



Ústavný súd Slovenskej republiky

## **STANOVISKO**

### **ku kardinálnym zákonom týkajúcim sa súdnictva, ktoré boli novelizované na základe prijatia stanoviska CDL-AD(2012)001 k Maďarsku**

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva  
(Benátska komisia)  
na jej 92. plenárnom zasadnutí  
(Benátky 12. – 13. októbra 2012)

na základe komentárov

**p. Christoha GRABENWARTERA (Rakúsko)**  
**p. Wolfganga HOFFMANN-RIEMA (Nemecko)**  
**p. Hany SUCHOCKEJ (Poľsko)**  
**p. Kaarla TUORIHO (Fínsko)**  
**p. Jana VELAERSA (Belgicko)**

**Predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:**

OPINION ON THE CARDINAL ACTS ON THE JUDICIARY THAT WERE AMENDED  
FOLLOWING THE ADOPTION OF OPINION CDL-AD(2012)001

**Preklad a korektúra:**

JUDr. Mária Siegfriedová, štátny radca Ústavného súdu Slovenskej republiky  
Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

## OBSAH

I.	Úvod.....	3
II.	Úvodné poznámky .....	3
III.	Predseda Národného súdneho úradu.....	4
	A.    Vymenovanie a odvolanie .....	4
	B.    Právomoci predsedu Národného súdneho úradu .....	5
	a.    Právomoci v oblasti riadenia ľudských zdrojov .....	5
	b.    Vymenovanie predsedov súdov.....	6
	c.    Začatie legislatívneho konania .....	6
	C.    Povinnosti predsedu Národného súdneho úradu.....	6
IV.	Národná súdna rada .....	7
	A.    Právomoci.....	7
	B.    Zloženie .....	8
	C.    Činnosť Národnej súdnej rady.....	9
V.	Vymenovanie sudcov.....	9
VI.	Vymenovanie predsedov súdov .....	11
VII.	Prvotné vymenovanie sudcov na dobu určitú – skúšobné doby .....	11
VIII.	Vnútoraná nezávislosť – zjednocovanie postupu .....	12
IX.	Neodvolateľnosť sudcu (dočasné a trvalé preloženie sudcu) .....	12
X.	Hodnotenie a disciplinárne konania.....	13
XI.	Preloženie veci na iný súd .....	13
	A.    Prechodný charakter inštitútu preloženia veci.....	14
	B.    Objektívne kritériá pre určenie prijímajúceho súdu .....	14
	C.    Objektívne kritériá pre výber vecí.....	15
	D.    Zhodnotenie.....	16
	E.    Generálny prokurátor .....	16
XII.	Prechodné ustanovenia – odchod do dôchodku sudcov a predsedu Kúrie .....	16
XIII.	Úroveň úpravy .....	18
XIV.	Záver .....	18

## I. Úvod

1. Listom zo 6. júla 2012 požiadal p. Herkel, predseda Monitorovacieho výboru Rady Európy, Benátsku komisiu o stanovisko k novelizáciám kardinálnych zákonov týkajúcich sa súdnictva, ktoré maďarský parlament prijal následne po prijatí stanoviska CDL-AD(2012)001 Benátskou komisiou. Monitorovací výbor chcel najmä zistiť, či tieto novelizácie zohľadnili všetky pripomienky Benátskej komisie týkajúce sa kardinálnych zákonov o súdnictve uvedené v stanovisku CDL-AD(2012)001.
2. Komisia požiadala p. Grabenwartera, p. Hoffmanna-Riema, p. Suchocku, p. Tuoriho a p. Velaersa, ktorí ako spravodajcovia vypracovali predchádzajúce stanovisko, aby vypracovali aj súčasné stanovisko.
3. Dňa 20. septembra 2012 delegácia Komisie pozostávajúca z p. Suchockej, p. Tuoriho a p. Velaersa, ako aj z p. Dürra zo Sekretariátu navštívila Budapešť a stretla sa s (v chronologickom poradí) p. Handó, predsedníčkou Národného súdneho úradu (ďalej aj „NSÚ“), p. Rétvárim, štátnym tajomníkom ministerstva verejnej správy a spravodlivosti, veľvyslancom Józsefom, riaditeľom sekcie ministerstva zahraničných vecí, p. Darákom, predsedom Kúrie, a s predstaviteľmi parlamentných výborov: ústavnoprávneho, súdneho a rokovacieho výboru maďarského parlamentu, ako aj s predstaviteľmi mimovládnych organizácií. Výsledky návštevy sú zhrnuté v tomto stanovisku. Benátska komisia ďakuje maďarským orgánom za excelentnú spoluprácu pri organizovaní návštevy, ako aj za poskytnuté vysvetlenia úradmi a mimovládnymi organizáciami.
4. Stanovisko bolo prijaté Komisiou na jej 92. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. októbra 2012) po rozhovoroch s p. Répassym, ministrom spravodlivosti Maďarska.

## II. Úvodné poznámky

5. Na základe požiadavky p. Martonyiho, ministra zahraničných vecí Maďarska, Benátska komisia vypracovala stanovisko k zákonu CLXII z roku 2011 o právnom postavení a odmeňovaní sudcov [CDL-REF(2012)006; ďalej len „ZPPOS“] a k zákonu CLXI z roku 2011 o organizácii a správe súdov Maďarska [CDL-REF(2012)007; ďalej len „ZOSS“].
6. Na 90. plenárnom zasadnutí Benátskej komisie (Benátky 16. – 17. marca 2012) oznámil minister Répassy, že jeho vláda predložila parlamentu návrh zmien týchto dokumentov (CDL(2012) 034 ako odpoveď na kritiku uvedenú v návrhu stanoviska.
7. Benátska komisia v záveroch svojho stanoviska konštatovala, že „bola informovaná, že maďarská vláda má – ako reakciu na návrh stanoviska – v úmysle predložiť do parlamentu návrh noviel k zákonom o súdnictve, čo je vítané“, a ponúkla sa, že tieto návrhy preskúma.
8. Po prijatí stanoviska CDL-AD(2012)001 (ďalej len „predchádzajúce stanovisko“) na 90. plenárnom zasadnutí Benátskej komisie pán Jagland, generálny tajomník Rady Európy, navštívil 21. marca 2012 Budapešť a stretol sa s predsedom vlády Orbánom za účelom implementácie stanoviska. Počas tohto stretnutia vyjadril predseda Orbán

pripravenosť vlády zájsť v určitých aspektoch ďalej ako legislatívne návrhy, ktoré boli predložené parlamentu skôr, ako Benátska komisia prijala svoje stanovisko.

9. Za účelom rýchleho vyriešenia najurgentnejších problémov generálny tajomník navrhol listom z 24. apríla 2012 adresovaným maďarskému podpredsedovi vlády Navracsicsovi, aby sa zameril na tri prioritné oblasti implementácie stanoviska Benátskej komisie:
  1. Zavedenie ustanovenia, že široká diskrečná právomoc predsedu NSÚ podlieha súdnemu preskúmaniu.
  2. Revízia priebehu voľby nového predsedu NSÚ za účelom zamedzenia, aby mohla „blokujúca menšina“ 1/3 členov parlamentu predĺžiť mandát predsedu NSÚ na neurčito.
  3. Štrukturálne opatrenia na posilnenie súdov v Budapešti za účelom zrušenia inštitútu preloženia vecí, ktoré sa uskutočňovalo bez akýchkoľvek kritérií týkajúcich sa výberu vecí a určenia „prijímajúceho“ súdu.
10. Z uvedeného jasne vyplýva, že určenie troch prioritných oblastí neznamená, že ostatné odporúčania Benátskej komisie by nemali byť implementované. Tieto tri oblasti ale majú byť prioritné.
11. Na základe ďalšej korešpondencie s generálnym tajomníkom maďarská vláda predložila legislatívny návrh T/6393 noviel dvoch zákonov, a to ZPPOS a ZOSS. Maďarský parlament prijal tento návrh na svojom zasadnutí 2. júla 2012 [CDL-REF(2012)034; ďalej aj „novely“].
12. Predmetné stanovisko preskúmava hlavné problémy, ktoré vyplynuli z predchádzajúceho stanoviska, ďalej skúma, v akom rozsahu maďarský zákonodarca implementoval odporúčania a v akom rozsahu sú potrebné ďalšie novely. Stanovisko je potrebné vnímať v kontexte Stanoviska CDL-AD(2011)016 o novej Ústave Maďarska, ktoré Benátska komisia prijala na svojom 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. júna 2011).

### III. Predseda Národného súdneho úradu

#### A. Vymenovanie a odvolanie

13. Táto novela nemení pravidlá voľby a odvolania predsedu NSÚ. Podľa § 66 ZOSS je predseda NSÚ volený parlamentom 2/3 väčšinou spomedzi sudcov, ktorí majú minimálne 5-ročnú prax v súdnictve. Vo svojom predchádzajúcom stanovisku Benátska komisia vyjadrila poľutovanie nad skutočnosťou, že zákon „nevyžadoval žiadne špecifické administratívne alebo manažérske schopnosti ani žiadne osobité skúsenosti v tejto oblasti, ako by sa dalo očakávať“ (bod 29).
14. **Komisia víta skutočnosť, že novela udeľuje Národnej súdnej rade (ďalej aj „NSR“) právomoc „predbežne sa vyjadriť k osobám navrhovaným na post predsedu NSÚ a predsedu Kúrie, a to na základe osobného pohovoru“ (§ 103.3.a ZOSS).**
15. **Komisia víta, že predseda NSÚ nemôže byť znovuzvolený. Po vypršaní jeho mandátu sa mandát automaticky nepredlžuje až do zvolenia jeho nástupcu 2/3**

**väčšinou.** Podpredseda NSÚ vystupuje ako dočasný predseda. Podľa § 76.2 c ZOSS podpredsedu si naďalej vyberie sám predseda. Predseda NSÚ si ale môže vybrať svojho dočasného nástupcu, ktorý môže byť vo funkcii ponechaný aj naďalej blokujúcou menšinou 1/3 poslancov parlamentu. Hoci nová úprava je nesporne zlepšením, **bolo by vhodnejšie vyhnúť sa takejto situácii, a to tak, že NSR by disponovala právomocou vymenovať dočasného predsedu NSÚ.**

## **B. Právomoci predsedu Národného súdneho úradu**

16. Najzávažnejšia kritika sa v predchádzajúcom stanovisku týkala príliš širokých právomocí predsedu NSÚ. Benátska komisia bola toho názoru, že predseda NSÚ je kľúčovou osobou, ktorá rozhoduje prakticky o každom aspekte týkajúcom sa organizácie súdneho systému“ (bod 118). Benátska komisia najmä zistila:

- že v rukách jednej osoby sa sústreďujú veľmi rozsiahle a komplexné právomoci;
- že mnohé z týchto právomocí sú diskrečnej povahy, pretože sa popisujú skôr všeobecne a bez toho, aby sa stanovili jasné kritériá ich používania;
- že právomoci sa sústreďujú v rukách jednej osoby, ktorej chýba dostatočná legitimita a demokratická zodpovednosť.

17. Hoci nie v plnom rozsahu, ale v značnej miere novely túto kritiku zohľadňujú.

### **a. Právomoci v oblasti riadenia ľudských zdrojov**

18. Novely preniesli dôležité aspekty v oblasti právomoci riadenia ľudských zdrojov z predsedu NSÚ na NSR. Na základe týchto zmien si síce predseda NSÚ ponecháva právomoc odchyliť sa od užšieho výberu a navrhnúť na sudcu kandidáta, ktorý sa umiestnil na druhom alebo treťom mieste, táto právomoc je však obmedzená, pretože je to práve **NSR, ktorá určuje všeobecne platné zásady**, ktoré bude musieť predseda NSÚ aplikovať (§ 103.3.b ZOSS). Predseda musí takisto **v každom jednom prípade získať súhlas NSR so zmenou poradia** (§ 103.3.c ZOSS) .

19. V dôsledku týchto zmien strácajú niektoré z najdôležitejších právomocí predsedu NSÚ svoju diskrečnú povahu. NSR bude mať právomoc stanoviť zásady (kritériá), ktoré bude predseda NSÚ musieť použiť v prípade, ak sa chce odchyliť od poradia kandidátov na sudcu.

20. Tieto **zásady a kritériá** sú pre **právny štát**<sup>1</sup> a nezávislosť súdnictva mimoriadne dôležité. Komisia preto vo svojom predchádzajúcom stanovisku navrhla, aby tieto kritériá boli „zakotvené v zákone“ (bod 43). Aj keď sa to tak vo všeobecnosti môže chápať, **zákon by mal výslovne uviesť, že tieto zásady sú platnými normami v preskúmovacom konaní. Okrem toho zákonodarca by mal dať pokyny NSR týkajúce sa druhu a obsahu kritérií, ktoré stanoví NSR.**

---

<sup>1</sup> Pozri Správu Benátskej komisie o právnom poriadku (CDL-AD(2011)003rev) prijatú na jej 86. plenárnom zasadnutí (Benátky 25. – 26. marca 2011).

## b. Vymenovanie predsedov súdov

21. Predseda NSÚ má aj naďalej právomoc vymenovať predsedov a podpredsedov odvolacích súdov a tribunálov, riaditeľov oddelení odvolacích súdov a tribunálov a riaditeľov a zástupcov riaditeľov krajských správnych a pracovných oddelení. V prípade, že kandidát nezískal súhlas výberovej komisie, súhlas bude musieť udeliť NSR (§ 103.3.c ZOSS).

## c. Začatie legislatívneho konania

22. Benátska komisia víta, že § 76.1.d ZOSS bol detailnejšie prepracovaný a že z neho vyplýva, že predseda NSÚ nemôže sám navrhnuť právny predpis – môže iba navrhnuť prezidentovi republiky, vláde, akémukoľvek parlamentnému výboru alebo členovi parlamentu, aby začali legislatívny proces.

## C. Povinnosti predsedu Národného súdneho úradu

23. Vo svojom predchádzajúcom stanovisku Komisia požadovala, aby rozhodnutia predsedu NSÚ boli výslovne odôvodnené. Novelizované zákony skutočne rozšíria povinnosti predsedu NSÚ. Podľa novelizovaného § 5.1 ZOSS „**predseda NSÚ musí – kde je to nutné – svoje rozhodnutia odôvodniť**“. Predseda NSÚ informoval delegáciu Benátskej komisie, že v praxi sú odôvodnené všetky jeho rozhodnutia, a teda nie je potrebná žiadna výnimka. **Ak by klauzula „kde je to nutné“ bola vykladaná tak, že predseda NSÚ svoje rozhodnutia odôvodní na základe svojho uváženia (diskrečná právomoc), mala by byť odstránená a požiadavka odôvodnenia rozhodnutia predsedu NSÚ by sa mala stať všeobecným pravidlom.**
24. Transparentnosť rozhodnutí predsedu NSÚ sa prehlíbi tým, že predseda bude musieť **zverejniť správu** so „zápisnicou z pohovorov uchádzačov o vedúcu pozíciu, ktorá spadá do vymenovacej právomoci predsedu NSÚ“, a podrobnú správu „s osobitným zreteľom na kritériá a okolnosti výkonu právomocí podľa § 76.4.b a § 76.5.b, h a m“ (§ 77.7 ZOSS).
25. Parlamentná kontrola predsedu NSÚ sa posilnila tým, že **členovia parlamentu môžu predsedu NSÚ požiadať o informácie** v každej jednej veci týkajúcej sa jeho povinností, a aj tým, že predseda bude musieť podávať správu (okrem výročnej správy) aj parlamentnému výboru pre súdnictvo (§ 76.8.c ZOSS).
26. Vo svojom predchádzajúcom stanovisku Benátska komisia tiež zdôraznila, že je dôležité, aby rozhodnutia predsedu NSÚ podliehali súdnemu preskúmaniu. Preto **víta možnosť sudcov obrátiť sa na správne súdy, pracovné súdy alebo na služobné súdy** vo veciach rozhodnutí predsedu NSÚ týkajúcich sa zamestnancov.
27. Napokon, **sudca môže podať ústavnú sťažnosť ústavnému súdu** namietajúcu pravidlá prijaté predsedom NSÚ, „ak boli splnené podmienky na podanie ústavnej sťažnosti ustanovené v zákone o ústavnom súde“ (§ 77/A.1 ZOSS).
28. Kontrolu predsedu NSÚ prostredníctvom NSR je možné do istej miery považovať za posilnenú, a to zapojením osôb s poradnými právami na rokovaníach NSR, ktoré ale nie sú sudcami.

29. **Zodpovednosť predsedu NSÚ je posilnená** povinnosťou odôvodniť svoje rozhodnutia, ďalšími oznamovacími povinnosťami, možnosťou členov parlamentu klásť otázky predsedovi týkajúce sa jeho činnosti, možnosťou sudcov odvolať sa na súde proti rozhodnutiam a pravidlám predsedu NSÚ a možnosťou NSR pozvať na svoje zasadnutia osoby, ktoré nie sú z radov sudcov.

## IV. Národná súdna rada

### A. Právomoci

30. Rozšírením právomocí NSR maďarský zákonodarca reagoval na jednu z dôležitých kritik Benátskej komisie uvedených v jej predchádzajúcom stanovisku. Benátska komisia poukázala na to, že NSR – orgán zložený zo sudcov – nemala takmer žiadne významné právomoci a zohrávala len zanedbateľnú úlohu v správe súdnictva (bod 50). Komisia dokonca zistila, že systém nebol v súlade s článkom 25.5 základného zákona, ktorý ustanovuje, že „orgány súdnej samosprávy sa musia podieľať na správe súdov“.
31. Novelizované znenie § 103 ZOSS **prenáša na NSR významné právomoci**. Ide najmä o tieto právomoci:
1. navrhnuť predsedovi NSÚ predkladanie návrhov zákonov týkajúcich sa súdov;
  2. schvaľovať rokovací poriadok služobného súdu a zverejniť ho na centrálnej webovej stránke;
  3. v naliehavých prípadoch prikázať súdom rozhodnúť o veciach týkajúcich sa širokej verejnosti alebo o prípadoch mimoriadneho významu s ohľadom na verejný záujem;
  4. stanoviť zásady, ktoré má zohľadniť predseda NSÚ pri určení súdu, ktorý bude príslušný na rozhodovanie vo veci v záujme rozhodovania prípadov v primeranej lehote;
  5. predbežne sa vyjadriť k osobám kandidátov na predsedu NSÚ, ako aj predsedu Kúrie na základe osobného pohovoru;
  6. stanoviť zásady, ktoré má predseda NSÚ a predseda Kúrie aplikovať, keď sa rozhodne vymenovať za sudcu kandidáta, ktorý sa umiestnil na druhom alebo treťom mieste;
  7. v prípade, ak sa predseda NSÚ alebo predseda Kúrie rozhodne vymenovať za sudcu kandidáta, ktorý sa umiestnil na druhom alebo treťom mieste, uplatniť svoje právo na súhlas s týmto postupom;
  8. v prípade, že za predsedu súdu bude vymenovaná osoba, ktorá nezískala súhlas výberovej komisie, uplatniť právo na súhlas s týmto postupom;
  9. rozhodnúť o schválení opätovného vymenovania predsedov a podpredsedov krajských odvolacích súdov, tribunálov, správnych a pracovných súdov a okresných súdov, ak predseda alebo podpredseda bol v rovnakej funkcii už dve funkčné obdobia;
  10. každoročne uverejniť stanovisko k činnosti predsedu NSÚ a predsedu Kúrie týkajúcej sa posudzovania žiadostí sudcov a predsedov súdov;
  11. vymenovať predsedu a členov služobného súdu;
  12. v prípade odstúpenia sudcu z funkcie schváliť výpovednú lehotu kratšiu ako 3 mesiace a v plnom rozsahu alebo čiastočne uvoľniť sudcu z výkonu jeho povinností;
  13. v prípade odchodu sudcu do dôchodku alebo v prípade, ak sudca dosiahne hornú vekovú hranicu, rozhodnúť o uvoľnení sudcu z výkonu jeho povinností počas

výpovednej doby v súlade so zákonom o právnom postavení a odmeňovaní sudcov (ZPPOS).

32. Vzhľadom na to, že právomoci, ktoré bude musieť NSR vykonávať, sa týkajú veľmi dôležitých otázok všeobecnej správy rozdelenia prípadov, posudzovania zaťaženia a – v neposlednom rade – ľudských zdrojov (vymenovanie, hodnotenie, odchod do dôchodku), konštatovanie vyjadrené v § 88.1 ZOSS, že NSR možno považovať za „kontrolný orgán ústrednej správy súdov“, môže byť do istej miery odôvodnené. Avšak právomoci predsedu NSÚ stále jasne prevažujú nad právomocami NSR, a to aj preto, že súčasná rada zložená výlučne zo sudcov nie je v skutočnosti samostatná a nezávislá od NSÚ.

## B. Zloženie

33. Vo svojom predchádzajúcom stanovisku Benátska komisia zdôraznila, že je dôležité zabezpečiť, aby nielen sudcovia, ale aj „užívatelia súdneho systému“ ako advokáti, zástupcovia občianskej spoločnosti a akademickej obce mali svoje zastúpenie v NSR, pretože uniformita „môže ľahko viesť k introspekcii a nedostatku verejnej zodpovednosti a pochopenia vonkajších potrieb a požiadaviek“ (bod 45).
34. Maďarský zákonodarca zohľadňuje túto kritiku v § 106 ZOSS. Hoci NSR sa skladá výlučne zo sudcov, je tu perspektíva, že nielen sudcovia, ale aj **iné osoby sa budú môcť zúčastňovať zasadnutí NSR s poradným hlasom.** Okrem predsedu NSÚ to bude minister spravodlivosti a generálny prokurátor. § 106 ZOSS odkazuje na predsedu Maďarskej advokátskej komory, predsedu Maďarskej notárskej komory, ako aj na odborníkov a zástupcov občianskej spoločnosti a iných záujmových skupín, ktorí môžu byť pozvaní predsedom NSR, ale ktorí nie sú členmi NSR. Hoci Benátska komisia uznáva, že štáty – v prípade, že si vytvoria súdnu radu – môžu voľne rozhodovať o regulácii zloženia súdnych rád, Komisia je stále toho názoru, že zloženie súdnej rady by malo byť „pluralitné“<sup>2</sup> a nemala by pozostávať iba zo sudcov. **Je dôležité dosiahnuť takéto pluralitné zloženie, a to nielen pozvaním hostí, ktorí nie sú sudcami, ale aj ich zaradením medzi plnoprávných členov s hlasovacím právom.**
35. Maďarský zákonodarca zachoval **system pokračujúcej rotácie predsedníctva každých šesť mesiacov** (§ 89.2 ZOSS) a **členstva v NSR len počas jedného funkčného obdobia.** Počas diskusií o tom, či by NSR mohla zohrávať úlohu pri výkone dočasného predsedníctva NSÚ, delegácia Benátskej komisie zistila, že predsedovia NSR vykonávajú túto funkciu popri svojich bežných sudcovských povinnostiach a mohla by nastať situácia, že sudca súdu prvého stupňa z vidieka sa stane predsedom NSR, ktorý by nemohol účinne vykonávať žiadne celoštátne exekutívne funkcie. Za týchto okolností je ťažké si predstaviť, ako by mohla NSR účinne kontrolovať predsedu NSÚ. Benátska komisia zotrúva na svojej kritike tohto systému, ktorý oslabuje NSR a v dôsledku toho oslabuje aj jej schopnosť kontroly činnosti predsedu NSÚ.

---

<sup>2</sup> CDL-AD(2010)004, Správa Benátskej komisie o nezávislosti súdneho systému – Časť I: nezávislosť sudcov prijatá na jej 82. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. marca 2010).



### C. Činnosť Národnej súdnej rady

36. Benátska komisia víta skutočnosť, že sa maďarský zákonodarca rozhodol prepracovať pravidlá činnosti NSR za účelom zvýšenia jej efektívnosti. Zasadnutia NSR sa budú zvolávať a jednotlivé body do programu rokovania zaraďovať na návrh najmenej jednej tretiny členov NSR (§ 105.2 ZOSS). Budú existovať jasné pravidlá o nahradení členov, ktorí sa nemôžu zúčastniť rokovania (§106.2 ZOSS). Sudcovia musia mať možnosť účasti na rokovaniach okrem prípadov, keď sa NSR rozhodne pre rokovanie za zatvorenými dverami. NSR môže nariadiť rokovanie za zatvorenými dverami, „najmä ak je to nevyhnutné za účelom ochrany utajovaných skutočností, obchodného tajomstva alebo akéhokoľvek iného tajomstva, ktoré definuje konkrétny zákon, ďalej v prípade, ak je odôvodnené za účelom ochrany osobných práv osôb, ktorých vec sa na zasadnutí prerokúva“ (§ 106.3 ZOSS).
37. Nie je jasné, či NSR môže nariadiť zasadnutie za zatvorenými dverami iba za okolností výslovne uvedených v tomto ustanovení, vzhľadom na použitie výrazu „najmä“. Vo svojom predchádzajúcom stanovisku Benátska komisia zdôraznila, že prítomnosť predsedu NSÚ aj na zasadnutiach za zatvorenými dverami by mohla negatívne ovplyvniť nezávislosť NSR tým, že samotná prítomnosť predsedu NSÚ na každom zasadnutí môže zabrániť vyjadreniu kritických postojov (bod 40). Preto by NSR mala mať možnosť zvolať zasadnutie za zatvorenými dverami, ak je toho názoru, že je potrebné prediskutovať otázky týkajúce sa fungovania NSÚ a predsedníctva.

### V. Vymenovanie sudcov

38. Vo svojom predchádzajúcom stanovisku Benátska komisia zdôraznila, že hmotné a procesné pravidlá týkajúce sa vymenovania sudcov „neobsahujú dostatočné záruky, aby sa dalo vylúčiť, že svoju úlohu zohrávajú aj nesprávne úvahy“ (bod 36). Konkrétnejšie, Komisia zdôraznila, že:
1. nie kolektívny orgán, ale jediná osoba, teda predseda NSÚ, vyberá sudcu z kandidátov na sudcu bez toho, aby bol viazaný poradím, ktoré určila výberová komisia („panel sudcov“) na základe objektívnych kritérií (bod 60);
  2. predseda disponuje takmer úplnou diskrečnou právomocou, a preto sa môže odchyliť od stanoveného poradia a môže za sudcu navrhnúť kandidáta, ktorý skončil na druhom alebo treťom mieste, bez toho, aby bol viazaný objektívnymi kritériami stanovenými zákonom (bod 58);
  3. neexistuje žiadna možnosť súdneho preskúmania uplatnenia tejto diskrečnej právomoci predsedom NSÚ, pretože proti jeho rozhodnutiu nie je možné odvolať sa na súde (bod 58).
39. Zdá sa, že táto kritika bola v novelách zohľadnená. Právomoc predsedu viac nebude diskrečná. Predseda sa bude môcť odchyliť od poradia, ale za splnenia dvoch podmienok. **Predseda NSÚ môže zmeniť poradie iba vtedy, ak dodrží všeobecné zásady, ktoré stanovila NSR** (§ 103.3b; 132.4-6 ZOSS a § 15.2 ZPPOS), **a ak v konkrétnom prípade NSR s touto zmenou súhlasí** (§ 103.3.c ZOSS). „Kandidát môže byť vymenovaný iba v prípade, ak NSR s jeho vymenovaním súhlasí“ (§ 132.6

ZOSS). Zo systému, ktorý je opísaný v novele zákona, vyplýva, že predseda NSÚ nemôže navrhnúť kandidáta na funkciu sudcu bez súhlasu výberovej komisie („panel sudcov“) alebo NSR.

40. Zmeny významne **zlepšili transparentnosť uplatnenia menovacích právomocí predsedu NSÚ**. Predseda bude musieť písomne uviesť presné dôvody týkajúce sa akéhokoľvek rozhodnutia, ktorým sa odchýli od odporúčaní výberovej komisie (§ 132.4 ZOSS), a taktiež bude musieť NSR na jej ďalšom zasadnutí informovať o dôvodoch, ktoré k tomuto odchýleniu viedli (§ 132.5 ZOSS).
41. Novela ustanovuje možnosť súdneho preskúmania rozhodnutia o vymenovaní sudcu. Neúspešný kandidát môže podať námietku proti vymenovaniu úspešného kandidáta, „ak úspešný kandidát nespĺňa zákonom ustanovené požiadavky na sudcu alebo ak úspešný kandidát nespĺňa podmienky uvedené vo výzve na predkladanie žiadostí“ (§ 21 ZPPOS).
42. Niektoré aspekty novej úpravy sú však stále kritizovateľné. **Zásady, ktorými sa má riadiť predseda NSÚ, ak sa odchýli od užšieho výberu**, budú stanovené NSR. Benátska komisia vo svojom predchádzajúcom stanovisku uviedla, že „na to, aby mohli sudy preskúmať tieto rozhodnutia, by zákon musel ustanoviť kritériá, ktoré by musel predseda NSÚ rešpektovať“ (bod 58). Zdá sa, že systém, ktorý táto novela zaviedla, zostáva na voľnej úvahe vnútroštátneho zákonodarcu za podmienky, že zásady stanovené NSR budú objektívne, dostatočne presné, transparentné, záväzné pre predsedu NSÚ a že ich dodržanie bude vymáhateľné pred súdom. Tieto zásady sú stanovené iba rozhodnutím NSR. Komisia však odporúča, aby v zákone bolo výslovne ustanovené, že zásady budú v preskúmovacom konaní posudzované ako aplikovateľné právne normy.
43. Zo systému upraveného touto novelou vyplýva, že predseda NSÚ môže navrhnúť na vymenovanie za sudcu kandidáta, ktorý sa na základe hodnotenia výberovej komisie umiestnil na prvom mieste alebo ktorý sa na základe jej hodnotenia umiestnil na druhom alebo treťom mieste a NSR súhlasí so zmenou poradia.
44. Z daného systému ale vyplýva, že predseda NSÚ môže vyhlásiť výberové konanie za neúspešné, ak bolo zmenené poradie, avšak NSR s touto zmenou nesúhlasila. To znamená, že predseda môže zablokovať postup kandidáta zaradeného výberovou komisiou na prvé miesto, ak NSR nesúhlasí so zmenou v poradí. Vláda vo vzťahu k tejto úprave argumentuje, že ani prvý kandidát, alebo dokonca žiaden z troch kandidátov nemusí spĺňať kritériá na vymenovanie. Ak však žiadny z kandidátov nespĺňa podmienky, nedá sa táto situácia riešiť zmenou poradia. Ak existujú pochybnosti len o tom, či kandidát, ktorý sa umiestnil na prvom mieste, spĺňa tieto podmienky, rozhodnutie NSR ako kolektívneho orgánu by malo mať prednosť pred rozhodnutím predsedu NSÚ. Je preto ťažké zdôvodniť, prečo by kandidát, ktorý sa umiestnil prvý na základe hodnotenia výberovej komisie a ktorého prvé miesto bolo potvrdené NSR, nemal byť vymenovaný. Predseda NSÚ informoval delegáciu Benátskej komisie, že v praxi by nebolo potrebné vyhlásiť výberové konanie za neúspešné, pretože NSR by akceptovala zmenu v poradí navrhnutú predsedom NSÚ, ak by táto zmena bola riadne odôvodnená. Benátska komisia preto odporúča, aby **možnosť vyhlásiť výberové konanie za „neúspešné“ bola v tomto prípade zrušená a aby bol predseda NSÚ povinný vymenovať kandidáta, ktorý**

sa umiestnil na prvom mieste, ak NSR nesúhlasí so zmenou v poradí.

45. **Súdne preskúmanie rozhodnutí o vymenovaní sudcov sa zdá byť pomerne obmedzené, pretože sa týka iba toho, či úspešný kandidát spĺňa „požiadavky na sudcu ustanovené zákonom“ alebo „podmienky uvedené vo výzve na predkladanie žiadostí“ (§ 21.4 ZPPOS).** To znamená, že ak úspešný kandidát spĺňa tieto požiadavky a podmienky, súdne preskúmanie nebude možné, aj keby bol tento kandidát vymenovaný v dôsledku odchýlenia sa od poradia bez použitia všeobecných zásad stanovených NSR alebo bez súhlasu NSR s touto odchýlkou. Na základe uvedeného sa tiež môže zdať, **že neúspešný kandidát nemôže namietať poradie z dôvodu, že nebolo založené na objektívnych kritériách založených na zásluhách,** ale len z dôvodu nesprávnych osobných údajov alebo údajov, ktoré nemožno považovať za relevantné. Aby sa zabránilo svojvoľným rozhodnutiam, je dôležité, aby sa súdne preskúmanie týkalo aj týchto námietok.

## VI. Vymenovanie predsedov súdov

46. Vo svojom predchádzajúcom stanovisku Benátska komisia uviedla, že ZOSS poskytol predsedovi NSÚ „neúmerne veľké právomoci pri vymenovaní predsedov súdov“, pretože predseda NSÚ „môže pokračovať vo vymenovaní aj v prípade nesúhlasu NSR“ (bod 63). Komisia odporučila, aby ZOSS „bol novelizovaný tak, aby umožnil lepšiu kontrolu právomocí predsedu NSÚ“ (bod 65).
47. Zmeny dostatočne zohľadňujú túto kritiku, pretože odteraz je možné **vymenovať kandidáta, ktorý nedostal súhlas výberovej komisie, iba v prípade, že NSR dala na vymenovanie svoj súhlas (§103.3.d ZOSS).** Okrem toho **NSR rozhodne o schválení opätovného vymenovania predsedov súdov do funkcie (§ 103.3.e ZOSS).** NSR vymenuje aj predsedu a členov služobného súdu.

## VII. Prvotné vymenovanie sudcov na dobu určitú – skúšobné doby

48. Benátska komisia sa kriticky vyjadrila k možnosti opakovania skúšobnej doby<sup>3</sup> troch rokov, ako to ustanovuje § 3.4 a § 23.1 ZPPOS (bod 66). Odporúča, aby „zákon *expressis verbis* ustanovil maximálny limit pre kumulovanie skúšobných dôb s cieľom vyvážiť potrebu nezávislosti sudcov na jednej strane so záujmami štátu na strane druhej“ (bod 67).
49. Zdá sa, že zmeny zrejme zohľadnili túto kritiku v § 25.2 ZPPOS. **Skúšobná doba je obmedzená na obdobie najviac troch rokov.** Opätovné vymenovanie na dobu určitú je možné, len ak bolo sudcovi zabránené vykonávať sudcovskú činnosť počas 18 mesiacov plynutia jeho prvej skúšobnej doby – v tomto prípade novela zakotvuje automatické vymenovanie na ďalšiu dobu určitú, až kým sudca neukončí dobu skutočného výkonu sudcovskej činnosti. Novela vypúšťa hodnotenie „spôsobilý, potrebné ďalšie preverenie“, ktoré umožňovalo ďalšie vymenovanie na dobu určitú.

---

<sup>3</sup> K problematike skúšobných dôb pozri tiež časť II.4 Správy Benátskej komisie o nezávislosti súdneho systému – Časť I: nezávislosť sudcov (CDL-AD(2010)004 prijatej na jej 82. plenárnom zasadnutí v Benátkach 12. – 13. marca 2010).

Odtiaľto je po prvej skúšobnej dobe možné hodnotenie sudcu iba slovami „spôsobilý“ alebo „nespôsobilý“. K žiadnemu ďalšiemu vymenovaniu na dobu určitú už nemôže dôjsť.

## VIII. Vnútorňa nezávislosť – zjednocovanie postupu

50. Benátska komisia vo svojom predchádzajúcom stanovisku poukázala na rôzne spôsoby, ktorými Kúria a predsedovia súdov môžu zasahovať do rozhodovacej činnosti sudcov na súdoch nižšieho stupňa. Kúria zabezpečuje jednotnosť uplatňovania práva prijatím „záväzného rozhodnutia, ktoré sa vzťahuje na súdy“ (§ 24.1c ZOSS), a „zverejňovaním uznesení a rozhodnutí alebo nariadení Kúrie“ (§ 24.1.d a § 31 ZOSS), ako aj „rozhodnutím o zjednocovaní právneho postupu“ (§ 32 až § 44 ZOSS) a analýzami judikatúry.
51. Predsedovia súdov a tribunálov neustále kontrolujú výkon spravodlivosti na ich súdoch a musia informovať súdy vyššieho stupňa o rozsudkoch vynesených v rozpore s „teoretickými otázkami“ a „teoretickým základom“ (§ 26.2 a § 26.4 ZOSS). Nesúlady s rozhodnutiami súdov vyššieho stupňa by mohol mať negatívny vplyv na hodnotenie sudcov, a teda na ich kariéru.
52. Benátska komisia sa domnieva, že postup zjednocovania a systém dohľadu predsedami súdov môže mať účinok, ktorý obmedzuje nezávislosť jednotlivých sudcov (bod 73), a že postup zjednocovania môže byť prijateľný iba v prípade, že nemá negatívny vplyv na kariéru sudcov (bod 74).
53. Maďarský zákonodarca túto kritiku nezohľadnil. Delegácia Benátskej komisie ale bola informovaná, že v praxi sa informácie o postupe zjednocovania a systéme dohľadu dostanú ku Kúrii najčastejšie prostredníctvom iných kanálov než prostredníctvom dohľadu predsedov súdov a tribunálov. Zdá sa, že táto kontrola nie je v praxi potrebná. Dohľad nad sudcami prostredníctvom predsedov súdov by mal byť zrušený.

## IX. Neodvolateľnosť sudcu (dočasné a trvalé preloženie sudcu)

54. Benátska komisia kritizovala možnosť preloženia sudcu. Pokiaľ ide o dočasné preloženie, Komisia zistila, že možnosť, aby predseda súdu „dočasne preložil sudcu bez jeho súhlasu na iné sudcovské miesto zo služobných dôvodov každé tri roky na dobu maximálne jedného roka“ (§ 31 ZPPOS) je „príliš všeobecne formulovaná a príliš rozsiahla“ (bod 78). Táto kritika nebola maďarským zákonodarcom dostatočne zohľadnená. Nové kritérium – „zabezpečenie rovnomerného rozdelenia nápadu medzi súdmi“ – je síce o niečo presnejšie, ale stále príliš široké. **Aj napriek kritike Benátskej komisie (bod 78) bola zachovaná možnosť preloženia sudcu „každé tri roky na dobu jedného roka“. Takéto časté preloženie sudcu by nemalo byť možné.**<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ako inšpirácia môže poslužiť rakúsky systém „*Sprengelrichter*“. Podľa čl. 88a Spolkovej ústavy Rakúska, „*Sprengelrichter*“ sú (obvykle mladší) sudcovia, ktorí sú vopred ustanovení na to, aby v prípade potreby boli preložení tam, kde je to potrebné. Tento systém vylučuje preloženie sudcu *ad hoc*. Navyše, funkciu „*Sprengelrichtera*“ môžu vykonávať najviac 3 percentá sudcov daného súdu. Títo sudcovia môžu byť pridelení k inému súdu v rámci toho istého obvodu, ale iba na základe prísnych kritérií.

55. Benátska komisia tiež kritizovala tvrdé následky odmietnutia prijatia trvalého preloženia navrhnutého predsedom NSÚ v prípade, ak dôjde k zrušeniu súdu, na ktorom daný sudca pôsobí, alebo ak dôjde k zníženiu pôsobnosti, resp. miestnej príslušnosti súdu do tej miery, že ďalej neumožňuje sudcu zamestnávať (§ 34 ZPPOS). Ak sudca nesúhlasil s preložením, bol automaticky „uvoľnený z úradu“ po dobu šiestich mesiacov a jeho služobný pomer bol ukončený. Benátska komisia sa domnieva, že je to „príliš tvrdá automatická sankcia“, preto požiadala o ustanovenie „jasných a primeraných pravidiel pre tieto opatrenia, ako aj o zakotvenie práva na odvolanie“ (bod 79).
56. Táto kritika bola zohľadnená. Odteraz bude mať **sudca možnosť vybrať si spomedzi voľných sudcovských miest na súdoch rovnakého stupňa, ktoré mu budú ponúknuté**. Ak nie sú k dispozícii žiadne voľné miesta alebo v prípade, ak sudca neprijme žiadne z ponúknutých sudcovských miest, „predseda NSÚ preloží sudcu s ohľadom na oprávnené záujmy sudcu na súd rovnakého stupňa alebo na najbližší nižší stupeň“ (§ 34.2 ZPPOS). **Komisia víta skutočnosť, že v prípade preloženia sudcu novela zakotvila súdne preskúmanie prostredníctvom správneho a pracovného súdu. Avšak malo by ísť o úplné preskúmanie procesného postupu, ako aj obsahu rozhodnutia** (§ 34.4 ZPPOS).

## X. Hodnotenie a disciplinárne konania

57. Na základe odporúčaní Benátskej komisie (body 80 a 84) bol postup pri hodnotení a disciplinárnom konaní sudcov zmenený tak, aby poskytoval dostatočné záruky spravodlivého konania.
58. **Predseda súdu poskytne hodnotenému sudcovi príležitosť na vyjadrenie sa k hodnoteniu v rámci osobného pohovoru** (§ 81.1 ZPPOS) **a vyšetrujúci komisár vypočuje sudcu, proti ktorému sa vedie disciplinárne konanie** (§ 84.2 ZPPOS). Pravidlá týkajúce sa zloženia disciplinárnych senátov a rozdelenia nápadu budú upravené v rokovacom poriadku služobného súdu (§ 104/A ZPPOS).
59. Je však poľutovaniahodné, že **odporúčanie Benátskej komisie, aby sa určili kritériá pre použitie disciplinárnych sankcií** (bod 84), **nebolo prijaté**.

## XI. Preloženie vecí na iný súd

60. Benátska komisia dôrazne kritizovala rozsiahle právomoci predsedu NSÚ preložiť vec na iný súd (*podobné nášmu inštitútu prikázania veci inému súdu; pozn. prekl.*) na základe vágneho kritéria „rozhodovanie prípadov v primeranej lehote“. Komisia trvala na dôležitosti „práva na zákonného sudcu“ a zdôraznila, že problémy spôsobené nadmerným a neprimeraným pracovným zaťažením niektorých súdov by sa mali riešiť menej rušivými opatreniami, a to najmä dostatočným počtom sudcov a zamestnancov súdov (bod 90), reorganizáciou súdnych obvodov alebo dobrovoľným preložením sudcov (bod 94). Komisia zdôraznila, že „všeobecne by bolo potrebné vyvarovať sa inštitútu preloženia vecí, hoci by bol objektívny“. Je tiež potrebné pripomenúť, že Ústavný súd Maďarska už posudzoval inštitút preloženia vecí a dospel k záveru,

že predchádzajúci zákon nebol v súlade s vtedy platnou Ústavou Maďarska. Tento inštitút bol potom znovu zavedený ako súčasť prechodných ustanovení Základného zákona<sup>5</sup>. Ak by bolo preloženie vecí výnimočne zachované ako prechodné riešenie, malo by byť založené na objektívnych kritériách týkajúcich sa ako výberu týchto vecí, tak aj určenia prijímajúceho súdu.

#### A. Prechodný charakter inštitútu preloženia vecí

61. Maďarský zákonodarca do istej miery túto kritiku zohľadnil. Novelizované znenie § 62.1 ZOSS ustanovuje, že **preloženie vecí bude „výnimkou“**. **Neposkytuje však žiadnu lehotu, kedy by sa mal inštitút preloženia vecí definitívne zrušiť**.
62. V rozhovore s generálnym tajomníkom Rady Európy maďarské orgány sľúbili vyriešiť problém inými štrukturálnymi opatreniami, t. j. posilnením súdov v Budapešti, ako to navrhovala Benátska komisia. Delegácia Komisie bola informovaná, že jedným z problémov bola dostupnosť pojednávacích miestností. Bol prenatý ďalší priestor, ktorý by mal byť čoskoro k dispozícii. Tieto nové pojednávacie miestnosti by mohli byť využité pri pojednávaniach v trestných veciach, keď procesný poriadok nevyžaduje pojednávanie v sídle súdu.
63. Komisia navrhuje, aby sa sudy v hlavnom meste posilnili ďalšími zamestnancami, a to na základe rozhodnutia ústavného súdu č. 33/2012 (VII. 17) AB zo 16. júla 2012 opätovným začlenením sudcov, ktorí opustili sudcovské rady z dôvodu predčasného odchodu do dôchodku. Noví sudcovia, ktorí boli namiesto nich vymenovaní do funkcie, by mohli byť integrovaní v Budapešti.

#### B. Objektívne kritériá pre určenie prijímajúceho súdu

64. Maďarský zákonodarca prijal návrh Benátskej komisie, podľa ktorého pre pridelenie vecí sú nevyhnutné objektívne kritériá, pri stanovení ktorých by mala zohrávať rozhodujúcu úlohu NSR. Novelizované znenie § 103.2a.b ZOSS ustanovuje, že **NSR „stanoví zásady, ktorými sa predseda NSÚ musí riadiť pri určovaní súdu, ktorý má vo veci konať**, využívajúc tak svoju právomoc určiť iný súd v záujme rozhodovania vecí v primeranej lehote“. Navyše, § 62.1 ZOSS ustanovuje, že predseda NSÚ môže výnimočne určiť súd „s prihliadnutím na zásady stanovené NSR“, ak „vec alebo špecifická skupina vecí prijatých súdom v rámci určitého časového obdobia nemôže byť rozhodnutá v primeranej lehote v dôsledku mimoriadnej a neprimeranej pracovnej zaťaženia súdu a ak pridelenie vecí nebude mať za následok neúmerne zaťaženie prijímajúceho súdu“ (§ 62.1 ZOSS).
65. Aj keď je nutné oceniť, že NSR má možnosť vyjadriť sa k preloženiu vecí a stanovuje abstraktné a všeobecné kritériá, ktorých cieľom je zúženie diskrečnej právomoci predsedu NSÚ, záväznosť zásad stanovených NSR zostáva sporná. Po prvé, pojem „zásada“ odkazuje na pomerne všeobecné, a nie príliš podrobné pravidlá, ktoré umožňujú určitú svojvoľnosť pri ich použití. Po druhé, **predseda nie je týmito zásadami viazaný, musí ich iba „brať do úvahy“** a „prezentovať ich použitie“

---

<sup>5</sup> Nález č. 166/2011 z 20. decembra 2011.

(t. j. správa o použití zásad). Po tretie, novo zavedené **súdne preskúmanie**, ktoré navrhla Benátska komisia [CDL-AD(2012)001, bod 91], **sa obmedzuje na preskúmanie dodržiavania „právných predpisov“, medzi ktoré uvedené zásady NSR nepatria.**

66. Počas svojej návštevy v Budapešti bola delegácia Komisie informovaná, že zásady sú považované za záväzné pre predsedu NSÚ a že ich už Kúria v dvoch preskúmaných prípadoch použila ako normu. Aj keď je túto skutočnosť potrebné privítať, Komisia odporúča, aby zákon výslovne zakotvil, že tieto zásady sú platnou a záväznou normou v preskúmanom konaní.
67. Navyše, organizácia súdneho preskúmania nie je uspokojivá. **Lehota na podanie odvolania proti rozhodnutiu predsedu NSÚ je podľa § 63.3 ZOSS osem dní od zverejnenia rozhodnutia na webovej stránke.** Ak vezmeme do úvahy, že predĺženie lehoty je výslovne vylúčené, lehota by mala začať plynúť odo dňa oznámenia rozhodnutia stranám.
68. Navyše, výhody súdneho preskúmania sú ohrozené novelizovaným znením § 62 ZOSS, podľa ktorého **predseda NSÚ môže priradiť vec inému súdu, a to aj v situácii, keď Kúria zrušila predchádzajúce rozhodnutie o určení súdu v rovnakej veci.** Ak by bolo odvolanie proti tomuto rozhodnutiu úspešné, vo veci by mal rozhodovať pôvodne príslušný súd (obvykle v Budapešti).

### C. Objektívne kritériá pre výber vecí

69. Na záver je potrebné objasniť, že **kritériá vypracované NSR sa netýkajú iba určenia súdu, ale aj výberu vecí.** Z tohto dôvodu by mali byť dostatočne presné, aby sa vylúčilo akékoľvek podozrenie z nedostatku objektivity. **Aj keď ide len o prechodné obdobie, inštitút preloženia vecí je prijateľný iba vtedy, ak NSR získa právny mandát a vypracuje objektívne zásady pre výber vecí (napr. otvoreným náhodným výberom), čo by zaviazovalo predsedu súdu, ktorý vec prekladá, a aj predsedu NSÚ. Právo odvolať sa proti preloženiu by sa malo týkať aj rozhodnutia o preložení vecí na iný súd.**
70. Delegácia Komisie bola informovaná, že preložených bolo 33 vecí, z toho 25 obchodných a 5 trestných. Takéto rozdelenie vecí je nevyvážené, pretože závisí iba od podnetu predsedu príslušného súdu, či navrhne preloženie vecí. Zo zákonov nevyplýva mandát NSR, aby prijala objektívne zásady týkajúce sa výberu vecí. Bez takéhoto právneho mandátu NSR nemôže prijať záväzné zásady.
71. Predseda NSÚ delegáciu informoval o tom, že jeho zámerom je preložiť všetky „kľúčové“ prípady. Zdá sa, že v občianskoprávnom konaní ide o veci, v ktorých uplatňovaný právny nárok prevyšuje sumu 400 miliónov forintov, a v trestnom konaní o závažné trestné činy, ako je vražda alebo organizovaný zločin. Problémom takéhoto výberu vecí je, že práve tieto prípady môžu byť považované za najmenej vhodné na preloženie. Vyžadujú odborné posúdenie, ktoré malé „menej preťažené“ sudy často nie sú schopné zabezpečiť. Navyše, vzhľadom na celkový spoločenský alebo politický význam takýchto prípadov – napr. prípady korupcie, na ktoré sa sústreďuje pozornosť médií – je právo na zákonného sudcu obzvlášť dôležité.

72. Maďarské orgány informovali Benátsku komisiu, že podľa nich nie je možné vypracovať objektívne kritériá výberu vecí a že iba predseda „odosielajúceho súdu“ môže posúdiť, či by vec mala byť preložená, a to s prihliadnutím na jej charakter, ako aj na pracovné zaťaženie a personálne kapacity tohto súdu.

#### D. Zhodnotenie

73. Keďže prechodný charakter inštitútu preloženia vecí nie je zaručený vzhľadom na to, že nie je určený presný dátum, ku ktorému inštitút preloženia vecí na iný súd zanikne, a keďže vypracovanie objektívnych kritérií pre výber týchto vecí sa zdá byť nemožné, **Benátska komisia vyjadruje dôrazný nesúhlas s inštitútom preloženia vecí, pretože nie je v súlade so zásadou zákonného sudcu, ktorá tvorí nevyhnutnú súčasť právneho štátu.**

#### E. Generálny prokurátor

74. (73.) Úzko súvisiacim problémom je možnosť generálneho prokurátora vydať pokyny, aby obvinenia boli vznesené na inom ako všeobecnom súde, ale s rovnakou pôsobnosťou (článok 11.4 prechodných ustanovení základného zákona). Benátska komisia poukazuje na to, že **túto právomoc generálneho prokurátora je nutné zrušiť** [CDL-AD (2012) 008, bod 84].

## XII. Prechodné ustanovenia – odchod do dôchodku sudcov a predsedu Kúrie

75. (74.) Novelizácie ustanovení ZPPOS nezohľadnili kritiku vyjadrenú v stanovisku Benátskej komisie, ktorá sa týka veku odchodu do dôchodku. Všetci sudcovia, ktorí by dosiahli vekovú hranicu najneskôr 31. decembra 2012, boli uvoľnení z funkcie prezidentským nariadením zo 7. júla 2012.
76. Benátska komisia uznáva nález maďarského ústavného súdu č. 33/2012 (VII. 17) AB zo 16. júla 2012, ktorým vyslovil, že náhle zníženie hornej vekovej hranice sudcov je protiústavné. Je presvedčená, že maďarské orgány budú rešpektovať tento nález a zabezpečia jeho výkon, t. j. uvoľnených sudcov znovu ustanovia do ich predchádzajúcich funkcií. Zdá sa, že pracovné sudy uvedené už začali plniť. Delegácia Benátskej komisie ale zistila, že výkon tohto nálezu má za následok značnú právnu neistotu. Hoci bol právny základ pre predčasný odchod do dôchodku zrušený s účinkami *ex tunc*, jednotlivé rozhodnutia prezidenta Maďarska, ktorými pozbavil funkcie asi desať percent maďarských sudcov, zostávajú v platnosti, aj keď ich právny základ prestal existovať. Prezident Maďarska ich nezrušil. Zákonnodarca by mal prijať ustanovenia, na základe ktorých uvoľnení sudcovia budú znovu ustanovení do ich predchádzajúcich funkcií bez toho, aby museli prejsť opätovným procesom vymenovania.



77. (76.) Predseda NSÚ vyzval dotknutých sudcov, aby podali odvolania na pracovné sudy, aby rozhodnutia o ich prepustení z funkcie boli zrušené. Niekoľkí sudcovia už boli v konaniach pred pracovnými súdmi úspešní, ale predseda NSÚ sa proti týmto rozsudkom odvolal, pretože nesúhlasil s ich odôvodnením. Najdôležitejšie je, že ani právoplatné rozsudky pracovných súdov nemajú za následok opätovné ustanovenie sudcov do ich predchádzajúcich funkcií. Sudcovia musia opäť prejsť procesom vymenovania a môžu byť preložení na iné sudy než tie, na ktorých pôsobili pred ich uvoľnením.
78. (77.) V septembri 2012 maďarská vláda predstavila legislatívny návrh T/8289, ktorý by mal novelizovať prechodné ustanovenia<sup>6</sup> základného zákona, ktorým sa zavádza nový vek odchodu do dôchodku: 65 rokov pre sudcov a prokurátorov. Sudcovia, ktorí sú starší ako 65 rokov, by (po ich opätovnom menovaní) mohli pokračovať vo funkcii ešte jeden rok pred tým, ako budú musieť odísť do dôchodku. Legislatívny návrh však neuvádza, akým spôsobom by mali byť prepustení sudcovia znovu ustanovení do ich predchádzajúcich funkcií, čím ponecháva uvedenú možnosť iba prostredníctvom pracovných súdov.
79. (78.) Delegácia Komisie bola informovaná, že automatické ustanovenie do ich predchádzajúcich funkcií nebude možné, pretože medzičasom boli do uvoľnených funkcií menovaní noví sudcovia a nie všetci sudcovia si priali byť opätovne vymenovaní. Komisia zastáva názor, že by sa malo nájsť legislatívne riešenie, ktoré berie do úvahy rôzne prípady.
80. (79.) Navyše, na základe legislatívneho návrhu by sudcovia, ktorí sú starší ako 62 rokov, nemali mať na súdoch vedúcu pozíciu. To sa týka znovu menovaných sudcov, ale do budúca aj všetkých ostatných sudcov, ktorí dosiahnu vek 63 rokov. Títo sudcovia nebudú môcť byť vo vedúcich funkciách, ale budú môcť zastávať len funkciu sudcu. Vzhľadom na to, že títo sudcovia majú najväčšie skúsenosti s vedením súdov, takéto obmedzenie zreteľne predstavuje diskrimináciu na základe veku. Delegácii Komisie bolo vysvetlené, že skúsení sudcovia by mali radšej školiť mladších sudcov, než zastávať vedúce pozície na súdoch. Tento argument je ťažko prijateľný, pretože mladší sudcovia sa učia od starších práve tým, že vidia, ako vykonávajú svoje vedúce funkcie.
81. (80.) Situácia prepustených sudcov je veľmi neuspokojivá. **Zákonodarca by mal prijať ustanovenia, ktoré znovu ustanovia sudcov, ktorí si to želajú, do ich predchádzajúcich funkcií bez toho, aby museli prejsť procesom vymenovania.**
82. (81.) Maďarský zákonodarca sa nezaoberal pripomienkami týkajúcimi sa spôsobilosti stať sa predsedom Kúrie, čo by bolo potrebné zmeniť.

---

<sup>6</sup> Zdá sa byť zvláštnym, že cieľom návrhu je novelizovanie prechodných ustanovení sledujúc zavedenie očividne trvalého ustanovenia upravujúceho vek odchodu do dôchodku.

### XIII. Úroveň úpravy

83. (82.) Pokiaľ ide o úroveň úpravy, Benátska komisia zistila, že ústavné záruky, zásady a štruktúry týkajúce sa súdnictva sú zaostalé. Hlavná časť úprav by sa mala týkať obyčajných zákonov, nie kardinálnych zákonov, pričom niektoré ustanovenia by nemali byť predmetom zákona vôbec [CDL-AD(2012)001, body 16 a nasl.]. Maďarské orgány tieto návrhy vôbec nezohľadnili. **Zákonodarca by mal odznova posúdiť zákony týkajúce sa súdnictva a prehodnotiť priradenie statusu „kardinálny“ alebo „obyčajný“ zákon jednotlivým ustanoveniam v súlade s ich obsahom.**

### XIV. Závery

84. (83.) Novela z 2. júla 2012 obsiahla väčšinu návrhov uvedených v stanovisku Benátskej komisie CDL-AD(2012)001 zo 16. – 17. marca 2012 k zákonu CLXI z roku 2011 o organizácii a správe súdov a k zákonu CLXII z roku 2011 o právnom postavení a odmeňovaní sudcov Maďarska.

85. (84.) V tomto stanovisku Benátska komisia potvrdila potrebu reformy súdneho systému v Maďarsku za účelom zriadenia efektívnej a operatívnej správy súdnictva. Podľa Komisie reforma zaviedla osobitý systém správy súdov, aký neexistoval v žiadnej inej krajine a ohrozoval nezávislosť súdnictva.

86. (85.) Novely predstavujú krok správnym smerom. Čo sa týka otázok nastolených generálnym tajomníkom Rady Európy, zohľadňujú mnohé z podstatných výhrad vyjadrených v predchádzajúcom stanovisku.

87. (86.) Zatiaľ čo predseda NSÚ zostáva ústredným prvkom maďarského justičného systému, mnohé z jeho právomocí boli delegované Národnej súdnej rade (NSR). Komisia najmä víta, že:

1. novela zakotvuje právomoc NSR predbežne sa vyjadriť ku kandidátom na funkciu predsedu NSÚ a predsedu Kúrie, a to na základe osobného pohovoru;
2. predseda Kúrie nemôže byť opätovne zvolený;
3. mandát predsedu NSÚ sa automaticky nepredlžuje, pokiaľ nie je zvolený jeho nástupca dvojtretinovou väčšinou v parlamente;
4. NSR vypracuje záväzné zásady, ktoré musí predseda NSÚ aplikovať, ak sa odchyli od poradia pri vymenovaní sudcov;
5. predseda NSÚ musí na zmenu poradia pri vymenovaní sudcov získať súhlas NSR;
6. predseda NSÚ musí získať súhlas NSR na vymenovanie predsedov a podpredsedov súdov, ak kandidát nebol schválený výberovou komisiou;
7. novela jasne ustanovuje, že predseda NSÚ nemá právo sám navrhnúť právny predpis – môže iba navrhnúť kompetentným orgánom, aby tak urobili;
8. informačná povinnosť predsedu NSÚ bola rozšírená – členovia parlamentu ho môžu interpelovať konkrétnymi otázkami;
9. rozhodnutia predsedu NSÚ môžu byť predložené ústavnému súdu, ak boli splnené podmienky na podanie ústavnej sťažnosti;

10. sudcovia sa môžu obrátiť na správny súd, pracovný súd alebo služobný súd voči rozhodnutiu predsedu, ktorým rozhodol o ich nevymenovaní;
11. kompetencie NSR boli podstatne rozšírené;
12. osoby, ktoré nie sú zamestnancami súdu, sa budú môcť zúčastniť zasadnutia NSR;
13. zlepšili sa pravidlá fungovania NSR;
14. predseda NSÚ môže zmeniť poradie kandidátov na sudcov iba v prípade, ak predseda uplatní základné zásady, ktoré zaviedla NSR – NSR musí schváliť takéto odchýlenie sa od poradia v každom jednotlivom prípade;
15. sa zlepšila transparentnosť využitia menovacej právomoci predsedu NSÚ;
16. neúspešní kandidáti môžu podať námietku voči vymenovaniu úspešného kandidáta;
17. predsedovia súdov, ktorí neboli schválení výberovou komisiou, môžu byť vymenovaní iba so súhlasom NSR;
18. NSR rozhoduje o schválení opätovného vymenovania predsedov súdov;
19. NSR vymenúva predsedu a členov služobného súdu;
20. skúšobné doby sa obmedzili na dobu maximálne troch rokov;
21. v prípade preloženia na iný súd majú sudcovia možnosť vybrať si z voľných sudcovských miest v rámci súdov rovnakého stupňa;
22. správne a pracovné súdy môžu preskúmať preloženie sudcu (toto preskúmanie sa obmedzuje iba na to, či bol v rozhodnutí zachovaný procesný postup);
23. predseda súdu by mal hodnotenému sudcovi poskytnúť možnosť vyjadriť sa k hodnoteniu v rámci osobného pohovoru;
24. vyšetrojúci komisár je povinný vypočuť sudcu v disciplinárnom konaní;
25. preloženie vecí na iný súd (*podobné nášmu inštitútu prikázania vecí inému súdu; pozn. prekl.*) by malo byť „výnimkou“;
26. NSR stanoví zásady, ktoré musí predseda NSÚ dodržiavať pri určení „prijímajúceho“ súdu;
27. existuje (obmedzená) súdna kontrola preloženia vecí.

88. (87.) Benátska komisia víta tieto zmeny, ktoré vyúsťujú do zlepšenia zodpovednosti predsedu NSÚ. Súdne preskúmanie rozhodnutí predsedu NSÚ, obmedzenie jeho právomocí a delegovanie niektorých z jeho právomocí NSR obmedzí príliš silné postavenie predsedu NSÚ, a tým je možné NSR považovať za orgán jej súdnej kontroly. Zásady a kritériá, ktoré bude musieť NSR zostaviť, budú tvoriť objektívny základ pre odôvodnenie rozhodnutí predsedu NSÚ.

89. (88.) Právomoci predsedu NSÚ sú aj naďalej príliš rozsiahle na to, aby nimi disponovala jediná osoba, čím sa efektívna kontrola ich výkonu stáva obtiažnou. Novela ale nerozptýlila obavy Benátskej komisie, a to najmä z dvoch závažných dôvodov.

90. (89.) Prvým dôvodom je implementácia nálezu Ústavného súdu Maďarska č. 33/2012 (VII.17) AB zo 16. júla 2012, ktorý zrušil predčasný odchod do dôchodku všetkých sudcov, ktorí dosiahli vek 62 rokov. Zákonodarca by mal prijať ustanovenia, ktorými by týmto sudcom prinavrátil ich predchádzajúcu funkciu bez toho, aby museli opätovne prejsť procesom vymenovania. Je potrebné vyhnúť sa akejkoľvek ďalšej diskriminácii sudcov starších ako 62 rokov na základe veku, v dôsledku čoho dochádza k ich odvolaniu z vedúcich funkcií.

91. (90.) Ďalším závažným dôvodom je inštitút preloženia vecí na iný súd. Hoci NSR prijala kritériá pre výber „prijímajúceho“ súdu, najzávažnejším rozhodnutím

je rozhodnutie predsedu toho súdu, ktorý je preťažený, týkajúce sa výberu jednotlivých vecí potrebných preložiť na iný súd. NSR by mala byť oprávnená vypracovať objektívne zásady (napr. transparentný náhodný výber).

92. (91.) S preložením vecí na iný súd sa spájajú ďalšie problémy:

1. Východiskovým pre posúdenie splnenia požiadavky osemdňovej lehoty na podanie odvolania proti preloženiu vecí na iný súd by mal byť dátum oznámenia o preložení vecí na iný súd, a nie dátum zverejnenia tohto rozhodnutia na webovej stránke.
2. V prípade, ak Kúria rozhodne o zrušení rozhodnutia o pridelení vecí inému súdu, vec by mal prerokovať súd, ktorý pôvodne o veci rozhodoval, a predseda NSÚ by nemal mať oprávnenie prideliť vec inému súdu.
3. Aj keď Kúria uplatní zásady NSR týkajúce sa preloženia vecí, predseda NSÚ by nimi mal byť explicitne viazaný (a nie ich iba „vziať do úvahy“) a súdne preskúmanie preloženia vecí by sa nemalo obmedziť iba na súlad s „ustanoveniami zákona“, ale malo by explicitne zahŕňať aj zásady stanovené NSR.
4. Ako protiklad k zásade rovnosti zbraní by právomoc generálneho prokurátora vydať pokyny, aby obvinenia boli vznesené na inom ako všeobecnom súde, mala byť zrušená.

93. (92.) Problematiku preloženia vecí je potrebné urýchlene riešiť nielen preto, že sa vzťahuje na štrukturálne otázky, ale aj preto, že priamo ovplyvňuje právo na spravodlivý proces. Z uvedeného dôvodu bola táto téma osobitným bodom diskusie medzi generálnym tajomníkom Rady Európy a maďarskými orgánmi. Inštitút preloženia vecí nie je v súlade so zásadou zákonného sudcu, ktorá je pre právny štát nevyhnutná – preto je potrebné tento inštitút prehodnotiť. Pokiaľ sa táto otázka nevyrieši, bolo by vhodné pozastaviť aktuálne prebiehajúce preloženia vecí.

94. (93.) Potrebné je zaoberať sa aj nasledujúcimi bodmi:

5. Podpredseda NSÚ, ktorého si vyberá predseda NSÚ, by sa nemal stať dočasným predsedom NSÚ.
6. Všeobecným pravidlom by sa malo stať, že predseda NSÚ je povinný odôvodniť svoje rozhodnutie; je potrebné odstrániť slovné spojenie „kde to je možné“ v prípade, ak by sa vykladalo tak, že predsedovi NSÚ umožňuje na základe vlastného uváženia uviesť, ale aj neuviesť dôvody svojho rozhodnutia.
7. Ak sa chce predseda NSÚ odchýliť od poradia kandidátov na sudcov, je povinný dodržiavať zásady NSR. Ak uvedené zásady nedodrží, malo by byť možné na základe zákona začať súdne konanie voči jeho osobe.
8. Je potrebné zrušiť možnosť predsedu NSÚ vyhlásiť proces vymenovania za sudcu za neúspešný; predseda NSÚ by mal byť povinný navrhnúť na vymenovanie za sudcu kandidáta, ktorý sa umiestnil na prvom mieste, v prípade, ak NSR nesúhlasí so zmenou poradia.
9. Neúspešný kandidát by mal mať možnosť namietat' nielen poradie kandidátov z dôvodu, že toto poradie nebolo založené na objektívnych kritériách týkajúcich sa osoby kandidáta, ale aj porušenie procesných pravidiel.
10. V rámci zjednocovacieho postupu (*uniformisation procedure*) by bolo potrebné odstrániť dohľad nad sudcami prostredníctvom predsedov súdov a tribunálov.
11. Bolo by potrebné podstatne znížiť frekvenciu preloženia sudcov („každé tri roky na jeden rok“) – tak by nebolo možné časté prekladanie sudcu.
12. Zákonodarca by mal odznova posúdiť zákony týkajúce sa súdnictva a prehodnotiť priradenie statusu kardinálneho alebo obyčajného zákon jednotlivým ustanoveniam v súlade s ich obsahom.

13. NSR by sa nemala skladať výlučne zo sudcov – bolo by potrebné, aby jej plnoprávnymi členmi boli aj „užívatelia súdneho systému“ – napr. advokáti, zástupcovia občianskej spoločnosti a akademickej obce (a nielen na základe *ad hoc* pozvania a iba s poradným hlasom)<sup>7</sup>.

14. Bolo by potrebné opätovne zvážiť systém pokračujúcej rotácie predsedníctva a členstva v NSR len počas jedného funkčného obdobia, čo NSR oslabuje.

95. (94.) Komisia odporúča tieto body začleniť do aktuálneho reformného procesu v parlamente.

96. (95.) Benátska komisia ostáva maďarským orgánom k dispozícii v procese implementácie týchto odporúčaní.

---

<sup>7</sup> K významu pluralitného zloženia súdnych rád pozri Správu Benátskej komisie o nezávislosti súdneho systému – Časť I: nezávislosť sudcov [CDL-AD(2010)004, prijatá na 82. plenárnom zasadnutí v Benátkach 12. – 13. marca 2010].