–27 Закону".

**24.** Крім того, на відміну від поправок від 22 грудня 2016, Законом вже не передбачається звільнення суддів Сеймом за пропозицією Асамблеї Конституційного Суду. Це можна тільки вітати.

**25.** Відповідно до статті 12 суддя Трибуналу може бути звільнений за дисциплінарне провадження самим Трибуналом. Проект положення, згідно з яким таке дисциплінарне рішення вимагало б згоду Президента Польщі (проект статті 12.2), був знятий на основі пропозиції Сенату. Таку поправку було схвалено.<sup>24</sup>

#### **В. Призначення Голови Конституційного Суду**

**26.** Відповідно до Закону, прийнятого в липні 2016 року, Президент Польщі може вибрати Голову Трибуналу з числа трьох кандидатів, представлених Генеральною Асамблеєю суддів (стаття 16). У порівнянні Закону 2015 року (стаття 12) з попереднім Законом від 1997 року (стаття 15) число кандидатів на пост Голови Трибуналу було збільшено з двох до трьох, в той час як загальне число суддів - як це визначено Конституцією - залишається 15, і де-факто на даний момент тільки 12 суддів можуть брати участь у процесі прийняття рішень. Кожен суддя має тільки один голос, і три кандидати з найбільшою кількістю голосів повідомляються Президенту Польщі. У цілому кожен із трьох кандидатів повинен бути представлений.<sup>25</sup> У нинішній ситуації, коли є тільки 12 суддів, група з 3-х суддів може гарантувати, що їх найкращий кандидат знаходиться в списку, не зважаючи на те, що кандидат не може мати довіри іншого судді. Слід зазначити, що 3 з 12 суддів, які беруть участь у процесі прийняття рішень, були обрані чинним Сеймом.

<sup>23</sup>CDL-AD (2016) 007, верховенство закону Контрольний список, пункт II.A.5 і II.E.3; CDL-AD (2016) 001, пар. 132., CDL-AD (2016) 017, Грузія - Висновок про внес. змін до Осн. 3-у про Конст. Суд і до Закону про Конст. Судочинство, пар. 13.

<sup>24</sup>Будь-яке розпорядження Президента в ухваленні або відхиленні відставки судді було б проблематичним. Дискреційна згода, яка була б надана Президентом не може бути прирівняна до формальної відставки суддів Конст. Суду в ін. країнах. У Німеччині, н-д, відповідно до § 105 3-у про Федеральний Конст. Суд, закріплено, що Федер. Президент може відсторонити суддю Федерального Конст. Суду від посади, і відсторонення є просто формальним актом реалізації рішення Суду.

<sup>25</sup>Проектом Закону, прийнятим Сеймом у другому читанні, було передбачено "як мінімум" три пропозиції для кандидатів. Пропозиція Сенату виключити слова "принаймні" була прийнята Сеймом.



**27.** Раніше Венеціанська Комісія рекомендувала обрання Голови Конституційного Суду суддями, що вважалося хорошою практикою,<sup>26</sup> але порівняльне дослідження показує, що немає остаточного європейського стандарту щодо вказаного питання.<sup>27</sup>

**28.** Стаття 194.2 Конституції вимагає, щоб кандидата на посаду Голови Конституційного Трибуналу «було запропоновано Генеральною Асамблеєю суддів Конституційного Суду». Стаття 194.2 Конституції Польщі встановлює змішану систему, в якій Генеральна Асамблея Трибуналу вносить пропозицію Президенту Польщі, а він потім може вибрати одного з представлених кандидатів. Метою такої системи, очевидно, є створення істотного впливу Трибуналу на його Голову. Якщо число кандидатів, що представлені у колективі з 15-ти суддів, збільшено з двох до трьох, цей вплив значною мірою зменшується.

**29.** У такій системі, коли є дуже невелике число виборців (дванадцять у нинішній ситуації, 15 після того, як вирішується питання про призначення), обрати відносно велику кількість – 3-4 кандидати (25 відсотків або 20 відсотків відповідно), обмежуючи кожного суддю в один голос, ймовірно, призведе до серйозних перекручень результату в порівнянні з намірами Генеральної Асамблеї. Може трапитися так, що третій і, можливо, навіть другий кандидат буде пропонувати дуже мало кандидатів або навіть всього одного суддю - лише потенційно або сам себе. Такої ситуація слід уникати, переважно приписуючи кожному судді число голосів, рівне числу кандидатів, необхідних для подання Президентів Польщі. Тільки така система може гарантувати, що ці пропозиції будуть представляти переваги Генеральної Асамблеї, а не довільний результат, що відображає волю меншості суддів і який, як видається, суперечить меті статті 194 Конституції.

**30.** Статтю 16 слід змінити, а саме гарантувати, що тільки кандидати, які мають істотну підтримку в Трибуналі можуть бути запропоновані Президенту Польщі (наприклад, шляхом скасування правила, що судді мають один голос, а також вимоги пропонувати три кандидати).

**31.** У ході візиту делегації Венеціанської Комісії стало відомо, що після рішення від 11 серпня 2016 року на розгляді Трибуналу знаходяться ще дві заяви проти Закону від 22 липня (Першого Голови Верховного Суду і групи депутатів Сейму). Вони стосуються, зокрема, питання конституційності статті 16 Закону. Хоча така заява подана до самого Трибуналу, щоб вирішити, чи є зазначене положення Закону сумісним зі ст. 194,2 Конституції, проте, на думку Венеціанської Комісії, таке положення у світлі поточної конфігурації Трибуналу дає Президенту Польщі надмірні важелі впливу на роботу Трибуналу.

### **С. Учасники кворум - 11 з 15 суддів**

**32.** У статті 26.2 відвідуваність кворуму для проведення пленарного засідання було знижено з 13 до 11 із 15 суддів. У той час як цей кворуму - близько 70 відсотків суддів - як і раніше вищий, ніж в більшості європейських країн (див. порівняльну інформацію в розділі VB2 від думки CDL-AD (2016) 001). Якщо судді Суду будуть дотримуватися зобов'язання бути присутніми на засіданнях Трибуналу, то це не такий високий рівень, щоб ставити під загрозу функціонування Трибуналу. Оскільки в даний час участь у процесі прийняття рішень беруть 12 суддів, то це нове правило може також включити канцелярія Прем'єр-міністра,

<sup>26</sup> CDL-AD (2011) 016, Висновок за новою Конституцією Угорщини, пункт 94.

<sup>27</sup> Вибори Голови Суду здійснюється суддями в Албанії, Бразилії, Хорватії, Італії, Косово, Латвія, Молдова, Монако, Португалії, Румунії, Сербії, "колишньої Югославської Республіки Македонії", Туреччини та України; призначення / обрання здійснюється політичними органами в: Австрії, Білорусі, Чехії, Франції, Німеччині, Угорщині, Литві, Люксембурзі, Нідерландах, Норвегії, Росії, Словаччині, Південній Африці та Швейцарії; дивись також CDL-STD (1997) 020, доповідь про склад конституційних судів - науки і техніки демократії 20 (1997) і [www.CODICES.coe.int](http://www.CODICES.coe.int).

щоб опублікувати майбутні рішення Суду, за виключенням випадків свого попереднього (помилкового) правового становища.

#### **D. Різні випадки у судовому процесі**

**33.** У статті 26.1.1 передбачається, що Суд приймає рішення в повному обсязі щодо судових справ про конфлікти повноважень між центральними органами державної влади, про існування перешкод на шляху здійснення обов'язків Президента Польщі, про конституційність мети або діяльності політичних партій, про апіорний контроль рахунків, про міжнародні угоди до їх ратифікації, про Закон про Конституційний Суд і по особливо складним справам, у яких судді хочуть відійти від раніше прийнятої прецедентної практики. Голова Трибуналу може оголосити справу з особливо складним випадком (стаття 26.1.1.f). Крім того, три судді можуть направити справу на розгляд у повному складі (стаття 26.1.1.g).

**34.** Якщо часто застосовується вимога про те, щоб Трибунал засідав у повному складі, то це є вельми обтяжливим для функціонування Трибуналу. У статті 26.1.1.g ставиться питання про те, що інші судді не можуть відхилити такий запит. У системах, де існує такий напрямок розгляду пленарного засідання Суду (наприклад, Австрія), не існує або немає обмеження стосовно здатності Пленуму відхилити пропозицію, однак на пленарних засіданнях може бути прийнято рішення у швидкому трековому або спрощеному виді, якщо Пленум робить висновок, що відповідно до Конституції справа не порушує серйозного питання. Прийняття Польщею подібного підходу допомогло б уникнути цих проблем.

**35.** У своєму рішенні від 11 серпня 2016 року Конституційний Суд зазначив, що стаття 26.1.1.g, яка дозволяє трьом суддям Трибуналу передавати справу на розгляд у повному складі, не узгоджується зі статтею 197 Конституції (про регулювання за статутом організації Трибуналу і його роботи), а також зі статтею 195 Конституції (питання стосовно незалежності суддів Трибуналу). Трибунал зазначив, що прохання трьох суддів не повинні обґрунтовуватись і оцінюватись Головою Трибуналу або колегією суддів, що ухвалила рішення. Крім того, з Преамбули Конституції випливає принцип обачності, оскільки може бути порушено правило, що тільки найзначніші та найсерйозніші питання повинні розглядатись повним складом Суду. Нарешті, погоджуючись з Конституційним Судом, принцип ефективності роботи Трибуналу буде порушено, оскільки зазначене положення може призвести до ситуації, коли в більшості випадків справа розглядатиметься у повному складі.

**36.** Рішення Конституційного Суду є переконливим, і відповідно до нього Венеціанська Комісія також висловила позицію у своєму недавньому Висновку про внесення змін до Основного Закону про Конституційний Суд і Закон про Конституційне судочинство Грузії<sup>28</sup>. При відсутності можливості для інших суддів відхилити запит на перенесення, існує небезпека політизації і перешкод для ефективного функціонування Трибуналу.

#### **E. Присутність Генерального Прокурора**

**37.** Стаття 61.6 передбачає, що слухання можуть проходити за відсутності належним чином сповіщеного Генерального прокурора, якщо його (її) присутність не вимагається. Стаття 30.5 вимагає присутності Генерального прокурора на спільному засіданні у всіх особливо складних випадках, передбачених статтею 26. Це означає, що, будучи відсутнім, Генеральний прокурор може запобігти слуханню в складних випадках. Там, здається, немає

<sup>28</sup> CDL-AD (2016) 017, пар. 38-41.

ніякої процедури, яка дозволила б Трибунал продовжити розгляд справи навіть у разі повторної відсутності Генерального прокурора. Поєднуючи ці положення, можна було б легко зловживати запобіганням Трибуналу від прийняття рішення за відсутності Генерального прокурора.

**38.** Крім того, слід зазначити, що з березня 2016 року було об'єднано функції Генерального прокурора і Міністра юстиції. Останній в даний час виконує повноваження Генерального прокурора, як це було до 2011 року. Зокрема, хоча законодавство, яке знаходиться на розгляді Трибуналу часто пропонується Міністром юстиції або іншими міністерствами, які мають пряму зацікавленість у роботі Трибуналу, однак це не повинно блокувати або затримувати провадження у справі.

**39.** Оскільки відповідно до статті 30.5 Генеральний прокурор може бути представлений його заступником, то відсутність на слуханнях належним чином сповіщеного Генерального прокурора або його представника не повинна перешкодити Трибуналу слухати справу. Комісія жодним чином не заперечує, що присутності Генерального прокурора або його представника йде тільки на користь. Однак, як прийнято вважати, це положення дозволяє урядовцям втручатися в роботу Трибуналу і в особливо важливих випадках відкладати рішення, які можуть мати велике значення для Уряду.<sup>29</sup> Стаття 61.6 є серйозною загрозою для ефективності роботи Трибуналу.

**40.** Той факт, що ці положення вже були частиною Закону 1997 роки (статті 29.5 і 60.4), не змінює зазначеної оцінки, важливим є те, що, як було зазначено вище, Закон від 22 липня істотно збільшує юрисдикцію повного складу суддів і дозволяє трьом суддям або Президенту передати будь-яку справу або відмовитися від такої передачі на розгляд повним складом Суду без включення інших суддів.

**41.** 11 серпня 2016 року Трибунал постановив, що стаття 61.6 Закону суперечить статті 10 (поділ повноважень), статті 173 (незалежність судової влади) і статті 188 Конституції (повноваження Конституційного Суду), а також преамбулі до Конституції (принцип обачності й ефективності в роботі державних установ), так як повторна відсутність Генерального прокурора може призвести до призупинення справи на невизначений строк.

**42.** Анулювання Трибуналом здатності Генерального прокурора блокувати роботу Трибуналу знімає небезпеку неефективного функціонування Трибуналу.

## **Г. Послідовність процесу**

**43.** Стаття 38.3 Закону передбачає, що слухання по допустимих випадках повинні бути заплановані в тому порядку, у якому приймалися Судом. Стаття включає в себе деякі винятки, зокрема, для випадків, пов'язаних з апіорним контролем рахунків, контролем конституційності міжнародних договорів до їх ратифікації, контролем бюджетного законодавства, контролем Закону про Конституційний Суд, а саме справи, які містять у собі перешкоди на шляху здійснення повноважень Президента Польщі, справи, пов'язані з суперечками між державними органами, а також, які стосуються контролю за діяльністю політичних партій<sup>30</sup> (стаття 38.4). Стаття 38.5 передбачає, що Голова Трибуналу може встановити дату слухання і обійти правило послідовності, якщо це виправдано необхідністю забезпечення права та свободи громадян, національної безпеки або конституційного ладу.

<sup>29</sup> CDL-AD (2016) 007, верховенство закону, Контрольний список пар. 74.

<sup>30</sup> Останній виняток було додано за пропозицією Сенату, прийнятою Сеймом

За клопотанням п'яти суддів Голова Трибуналу може переглянути рішення про дату слухання.<sup>31</sup>

**44.** На думку критиків, правило послідовності міститься в поправках від 22 грудня 2015 року, яке полягає у тому, що «конституційні суди повинні бути в змозі швидко вирішити термінові справи також у випадках, що стосуються функціонування конституційних органів, наприклад, коли існує небезпека блокування політичної системи (частина 63)». Відповідні положення поправок також були визнані неконституційними рішенням Суду № 47/15 від 9 березня 2016 року.

**45.** На додаток до винятків, зазначених у статті 38.4, які стосуються конкретних процедур, стаття 38.5 охоплює більш широке коло ситуацій, в яких Голова Трибуналу може заздалегідь призначити попереднє слухання за деяких важливих обставин (для захисту прав і свобод громадян, національної безпеки або конституційного ладу). Хоча ця підвищена гнучкість вітається, однак існують поки сумніви, чи потрібні взагалі такі правила. Незалежність та ефективне функціонування Трибуналу важливі для того, щоб бути в змозі визначити порядок його роботи. Впливова позиція з цього питання надається Головою Трибуналу, який повинен користуватися довірою своїх колег (дивись вище в розділі В), що робить все це ще більш важливим.

**46.** Крім того, Закон досі не передбачає винятку для попередніх прохань Суду Європейського Союзу, як це було рекомендовано у Висновку: "... необхідно переконатися у тому, що така попередня заявка в Європейський Суд не блокуватиме роботу Трибуналу. Попередні заявки обов'язково сповільнять національні судові розгляди, оскільки національні процедури припиняються під час розгляду в Суді. Суворе застосування правила послідовності статті 80 (2) Закону призведе до нездатності Трибуналу вирішити будь-який інший процес, доки Суд не надав своєї постанови і, таким чином, привести польське законодавство в конфлікт із законом ЄС." (п. 61). Комісія стурбована тим, щоб виключення не було введено в цьому відношенні. Викликає сумнів посилання відповідно до статті 267 ДФЕС з винятком статті 38.5 («необхідність забезпечення прав і свобод громадян, національної безпеки або конституційного ладу»). Тому виняток також повинні були надати для вказаної ситуації у статті 38.4.

**47.** У своєму рішенні від 11 серпня 2016 року Конституційний Суд ухвалив, що положення про правило послідовності та виключення з нього (пункт 3 до 6 статті 38) не узгоджуються з положеннями статті 10 (поділ повноважень), статті 173 (незалежності судової влади), статті 188 (повноваження Конституційного Суду) і пунктами 1 – 5 статті 191.1 Конституції (органи, які мають право звернутися до Суду), а також з Преамбулою до Конституції (сумлінністю і ефективністю). Диференційовані випадки абстрактного контролю, ініційовані державними органами у випадку, передбаченому статтею 38, підривають довіру і узгодженість конституційного ладу. За даними Трибуналу, справи, порушені групою депутатів Сейму (парламентська меншість), є гарантією реалізації принципу політичного плюралізму.

---

<sup>31</sup> Проектом статті 38.5 Закону було передбачено, що Голова Конституційного Трибуналу може встановити дату розгляду справи за межами "порядку послідовності", якщо Президент Республіки Польща попросить про це. Цей запит Президентом також є офіційним актом за підписом Прем'єр-міністра (стаття 144.2 Конституції). Така залежність Трибуналу від Президента Польщі і Прем'єр-міністра явно протирічила б принципу поділу влади та незалежності Трибуналу. Важливо, щоб це положення було видалено за пропозицією Сенату.

**48.** Повне видалення Конституційним Судом правила послідовності є позитивним, оскільки це забезпечує необхідну гнучкість у роботі Суду, яку буде важко досягти навіть із винятками, передбаченими статтею 38.5. Крім того, він вирішує проблему відсутності винятку для попередніх прохань судів Європейського Союзу.

### **Г. Затримка слухань**

**49.** У статті 61.1 Закону закріплюється зобов'язання проведення слухання не раніше ніж через 30 днів після отримання повідомлення сторонами. Стаття 61.2 робить виключення з цього правила для апріорного розгляду бюджетних законів, що є вагомою перешкодою для здійснення повноважень Президентом. Ці види виробництва не підпадають під правило послідовності та повинні бути розглянуті негайно. Відповідно до статті 61.3 для «питання права» (перехід від звичайних судів), конституційних скарг і справ, пов'язаних із конфліктами повноважень між центральними конституційними органами державної влади, Голова Конституційного Суду (за проханням одного із заявників) суду, який заперечує проти зменшення такого терміну до 7 днів, може скоротити цей період у два рази.

**50.** Його думка досить критична стосовно поправок від 22 грудня 2015 року, якщо слухання не може відбутися раніше ніж через шість місяців після повідомлення: «відклавши слухання на такий довгий час, можна позбавити Конституційний Суд більшої частини його впливу на результат справи, а в багатьох випадках навіть зробити їх безглуздими, навіть якщо брати до уваги виключення, що надаються в пункті 2а (прохання Президента Польщі стосовно справ, які стосуються прав людини, і випадків, які стосуються Регламенту Сейму або Сенату). Там немає загального положення, яке дозволило б Конституційному Суду скоротити ці терміни в екстрених випадках. Така ситуація знову ж таки суперечить вимогам розумного строку судового розгляду відповідно до статті 6 Європейської конвенції про права людини" (пункт 87).

**51.** Період 30 днів, очевидно, є більш раннім і кращим періодом ніж шість місяців, але Суд ще зобов'язаний робити винятки у всіх видах строкових випадків, тому що "Суд вимагає свободу у встановленні тимчасових термінів для розгляду і, зокрема, дати в нормальних умовах провести громадські слухання. Зокрема, за часів кризи, конституційні суди повинні бути гнучкими". (пункт 86).

**52.** Посилаючись на ті ж підстав, що відносяться до зазначеної статті 38, Конституційний Суд у своєму рішенні від 11 серпня 2016 року вказав, що пункт «3», який стосується питань права, конституційних скарг і суперечок з приводу повноважень між центральними конституційними органами державної влади відповідно до статті 61.3, не узгоджується зі статтями з 1 по 5 статті 191.1 Конституції (органи, які мають право звернутися до суду), а також з преамбулою до Конституції (принцип обачності й ефективності державних установ). Таким чином, Суд зняв обмеження на певні види процедур (запити від звичайних судів, конституційні скарги та конфлікти влади), надавши право Голові скорочувати термін для проведення слухання з 30-денного до 15-денного. Як наслідок, Голова Конституційного Суду може скоротити такий термін у всіх випадках.

**53.** Розширення влади Президента за вироком від 11 серпня 2016 року для скорочення 30-денного періоду для всіх видів процесів відповідно до зроблених у Висновку рекомендацій. Це забезпечує гнучкість роботи Конституційного Суду в невідкладних випадках, що є дуже важливим для збереження ефективності та незалежності суду. Проте нестислий період 15 днів все ще може бути занадто довгим у надзвичайно термінових

**Н. Перенесення судового процесу на прохання чотирьох суддів**

**54.** Відповідно до статті 68.5 у повному (загальному) судовому процесі чотири судді можуть попросити відстрочку обговорення, якщо вони вважають, що дане питання має особливе значення для конституційного ладу або громадського порядку, або ж якщо вони не згодні з висновком. Пізніше судді представили альтернативний проект стосовно періоду трьох місяців для іншого обговорення (стаття 68.6). Якщо при такому обговоренні знову підіймається заперечення чотирьох суддів (не обов'язково тих самих; ймовірно проти висновків більшості суддів), то судовий процес знову відкладається протягом трьох місяців. У такому процесі після шести місяців після першого обговорення проводиться голосування (стаття 68.7).

**55.** Два періоди в три місяці не можуть бути зменшені судом. Цей термін не зменшується, незважаючи на бажання чотирьох суддів. Проект Закону не допускає такого зменшення, навіть якщо чотири судді могли звернутися з відстрочкою.

**56.** Таке правило вельми незвичне. Відповідно до цього меншість із чотирьох осіб з 15 суддів (приблизно чверть) може отримати відстрочку в цілому на загальний термін у розмірі шести місяців.

**57.** Це є законним і дозволяє суддям надавати більше часу для підготовки матеріалів справи в особливо складних випадках. У такому розумінні статті 68.4 Закон передбачає відстрочення обговорення протягом двох тижнів. Стаття 68.5-7 також не залежить від складності справи, однак звертає увагу на розбіжності між більшістю суддів і чотирьма різномудцями. Для надання другого тримісячний терміну не вистачає будь-яких обґрунтувань, оскільки для підготовки альтернативного рішення немає необхідності в чотирьох суддях. У будь-якому випадку слід залишити розробку рішення для вирішення розбіжностей між суддями на розсуд Конституційного Суду. Жорсткі правила, прийняті законодавчим органом, не слід уникати, оскільки вони є стимулом для суддів, які не погоджуються, досягти консенсусу.

**58.** Правила, що дозволяють відкласти справу на прохання чотирьох суддів на термін не більше шести місяців за відсутністю обґрунтування. У будь-якому випадку вони не відображають необхідне розуміння для збереження ефективної судової системи в галузі конституційного правосуддя. Ними можна було б легко зловживати, щоб уповільнити судовий розгляд у делікатних випадках. Крім того, затримки мінімального строку, не пов'язані із запитами сторін (що мають суттєве значення), затягують розгляд справ. Крім того, правила такого роду впливають із того, що Конституційний Трибунал і його Голова не в змозі прийняти необхідних заходів для забезпечення якнайшвидшого розгляду при дотриманні часу, необхідного для суддів, щоб представити свою думку. До того ж вони стимулюють суддів дотримуватися максималістських позицій замість того, щоб досягти компромісу. Таким чином, існують ризики нанесення подальшої шкоди ефективному функціонуванню і незалежності.

**59.** Зокрема, у випадках конституційної скарги за участю осіб - після їх перекладу на пленарному засіданні трьома суддями відповідно до статті 26.1.1.g - такі затримки можуть призвести до порушення права на розумні строки судового розгляду відповідно до статті 6 ЄКПЛ. Правило відтермінування може негативно вплинути на ефективне функціонування Суду, тому повинно бути видалено.

**60.** У своєму рішенні від 11 серпня 2016 року Конституційний Трибунал у своїй ухвалі

ззначив, що пункти 5-7 статті 68 суперечать статті 188 (повноваження Конституційного Суду) і статті 195.1 Конституції (незалежність суддів Конституційного Трибуналу), а також преамбулі Конституції (принципи працьовитості та ефективності). На думку Трибуналу, положення статті 68 може призвести до ситуації, коли група з чотирьох суддів може впливати на головуючого безпідставно в порядку, не пов'язаному з суттю справи.

**61.** Рішення Трибуналу скасувати положення, яке дає чотирьом суддям право на отримання відстрочки розгляду справи на строк шести місяців, усуває небезпеку зриву роботи і незалежності Трибуналу.

### **I. Більшість для прийняття рішення**

**62.** Поправками, внесеними 22 грудня, введено вимогу про прийняття рішення більшістю (дві третини голосів від повного складу). Стаття 69.1 Закону повертається до простої більшості голосів для прийняття рішень у всіх випадках.

**63.** Така позиція регламентує, що встановлена конституційна практика голосування простою більшістю голосів "не може бути змінена шляхом звичайного внесення змін до законодавства, і тільки шляхом конституційної поправки, що вимагає кваліфікованої більшості" (пар 82) і "[s] дуже жорстка вимога несе ризик блокування процесу прийняття рішень Трибуналом і робить звернення до Конституційного Трибуналу неефективним, що унеможливує виконання Судом свого ключового завдання - забезпечення конституційності законодавства "(пункт 79). Дійсно, більшість у дві третини було визнано Конституційним Трибуналом неконституційною у своєму рішенні від 9 березня 2016 року.

**64.** Запровадження простої більшості для голосування у всіх випадках було схвальне, оскільки воно знімає одну з проблем функціонування Трибуналу, створену поправкою від 22 грудня 2015 року.

### **J. Призупинення розгляду справ, ініційованих державними установами**

**65.** Відповідно до статті 83.2 Закону Трибунал повинен "припинити" всі провадження протягом одного року з моменту вступу в силу Закону. Згідно зі статтею 83 залишається незрозумілим, в який спосіб і у яких випадках відбувається так, що розгляд справи не закінчується вчасно.

**66.** Це положення відноситься тільки до окремих скарг (стаття 191.1.6 Конституції) і запитів від звичайних судів (стаття 193 Конституції). Інші, які очікують розгляду, ініційовані державними установами, Президентом Республіки, Маршалом Сейму, Маршалом Сенату і Прем'єр-міністром, а також, зокрема, парламентськими меншинами, головами вищих судів, Уповноваженим з прав людини, місцевим самоврядуванням, профспілками і церквами (стаття 191.1.1 до 191.1.5 Конституції), буде відкладено на 6 місяців (статті 83.2 і 84 проекту Закону), з тим щоб дати сторонам можливість адаптувати свої запити до вимог нового проекту Закону

**67.** Стаття 85 передбачає, що після вступу в силу цього Закону всі заплановані слухання повинні бути відкладені та розплановані заново відповідно до Закону. Стаття 86 передбачає те ж саме для громадського виголошення рішень Трибуналу. Стаття 87 передбачає, що клопотання місцевого самоврядування, профспілок, національних організацій роботодавців, професійних та релігійних організацій, які вже були визнані прийнятними відповідно до Закону 2015 року, будуть залишатися прийнятними також відповідно до нового Закону.

**68.** "Перереєстрація" незавершених інституційних випадків здається абсолютно непотрібною,

і період шість місяців здається не виправдано довгим. Крім того, не зрозуміло, чому така перереєстрація і перепланування повинно вимагатися тільки для деяких типів випадків, але не для інших. Перехідних положень до впровадження нових процедурних правил буде достатньо в розгляді справ для застосування Трибуналом.

**69.** Ці положення будуть мати певний ефект, а саме: індивідуальні скарги та запити (реферальні випадки) будуть розглядатися, у той час як всі інші, що очікують розгляду, будуть заблоковані протягом шести місяців. Індивідуальні скарги і звернення, звичайно, дуже важливі категорії справ, зокрема, через право на судовий розгляд протягом розумного строку відповідно до статті 6 ЄКПЛ. Проте також можуть бути індивідуальні скарги та випадки, направлені від звичайних судів, які є не дуже актуальними. З іншого боку, категорії справ, призупинені цим положенням, будуть включати в себе дуже важливі справи, які також можуть мати важливе значення з точки зору захисту прав людини.

**70.** Відповідно до статті 85.2 справи, що не перереєстровані, повинні бути призупинені. До них відносяться справи, які вже були заслухані та очікують рішення. Призупинення цих справ за замовчуванням є втручанням у права сторін, що є неприйнятним.

**71.** І, нарешті, це не логічно, що розгляд деяких справ повинен бути припинений на шість місяців для перереєстрації в той час, як конституційні скарги і звернення від звичайних судів можуть розглядатися без перереєстрації.

**72.** У своєму рішенні від 11 серпня 2016 року Конституційний Трибунал ухвалив, що статті 83.2 і 84 – 87 Закону суперечать статті 2 (демократичної правової держави і реалізації принципів соціальної справедливості), статті 10 (поділ влади) і статті 173 (незалежність судової системи) Конституції, а також преамбулі Конституції. На думку Трибуналу, ці положення було б неможливо реалізувати на практиці, оскільки це призведе до затримки всіх процесуальних строків розгляду, у тому числі конституційних скарг.

**73.** Скасування Трибуналом положень про призупинення розглянутих справ сприяє уникненню серйозних перешкод у роботі Конституційного Трибуналу і відповідає рекомендаціям Венеціанської Комісії.

## **К. Публікація судових рішень**

### **1. «Впровадження» Головою Трибуналу публікації судових рішень**

**74.** Стаття 80 передбачає, що рішення Трибуналу має бути опубліковано в законодавчому віснику «Вісник законів Республіки Польща». Згідно зі статтею 80.4 Голова Трибуналу повинен "подати заяву" для публікації судового рішення до Прем'єр-міністра відповідно до Закону про оприлюднення нормативних актів та деяких інших правових актів.

**75.** Відповідно до статті 105.2 в Законі 2015 року (та статті 79.3 Закону 1997 року) Голова Трибуналу повинен "забезпечити" опублікування судового рішення. Проте стаття 80 нового Закону передбачає тільки "звернення" до Прем'єр-міністра. З огляду на проблеми, що стосуються публікації рішень від 9 березня і 11 серпня 2016 року (і 21 судового рішення, винесеного з 9 березня, які були опубліковані тільки після тривалої затримки та законодавчого акта), такі зміни можуть призвести до збільшення ризику, що судові рішення не будуть опубліковані вчасно, даючи Прем'єр-міністру потенційне право для відмови в публікації судових рішень, а також до порушень статті 190.2 Конституції, що вимагає негайної публікації судових рішень.

**76.** Заявлено думку, що «відмова опублікувати рішення 47/15 від 9 березня 2016 року не тільки суперечить нормам Закону, а такий безпрецедентний крок сприятиме подальшому поглибленню конституційної кризи, поряд з виборами суддів восени 2015 року і з



поправками від 22 грудня 2015 року. Не лише польська Конституція, але й європейські та міжнародні стандарти вимагають дотримання рішення Конституційного Суду. Публікація судового рішення і його дотримання з боку влади є необхідною умовою для знаходження виходу з цієї конституційної кризи."(п. 143).

**77.** Відповідно до правил Закону і, зокрема, принципу незалежності *judiciary*<sup>32</sup>, законність і міра покарання не може залежати від рішення виконавчої або законодавчої влади. Зокрема, відмова публікувати рішення Конституційного Трибуналу без санкції є фундаментальним завданням Суду і незалежного остаточного арбітра з конституційних питань.

**78.** У квітні 2016 року Генеральна Асамблея з Верховним Судом Польщі дійшли висновку, що неопубліковані постанови Конституційного Трибуналу є ефективними і діючими. У рішенні від 8 серпня 2016 року Вищий адміністративний суд також застосував неопубліковану постанову Конституційного Трибуналу. Декларація Верховного Суду і рішення Вищого адміністративного суду направлені на збереження ефективності рішень, і це узгоджується з принципом обов'язкової сили конституційних постанов Трибуналу, закріплених у Конституції Польщі, конституціями і законодавством інших членів-держав Ради Європи. Відповідно до статті 31 Закону про Федеральний Конституційний Суд Німеччини, рішення Федерального Конституційного Суду є обов'язковими для федеральних і земельних конституційних органів, а також для всіх судів і державних органів. Навіть якщо оголошене рішення відповідає чи не відповідає Основному Закону, іншим федеральним Законам або якщо воно скасовується, резолютивна частина рішення повинна бути опублікована в Федеральному віснику законів Федеральним міністерством юстиції та органом захисту прав споживачів. Зрозуміло, що дана публікація не є декларативом; рішення Федерального Конституційного Суду вступає в силу після проголошення або винесення рішення.

**79.** У Австрії рішення Конституційного Трибуналу, яке оголошує Закон неконституційним, зобов'язує Федерального канцлера або компетентного губернатора землі опублікувати рішення без зволікання (стаття 140.5 Федерального Конституційного Закону). Навіть якщо саме судові рішення не відповідає конституційним положенням<sup>33</sup>. Таким чином, в Австрії скасування Закону є обов'язковим для сторін з дня, коли це рішення оприлюднюється, незалежно від дати його публікації в офіційному журналі.

**80.** У Сполучених Штатах всі судові рішення Верховного Суду США публікуються в «United States Reports», крім того, Видавництвом із рішень Верховного Суду Сполучених Штатів та

<sup>32</sup>Дивись також Комітет з прав людини Організації Об'єднаних Націй, зауваження загального порядку № 32 про право на справедливий судовий розгляд. Стаття 14 МПГПП (1) зберігає за собою право на справедливий судовий розгляд перед "компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону."

"19. Вимога компетентності, незалежності та неупередженості суду, за змістом пункту 1 статті 14, є абсолютним правом, яке не підлягає ніяким виняткам. Вимога незалежності відноситься, зокрема, до порядку і умов призначення суддів, а не гарантії щодо їх володіння землею до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення строку повноважень, якщо такі існують, умов, що регулюють просування, переклад, припинення і припинення їх функцій, а також фактичної незалежності судової системи від політичного втручання з боку органів виконавчої влади та законодавчого органу. Держави повинні вжити конкретних заходів, що гарантують незалежність судової системи, захисту суддів від будь-яких форм політичного впливу в прийнятті рішень .... Ситуація, при якій функції і компетенція судових органів і виконавчої влади не є чітко визначені або де остання має можливість контролювати або направляти діяльність перших, несумісна з поняттям незалежного суду. "I" 27. Важливим аспектом справедливості слухання є його оперативність. В той час як питання про невинуваті затримки в кримінальному процесі чітко розглядаються в пункті 3 (с) статті 14, затримки в цивільному судочинстві, які не можуть бути виправдані складністю справи або поведінкою сторін спростовує принцип справедливого судового розгляду закріпленого в пункті 1 цього положення".

<sup>33</sup> Рішення Конституційного Трибуналу від 28 червня 1958 року, G 15-19, 31, 33/58, Збірник рішень Конституційного Трибуналу 3378/1958.

позицій Конгресу. Той, хто опубліковує, не несе відповідальності за те, які судові рішення як будуть опубліковані, чи всі судові рішення мають юридичну силу і можуть бути приведені обов'язкові правові прецеденти або в який момент вони видані Трибуналом.<sup>34</sup>

**81.** Рішення може бути дещо іншим в інших країнах. У Бельгії, наприклад, рішення про скасування Закону набирає законної сили тільки тоді, коли публікується в офіційному бюлетені, але ця публікація є автоматичною і залежить тільки від Суду. У будь-якому разі система конституційного правосуддя не може бути реалізована, де дійсність рішень Трибуналу залежить від доброї волі політичної влади.

**82.** Юридична сила судового рішення не може залежати від того, що рішення публікується іншим органом, крім Суду. Такий контроль над набранням законної сили судовим рішенням буде значно порушувати незалежність суду і верховенство права<sup>35</sup>. Коли це стосується Конституційного Трибуналу, то це є виклик його авторитету як остаточного арбітра з конституційних питань.

**83.** Стаття 80 повинна бути переглянута з тим, щоб гарантувати, що судові рішення має обов'язкову силу без будь-якого втручання з боку виконавчої влади. Крім того, відповідно до позиції Верховного Суду розміщення рішення Трибуналу на своєму веб-сайті повинно бути визнано як таке, що має юридичне значення, а потім має супроводжуватися публікацією в офіційному виданні<sup>36</sup>.

**84.** У своєму рішенні від 11 серпня 2016 року Конституційний Трибунал ухвалив, що стаття 80.2 не узгоджується зі статтею 190.2 Конституції (публікація рішень Конституційного Трибуналу), тому що стаття вимагає негайної публікації, і роль видавця - журналу носить тільки чисто технічний характер. Така вимога, як "заявка" для публікації до Прем'єр-міністра передбачає неконституційне право влади оцінювати рішення, які будуть опубліковані, і процедуру, яку необхідно дотримуватися.

**85.** Скасування Трибуналом положення, що Голова Трибуналу повинен звернутися до Прем'єр-міністра для публікації судових рішень Трибуналу, відповідають рекомендації Венеціанської Комісії. Це має важливе значення для верховенства закону, що рішення Конституційного Суду мають юридичну силу і будуть опубліковані відразу ж після прийняття, без будь-якого втручання ззовні.

<sup>34</sup> Практика Верховного Суду, з моменту його створення в 1790 році, оголошувати рішення в залі засідання. Ця практика втілюється в правилі Верховного Суду 41, в якому зазначається: "Висновок Суду буде виготовлений секретарем відразу ж після їх проголошення в залі засідання, або суд направляє в іншому порядку. Після цього працівник буде виготовляти висновки, які будуть виготовлені у формі бланків, видавник підготує їх до публікації. Висновки Верховного Суду є обов'язковими і мають юридичну силу з моменту видачі. Це ілюструється власною практикою Трибуналу і створенням прецеденту негайного виконання його рішень в розгляді справ. Дивись, наприклад, Wall v. Станек, № 15-518 (28 червня, 2016 г.) (наказ скасувавши рішення про Восьмий ланцюга на основі рішення Верховного Суду, п'ять днів тому, в Birchfield проти. Південна Дакота, № 14-1468 (23 червня, 2016 г.)). Правило 41 вказує на те, що публікація видавника рішень Трибуналу просто поширює рішення; він не робить ніякого впливу на законну силу рішень трибуналу. Обмежена роль публікації також відображається з статуту, який визначає функції Видавника. Див 28 Кодексу законів США 673. Розділ 673 держави у відповідній частині: "(б) видавник повинен, під керівництвом Трибуналу або головного судді, підготувати рішення Трибуналу для публікації в переплетених томах і заздалегідь виготовлених копіях для брошур». 28 Кодексом законів США 673 (б) зазначено чітко, видавник виконує адміністративне завдання під керівництвом Трибуналу або головного судді.

<sup>35</sup> CDL-AD (2016) 007, верховенство закону Контрольний список, пункт II.E.1 і пункт. 86.

<sup>36</sup> CDL-AD (2016) 017, Грузія - Висновок про внесення змін до закону про Конституційний суд і до Закону про конституційне судочинство, пар. 60.

## **2. Публікація рішення Суду 47/15 від 9 березня 2016 року й інших судових рішень починаючи з 9 березня 2016 року**

**86.** Рішення 47/15 від 9 березня 2016 року не опубліковано на сьогодні в офіційному виданні офісом Прем'єр-міністра. У період з 9 березня по 11 серпня 2016 року Трибунал виніс 21 рішення, жодне з яких не було опубліковано до вступу в силу нового Закону 2016 року.

**87.** У ході обговорення делегації Комісії у Варшаві показали широкий спектр інтерпретацій державними органами випуску публікації. Представник більшості в Сенаті представив свою точку зору, що стаття 89 Закону втратила свою силу через судові рішення Трибуналу від 11 серпня. Як наслідок, жодна процедура публікації для рішень Суду не буде доступна більше, і тому жоден висновок Трибуналу не може бути опублікований в подальшому. Делегація не отримала відповіді на питання, як рішення, що вважалося незаконним, може мати таку дію.

**88.** Представники більшості в Сеймі обмежилися позицією під девізом "твердої Лексі, SED Лекса" (закон суворий, але це закон) без обговорення питання про конституційність із делегацією Комісії.

**89.** Міністерство юстиції, з іншого боку, притримується теорії, що рішення Трибуналу абсолютно недійсні, оскільки положення грудневих змін не застосовувалися, коли Трибунал розглянув їх 9 березня 2016 року. Включно і винесення Трибуналом судового рішення від 11 серпня без проведення усного слухання. Проте міністерство не може пояснити, хто був би компетентним, щоб визначити таку недійсність, при цьому вони не пояснюють правову основу для здійснення таких повноважень органів виконавчої влади.

**90.** Канцелярія Прем'єр-міністра, яка відповідає за публікації, заявила, що вони здійснюють контроль шляхом перевірки обґрунтованості рішень Трибуналу перед публікацією, але цей контроль вони обмежують визначенням відповідності процедурного рішення суду. Оскільки в судових рішеннях від 9 березня і 11 серпня не було 13 підписів, як це передбачено в поправках 22 грудня 2015 року, канцелярія не опублікувала їх. Проте канцелярія не могла пояснити, на якій законній підставі такий контроль було надано виконавчій владі.

**91.** Канцелярія також підтвердила, що делегацію запросив Голова Конституційного Трибуналу, що деякі рішення будуть опубліковані і що ці запити залишаються без відповіді. Це стосувалося не тільки висновків 9 березня і 11 серпня 2016 року, а й 21 висновка, прийнятого між ними. Це також дуже проблематично. Основні принципи верховенства права вимагають, що (як мінімум) Прем'єр-міністр повинен дати мотивовану відповідь у письмовій формі Голові Трибуналу, коли останній замовляє публікацію судових рішень, а Прем'єр-міністр відмовляється зробити це. Канцелярія Прем'єр-міністра повідомила делегації Комісії про те, що Трибунал був проінформований про неопублікування через засоби масової інформації.

**92.** Міністерство юстиції і канцелярія Прем'єр-міністра заявили, що відмова публікувати рішення була тільки у випадках недотримання Трибуналом відповідних процедур, і не претендують на повноту опису матеріального права, що суперечить інтерпретації Трибуналу. Проте Комісія вважає, що такого не може бути, тому що суд, щоб мати можливість ефективно і незалежно один від одного працювати, повинен мати право визначати свої власні процесуальні дії, а також тому, що процесуальні дії суттєво впливають на результат.

**93.** Такі різноманіття правових інтерпретацій і відсутність будь-якої мотивованої відповіді Прем'єр-міністра Голові Трибуналу показує серйозну проблему правової держави. Державні

органи прийняли політичну позицію з питання найважливішого конституційного права, передавши це повідомлення через засоби масової інформації до Конституційного Трибуналу, і навіть не дають будь-якої офіційної мотивованої відповіді Голові Конституційного Трибуналу<sup>37</sup>.

**94.** Позиція Прем'єр-міністра також ставить під загрозу права окремих осіб, які не можуть бути впевнені, чи будуть опубліковані рішення по їх конституційних скаргах, чи ні.

**95.** Навіть позиція Міністерства юстиції не повинна впливати на результат. Чи є, чи ні дія урядового органу незначною, все повинно бути вирішене Судом і при таких обставинах, що Суд повинен бути Трибуналом. Трибунал явно не вважає, що його рішення є процедурно неправомірні або не мають юридичної сили. Незгодні судді, які беруть участь у вирішенні справ за замовчуванням, прийняли законність дій Трибуналу. Це підтверджується як декларацією Генеральної Асамблеї, так і Верховним Судом, який визнає юридичну силу неопублікованих судових рішень, а також Вищим адміністративним судом у своєму рішенні II FSK 1021/16 від 8 серпня 2016 року, який застосував неопубліковане рішення Конституційного Трибуналу SK 31/14 від 28 червня 2016 року<sup>38</sup>.

**96.** Стаття 89 Закону<sup>39</sup> передбачає, що Судові постанови, "видані в порушення положень Закону про Конституційний Трибунал від 25 червня 2015 року до 20 липня 2016 року, мають бути опубліковані протягом 30 днів з моменту вступу в силу цього Закону, за винятком постанов, що стосуються нормативних актів, які припинили свою дію". Такий стан є неприйнятним у державі, заснованій на верховенстві закону. Ні виконавча, ні законодавча влада не може вирішити, які судові рішення Суду повинні бути опубліковані, а які ні<sup>40</sup>.

**97.** Це положення виокремлює судові рішення 47/15 від 9 березня 2016 року, тому що після того, як вступив у силу новий Закон про Суд, поправки від 22 грудня до Закону від 25 червня 2015 року "припинили свою дію".

**98.** Це положення передбачає, що всі постанови з 9 березня 2015 року були прийняті в порушення Закону про Трибунал. Визнання рішень Конституційного Трибуналу "незаконними" теж законодавство суперечить статті 190.2 Конституції. Крім того, цим положенням законодавчий орган відкрито ставить під сумнів позицію і авторитет Конституційного Суду як остаточного арбітра в конституційних питаннях. Наділення такими повноваженнями органів виконавчої влади підривають авторитет Суду і таким чином зневажають принцип незалежності судової влади та є ще одним значним порушенням принципу верховенства закону.

**99.** Чіткого висновку щодо опублікування і дотримання цього рішення не визначено. Крім того, як було зазначено вище, рішення Конституційного Трибуналу повинні бути визнані як такі, що мають юридичну силу, з того часу, як вони видані, незалежно від того чи вони будуть опубліковані в офіційному виданні.

**100.** У своєму рішенні від 11 серпня 2016 року Конституційний Трибунал ухвалив, що стаття 89 не узгоджується зі статтею 190.2 Конституції (безпосередня публікація рішень Конституційного Трибуналу), оскільки законодавчий орган не має права вирішувати, які постанови суду зобов'язані бути опубліковані. Таким чином, На думку Трибуналу,

<sup>37</sup> CDL-AD (2016) 007, верховенство закону Контрольний список, пар. 68.

<sup>38</sup> Це одне з 21 судових рішень, прийнятих із 9 березня 2016 року, які – після винесення рішення Вищого адміністративного суду - були опубліковані канцелярією Прем'єр-міністра, як у випадку порушення закону про трибунал.

<sup>39</sup> Стаття 91 проекту закону передбачає, що всі рішення, винесені Трибуналом після 10 березня 2016 року, мають бути опубліковані. Посилання на 10 березня 2016 року виокремлює рішення до 9 березня як такі, що не будуть опубліковані. За пропозицією Сенату, це положення було змінено і стало статтею 89 прийнятого Закону.

<sup>40</sup> CDL-AD (2016) 007, верховенство закону Контрольний список, пар. 74.

законодавчий орган наділив себе компетенцією визначати рішення Трибуналу, які підлягатимуть публікації. Рішення, прийняті з 9 березня 2016 року, трактували як порушення закону без фактичних або істотних підстав. На думку Трибуналу, це порушило принцип поділу і балансу сил, вимогу співпраці між конституційними органами державної влади, незалежності судової системи та конституційного порядку.

**101.** Скасування Трибуналом положення про публікацію «незаконних» судових рішень вітається, тому що це піддало б небезпеці відношення до самих рішень, які були видані. У день вступу в силу Закону від 16 серпня 2016 року канцелярія Прем'єр-міністра опублікувала 21 рішення, які було прийнято з 9 березня 2016 року, крім рішень 9 березня і 11 серпня. Хоча публікація цих 21 судових рішень є правильною, канцелярія Прем'єр-міністра опублікувала їх на підставі статті 89 Закону, який також визначив їх як порушення закону. Ці положення вже були визнані Трибуналом неконституційними. Громадське сприйняття рішень Трибуналу як «незаконних» ставить під сумнів висновки Конституційного Трибуналу як остаточного арбітра в конституційних питаннях і підриває авторитет Трибуналу всупереч принципу лояльного співробітництва між державними органами, який є конституційною передумовою в демократичній державі з верховенством права. Неврахування повноважень суду в подібний спосіб є порушенням верховенства закону.

#### **L. Склад Трибуналу**

**102.** Стаття 90 передбачає, що судді, які прийняли присягу і які ще виконують судові функції, повинні бути включені до складу і розглядати призначені справи відразу ж після вступу в силу цього Закону.

**103.** Починаючи з січня 2016 року, Конституційний Трибунал мав дванадцять суддів. Президент Польщі відмовився прийняти присягу "жовтневих суддів", але він прийняв присягу трьох «грудневих суддів», які відповідно до прецедентного права Трибуналу були обрані в порушення Конституції. Стаття 90 зобов'язує Голову Трибуналу розподіляти справи на трьох «грудневих суддів».

**104.** Рекомендовано думку вирішити питання про призначення суддів, повністю дотримуючись рішення Трибуналу. Повне дотримання рішень Трибуналу, зокрема, від 3 грудня 2015 року, призведе до інтеграції «суддів жовтня» в Трибуналі. Цього не сталося.

**105.** У квітні 2016 року вакансія в Трибуналі не була заповнена, щоб дати присягу одному з суддів, але в жовтні Сейм обрав нового кандидат, і Президент Польщі прийняв його присягу. Цей новий кандидат став одним із дванадцяти суддів.

**106.** Питання про призначення суддів не було вирішено відповідно до рекомендацій. Стаття 90 не є рішенням відповідно до принципу верховенства права<sup>41</sup>.

**107.** У своєму рішенні від 11 серпня 2016 року Конституційний Трибунал ухвалив, що стаття 90 не узгоджується зі статтею 194.1 Конституції (призначення суддів Конституційного Суду). Посилаючись на свої висновки у справах К 34/15, К 35/15 і К 47/15, а також його рішення у справі номер U 8/15, Трибунал підтвердив, що правова основа для обрання трьох «суддів жовтня» була і що не було жодних заповнених вакансій, коли Сейм приступив до виборів «грудневих суддів». Таким чином, дотримання статті 90 стосовно вимоги Голови Трибуналу призначати справи «грудневим суддям» буде суперечити постановам Трибуналу,

<sup>41</sup>CDL-AD (2016) 007, верховенство закону Контрольний список, пар. 79.

які є обов'язковими і, таким чином, пов'язують усі державні органи, у тому числі Трибунал і його Голову.

**108.** Скасування Трибуналом положень, розроблених для створення обов'язку призначати справи на «грудневих суддів», погоджене з рекомендаціями Венеціанської Комісії, тому що через ці положення законодавча влада зробила себе завершальним арбітром у конституційних питаннях.

#### **М. Рішення К39 / 16 від 11 серпня 2016 року**

**109.** У своєму рішенні К39 / 16 від 11 серпня 2016 року Конституційний Трибунал розглянув Закон про Трибунал на прохання двох груп членів Сейму та омбудсмена. Трибунал знайшов кілька положень Закону, які не узгоджуються з Конституцією. Трибунал постановив, що "в цілому всі твердження, порушені заявниками, це надмірне втручання з боку законодавця, який порушив принцип поділу і балансу сил, а також принцип поділу і незалежності судової системи"<sup>42</sup>.

**110.** На відміну від рішення від 9 березня 2016 року, Конституційний Трибунал не був зобов'язаний приймати рішення про новий Закон у той момент, коли він вже був у силі. Трибунал був у праві прийняти рішення про конституційність цього Закону під час коротких канікул за два тижні до того, як Закон вступив у силу (стаття 92 Закону). Таким чином, судові рішення було прийнято на підставі Закону від червня 2015 року, а не на основі нового Закону. Трибунал застосовує Закон 2015 року без поправок, внесених 22 грудня 2015 року, які були визнані Трибуналом неконституційними у своєму рішенні від 9 березня 2016 року.

**111.** Трибунал розглянув справу без проведення слухання, на підставі статті 93 Закону 2015 року. Це положення дозволяє Трибуналу вирішувати справи без слухання, коли «справа стосується юридичного питання, яке було достатньо роз'яснено в попередніх рішеннях Трибуналу».

**112.** Міністерство юстиції повідомили делегацію Венеціанської комісії про те, що Трибунал не може керуватися статтею 93, оскільки це положення стосується лише рішення про неприйнятність. Крім того, міністерство відзначає, що в Законі від 22 липня 2016 року містяться нові положення, які не були розглянуті в попередніх рішеннях Трибуналу (наприклад, затримка слухання два рази за три місяці на прохання чотирьох суддів), і тому це питання не було «достатньо з'ясоване» в раніше прийнятих рішеннях згідно зі статтею 93 для застосування.

**113.** Стаття 93 не обмежується прийнятністю. Це підтверджується текстом статті 81.1 Закону 2015 року, яка стосується розгляду без заслуховування: «Трибунал розглядає клопотання, питання про право або скарги під час розгляду або в закритому провадженні». Після прийняття та вступу в силу Закону 2015 року, 24 з 50 рішень Трибуналу були прийняті відповідно до цієї письмової процедури.

**114.** Крім того, судді Трибуналу пояснили делегації, що «юридичне питання», підняте Законом від 22 липня, має бути «в достатній мірі роз'яснено», щоб стаття 93 стосувалася не лише окремих положень Закону, але більш широкого спектру питань цього Закону, у яких був один і той же юридичний недолік, як і в поправці від 22 грудня, що блокувало функціонування Трибуналу. Це питання вже було розглянуто Судом у його рішенні від 9 березня 2016 року, який дійшов висновку, що подібні правові положення є «надмірним

---

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

втручанням з боку законодавця, який порушив принцип поділу і балансу сил, а також принцип поділу і незалежності судової системи». Іншими словами, важливо те, чи конституційне питання було раніше з'ясоване, а не застосування цього принципу в однакових нормативних актах.

**115.** Зазначено, що незалежно від рішення від 9 березня 2016 року Трибунал постановив, що це рішення порушує принцип презумпції конституційності, а отже, не може більше застосовуватися. У світлі неконституційної ситуації, що виникла внаслідок нездатності опублікувати це рішення, даний висновок Трибуналу є когерентним і дає достатні підстави для застосування рішень Трибуналу. Генеральна Асамблея Верховного Суду підтримала цю аргументацію у своїй резолюції від 27 квітня 2016 року.

**116.** Рішенням від 11 серпня 2016 року конституційну кризу не врегульовано, і тому що рішення не було опубліковано, і тому що уряд та парламент не поділяють такий підхід Трибуналу, а отже, не виконують свій юридичний обов'язок публікації рішень і визнання їх юридичної сили. Вони вважають, що новий Закон чинний, у тому числі статті, які були визнані неконституційними, і тому вони можуть аналогічним чином оскаржувати майбутні рішення Трибуналу, які відмовляються застосовувати неконституційні положення.

**117.** Варто відзначити, що особливу думку висловлено 11 серпня трьома суддями Конституційного Суду, які були обрані в ході нинішнього мандату Сейму. Той факт, що вони брали участь у справі та висловили окрему думку, підтверджує законність судового рішення.

**118.** Ще дві апеляції проти цього Закону перебувають на розгляді Трибуналу, одна – від Першого Голови Верховного Суду, інша – від групи депутатів Сейму.

**119.** Абсолютно новий Закон замінив Закон, прийнятий 22 липня 2016 року, який було оголошено восени 2016 року. Цей Закон буде ґрунтуватися на доповіді групи експертів, заснованої Маршалом Сейму. Крім того, законодавство, яким виключено пенсії суддів Трибуналу, проголошено.

**120.** Будь-який новий запропонований законопроект щодо Трибуналу повинен бути прийнятий у прозорий спосіб, що дозволяє належним чином його опрацювати з усіх політичних точок зору і з достатніми громадськими дебатами.

## **VI. Висновок**

**121.** Така думка досліджує, чи відповідає новий Закон про Конституційний Трибунал від 22 липня 2016 року Висновку Комісії CDL-AD (2016) 001, який був прийнятий 11 березня 2016 року. Суттю цієї Думки було питання, чи має законодавство про Трибунал згубні наслідки для належного функціонування Конституційного Суду, який має важливе значення у системі поділу влади в демократичній державі, і чи дійсно його положення достатньою мірою гарантують незалежність Трибуналу та відповідають нормам права.

**122.** Проект Закону містить деякі поліпшення, частково через зміни, внесені в Сенаті, порівняно зі змінами від 22 грудня 2015 року. Вони стосуються насамперед:

1) зниження кворуму від 13 до 11 суддів (з 15). Цей кворум, як і раніше, досить високий, але не викликає такого ж обурення (стаття 26);

2) скорочення більшості голосів для рішення суду від двох третин до простої більшості (стаття 69);

3) введення додаткових винятків до правила послідовності (стаття 38) і обмеження влади Президента Польщі вимагати виключення з правил, які були включені в проект і прийняті в другому читанні;

4) відсутність положень про порушення дисциплінарного провадження стосовно суддів Президентом Польщі і Міністром юстиції;

5) відсутність положення щодо звільнення суддів Сеймом за пропозицією Асамблеї Конституційного Трибуналу і уникнути втручання з боку Президента Польщі у звільнення суддів (стаття 12);

6) скорочення строку між повідомленням сторін та судовим розглядом від шести місяців до 30 днів (стаття 61).

**123.** Проте вплив цих удосконалень є досить обмеженим, оскільки багато інших положень прийнятого Закону дозволяє значно затягувати і перешкоджати роботі Трибуналу і робити таку роботу неефективною, а також підривати його незалежність шляхом здійснення надмірного законодавчого і виконавчого контролю над його функціонуванням. До таких належать, зокрема:

1) правило послідовності і обсяг винятків до нього, які не дають достатньої гнучкості для роботи Трибуналу (стаття 38);

2) передача справи на розгляд суду в повному складі без можливості для інших суддів заявити відвід (стаття 26);

3) відкладання справи на строк до шести місяців на прохання чотирьох суддів, які відчують недостатність у дослідженні, що може легко зловживатись у відкладенні делікатних справ (стаття 68);

4) умови, які дозволяють належним чином повідомленого Генерального прокурора блокувати слухання Трибуналу через його відсутність, що може як затримати, так і політизувати функціонування Трибуналу (статті 30 і 61);

5) призупинення всіх інституційних справ на строк до шести місяців для перереєстрації, яка буде затримувати роботу Трибуналу по важливим справам, а також вимога про те, щоб інші справи були призупинені протягом одного року (статті 83-87);

6) відсутність гнучкості, щоб скоротити час перед слуханням в окремих категоріях справ (стаття 61).

**124.** Крім того, особливо в нинішній ситуації, коли є тільки 12 суддів, система висунення кандидатів на посаду Голови Трибуналу Президенту Польщі створює підґрунтя того, що запропонований кандидат не користується достатньою підтримкою з боку суддів суду. Венеціанська Комісія рекомендує уникати такої системи (стаття 16).

**125.** Положення статті 90, які зобов'язують Голову Трибуналу розподілити справи на «грудневих суддів» відразу ж після вступу в силу цього Закону, не вважає рішення Трибуналу і не може вирішити питання про призначення суддів відповідно до верховенства права. Крім того, рішення 47/15 від 9 березня 2016 року не було опубліковано в офіційному журналі всупереч наполегливій рекомендації у рішенні.

**126.** Поза конституційністю канцелярія Прем'єр-міністра нібито привласнює право контролювати обґрунтованість постанов Конституційного Суду, відмовляючись публікувати рішення. Процедура виборів Трибуналу має наслідки для суті судових справ, які розглядаються і відмовляються визнати, що ці вибори ставлять під сумнів початкове положення і незалежність Трибуналу. Відмова Прем'єр-міністра оприлюднювати постанови навіть не була надіслана з роз'ясненням до Трибуналу, який натомість був проінформований через засоби масової інформації. Відповідно до Закону такі рішення,



Як і будь-який адміністративний акт мають бути обґрунтованими, і відповідний орган повинен бути повідомлений прозоро і в письмовій формі.

**127.** Приймавши Закон від 22 липня (і поправки від 22 грудня), Польський Парламент перейняв повноваження конституційного перегляду, якого він не має, коли діє як звичайний законодавчий орган, без необхідної більшості для поправок до Конституції.

**128.** Індивідуально і сукупно ці недоліки показують замість того, щоб розблокувати нестійке становище Конституційного Суду, Парламент та Уряд продовжують оскаржувати позицію Трибуналу як головного арбітра конституційних питань і приписувати таку владу собі. Вони створили нові перешкоди для ефективного функціонування Трибуналу замість того, щоб шукати рішення на основі Конституції і постанов Трибуналу, і діють щоб ще більше підірвати його незалежність. Продовжуючи конституційну кризу, вони перешкоджають доступу в Конституційний Суд, який не може грати свою статутну роль як гарант демократії, верховенства закону і прав людини.

**129.** 11 серпня 2016 року, під час канікул, Конституційний Трибунал розглянув прийнятий акт і знайшов деякі з вищевказаних положень неконституційними. Однак канцелярія Прем'єр-міністра опублікувала 21 рішення, які прийняті починаючи з 9 березня, крім рішень від 9 березня і 11 серпня 2016 року, які Уряд продовжує розглядати як юридично неефективними. Навіть публікація 21 судового рішення порушує верховенство закону, тому що вони були опубліковані тільки відповідно до законодавчого акта, який хотів взяти на себе повноваження визначати, законним чи незаконним є рішення Трибуналу, і одночасно характеризувала опубліковані рішення як «порушення закону». Ця сама собою дія є привласненням конституційного контролю з боку законодавчого органу.

**130.** Оскільки рішення від 11 серпня не було опубліковано і не визнається Урядом та Парламентом юридично ефективним, це рішення саме собою також не може вирішити конституційну кризу чи відновити верховенство права в Польщі, оскільки інші Урядові органи як і раніше відхиляють його.

**131.** Венеціанська комісія залишається в розпорядженні польської влади і Генерального Секретаря Ради Європи для подальшої допомоги у зазначеному питанні, і, зокрема, для вивчення майбутнього законодавства про Конституційний Трибунал, який було оголошено.