



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO

K ZÁKONU CLXII Z ROKU 2011

O PRÁVNOM POSTAVENÍ A ODMEŇOVANÍ SUDCOV

A

K ZÁKONU CLXI Z ROKU 2011

O ORGANIZÁCIÍ A SPRÁVE SÚDOV

MAĎARSKA

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva

(Benátska komisia)

na jej 90. plenárnom zasadnutí

(Benátky 16. – 17. marca 2012)

na základe komentárov

p. Christopha GRABENWARTERA (Rakúsko)

p. Wolfganga HOFFMANN-RIEMA (Nemecko)

p. Hanny SUCHOCKEJ (Poľsko)

p. Kaarla TUORIHO (Fínsko)

p. Jana VELAERSA (Belgicko)

Predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky,
členka Benátskej komisie

Z anglického originálu:

OPINION ON ACT CLXII OF 2011 ON THE LEGAL STATUS AND REMUNERATION OF
JUDGES AND ACT CLXI OF 2011 ON THE ORGANISATION AND ADMINISTRATION OF
COURTS OF HUNGARY

Preklad a korektúra:

Mgr. Daniela Lengyelová, PhD., hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

JUDr. Mária Siegfriedová, štátny radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

OBSAH

STANOVISKO	1
Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:	1
OBSAH	2
I. ÚVOD	3
II. ÚVODNÉ POZNÁMKY	4
III. ŠTANDARDY TÝKAJÚCE SA NEZÁVISLOSTI SÚDNICTVA	4
IV. ÚROVEŇ PRÁVNEJ ÚPRAVY.....	5
V. ZÁRUKY NEZÁVISLOSTI SÚDNICTVA AKO CELKU	6
1. NÁRODNÝ SÚDNY ÚRAD	7
a) <i>Kompetencie</i>	9
b) <i>Zodpovednosť</i>	12
2. NÁRODNÁ SÚDNA RADA	13
VI. ZÁRUKY PRE SUDCU.....	15
1. NEZLUČITELNOSŤ	15
2. VYMENOVANIE SUDCOV	16
3. VYMENOVANIE PREDSEDOV SÚDOV	18
4. SKÚŠOBNÉ LEHOTY/SÚDNI ÚRADNÍCI KONAJÚCI AKO SUDCOVIA	18
5. VNÚTORNÁ NEZÁVISLOSŤ – ZJEDNOCOVANIE POSTUPU	19
6. NEODVOLATELNOSŤ SUDCU	21
7. HODNOTENIE	21
8. DISCIPLINÁRNE KONANIA	22
VII. PRIDEĽOVANIE PRÍPADOV.....	22
VIII. INÉ.....	25
1. UVOĽNENIE SUDCU PRED ODCHODOM DO DÔCHODKU	25
2. ÚLOHA SÚDNYCH TAJOMNÍKOV (JUSTIČNÍ ČAKATELIA V NAŠOM SYSTÉME, POZN. PREKL.)	25
3. ZODPOVEDNOSŤ	25
4. NESPÔSOBILOSŤ KONAŤ ZO ZDRAVOTNÝCH DÔVODOV	26
5. ÚČASŤ ZAMESTNANCOV PRI VÝBERE SUDCOV	26
6. ROVNOSŤ HLASOV	26
IX. PRECHODNÉ USTANOVENIA	26
1. VEK ODCHODU DO DÔCHODKU	26
2. PREDSEDA KÚRIE	28
X. ZÁVERY	29

I. Úvod

1. Minister zahraničných vecí Maďarska pán Martonyi požiadal 20. januára 2012 v odpovedi na list generálneho tajomníka Rady Európy pána Thornbjorna Jaglanda Benátsku komisiu o poskytnutie stanoviska k maďarským zákonom týkajúcim sa:

- nezávislosti súdnictva,
- slobody náboženstva, viery a vyznania,
- parlamentných volieb.

2. Predseda Monitorovacieho výboru Parlamentného zhromaždenia Rady Európy pán Henkel požiadal listom z 1. februára 2012 Benátsku komisiu o poskytnutie stanoviska k piatim ďalším maďarským zákonom týkajúcim sa:

- slobody informácií,
- ústavného súdu,
- prokuratúry,
- národnostných otázok,
- ochrany rodiny.

3. Toto stanovisko sa venuje nezávislosti súdnictva, a to najmä zákonu CLXII z roku 2011 o právnom postavení a odmeňovaní sudcov a zákonu CLXI z roku 2011 o organizácii a správe súdov.

4. V dňoch 20. a 21. februára 2012 delegácia Benátskej komisie navštívila Budapešť v zložení: páni Dimitrijevic, Hoffman-Riem, Grabenwarter, Velaers, pani Suchocka, ktorých sprevádzali páni Markert, Dürr a pani Martin zo Sekretariátu Benátskej komisie. Delegácia sa stretla (v chronologickom poradí) s ministrom zahraničných vecí pánom Martonyim, predsedom ústavného súdu pánom Paczolayom, predsedom asociácie sudcov pánom Makaikom, ministrom spravodlivosti pánom Répassym, predsedom Kúrie (*„Najvyšší súd“ bol podľa novej ústavy a jej prechodných ustanovení premenovaný na „Kúria“; pozn. prekl.*) pánom Darakom, s predstaviteľmi parlamentných výborov, menovite ústavného výboru, súdneho výboru a výboru pre rokovací poriadok, predsedníčkou národného súdneho úradu pani Hando a predstaviteľmi mimovládnych organizácií. Toto stanovisko zohľadňuje výsledky uvedenej návštevy. Benátska komisia ďakuje maďarským orgánom za excelentnú spoluprácu pri organizácii návštevy, ako aj za poskytnuté vysvetlenia.

5. Po diskusii s ministrom spravodlivosti pánom Répassym Benátska komisia prijala toto stanovisko na jej 90. plenárnom zasadnutí (Benátky 16. – 17. marec 2012).

II. Úvodné poznámky

6. Uvedené stanovisko je potrebné chápať v kontexte Stanoviska k novej Ústave Maďarska, ktoré Benátska komisia prijala na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. júna 2011).¹ Listom z 9. januára 2012 adresovaným predsedovi Benátskej komisie podpredseda maďarskej vlády poskytol vysvetlenia k prijatiu kardinálnych zákonov, na ktoré sa odvoláva ústava (základný zákon), vrátane zákonov o súdnictve. V tomto kontexte boli zohľadnené taktiež prechodné ustanovenia k základnému zákonu prijaté v decembri 2011, ktoré obsahujú aj ustanovenia, ktoré nemajú prechodnú povahu.

7. Uvedené stanovisko vychádza z anglického prekladu zákona CLXII z roku 2011 o právnom postavení a odmeňovaní sudcov (ďalej len „ZPPOS“) a zákona CLXI z roku 2011 o organizácii a správe súdov (ďalej len „ZOSS“). Je možné, že preklad sa nezhoduje úplne presne s originálnou verziou, vzhľadom na čo môžu byť niektoré pripomienky dôsledkom nepresného prekladu.

8. Pri analýze predmetných zákonov Benátska komisia zohľadnila aj spôsob ich implementácie a z toho vyplývajúce rozhodujúce faktory. Vzťahuje sa to najmä na konkrétny kontext krajiny, najmä jej politickú a právnu kultúru. Každý kontext si vyžaduje ustanovenia, ktoré sa adaptujú na špecifiká a požiadavky danej krajiny, a to v dôsledku nepopierateľnej úlohy konkrétneho prostredia, v ktorom údajná chybná úprava môže vyústiť do správneho výsledku. Napriek tomu by ale cieľom reformy malo byť vytvorenie inštitucionálneho a regulačného prostredia, v ktorom by bola malá pravdepodobnosť jeho zneužitia.

9. Benátska komisia vo svojom stanovisku k novej ústave vyjadrila nádej, že „pri príprave a implementácii legislatívy dôjde k spolupráci medzi väčšinovou koalíciou a opozíciou“. Vo svojej odpovedi k stanovisku sa vláda k uvedenému plne zaviazala.² Návšteva delegácie ale ukázala, že kardinálne zákony sa prijali prírychlo, čím nebola umožnená adekvátna konzultácia s opozíciou a s občanmi. Prijatie veľkého množstva zákonov vo veľmi krátkom čase zrejme vysvetľuje, prečo niektoré časti kardinálnych zákonov nie sú v súlade s európskymi štandardmi.

10. Pri skúmaní právomocí štátnej inštitúcie môže Benátska komisia napríklad kritizovať prekročenie právomocí alebo neobmedzené právomoci alebo iné problémy súvisiace so štruktúrou. Komisia zdôrazňuje, že kritika zákonných ustanovení, ktoré umožňujú prekročenie právomocí, neznamená kritiku aktuálnych funkcionárov.

III. Štandardy týkajúce sa nezávislosti súdnictva

11. Na maďarskej vnútroštátnej úrovni je nezávislosť jednotlivých sudcov, nie súdnictva ako takého, zakotvená v čl. 26.1 základného zákona nasledovne:

„Sudcovia sú nezávislí a podriadení len zákonom; pri výkone svojej sudcovskej činnosti nesmú byť ovplyvňovaní. Sudcovia môžu byť odvolaní z funkcie z dôvodov a spôsobom ustanovenými

¹ CDL-AD(2011)016, pozri tiež dokument CDL(2011)058 Postoj maďarskej vlády k Stanovisku o novej Ústave Maďarska prijatému Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. jún 2011) predložený ministrom zahraničných vecí Maďarskej republiky 6. júla 2011.

² Strana 2.

kardinálnym zákonom. Sudcovia nesmú byť členmi politickej strany alebo akokoľvek politicky aktívni.“

12. Nezávislosť súdnictva vyplýva z princípu del'by moci, ktorý je zreteľne uvedený v čl. C.1 základného zákona:

„Fungovanie maďarského štátu musí byť založené na princípe del'by moci.“

13. Napokon, čl. XXVIII.1 základného zákona³ garantuje jednotlivcovi právo na spravodlivý proces, ktoré výslovne zahŕňa právo na nezávislý súd.

14. Na európskej úrovni nezávislosť súdnej moci vyplýva z práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“)⁴ a príslušnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Článok 47.2 Charty základných práv Európskej únie má podobný obsah. Podľa čl. 6 dohovoru každý [...] má právo, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom. Nezávislosť súdu možno považovať za jednu zo základných požiadaviek čl. 6 dohovoru a nevzťahuje sa len na súd, ale aj na jednotlivých sudcov. Medzi hlavné faktory podporujúce nezávislosť sudcov patrí garantované funkčné obdobie, nezosaditeľnosť z funkcie a sloboda rozhodovania.

15. Okrem dohovoru najautoritatívnejším textom o nezávislosti súdnictva na európskej úrovni je Odporúčanie CM/Rec (2010) 12 Výboru ministrov Rady Európy pre sudcov členských štátov: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť.⁵ Okrem toho sú najvýznamnejšie štandardy pre právnu úpravu súdnictva upravené v Správe Benátskej komisie o vymenovaní sudcov⁶ a v Správe o nezávislosti súdneho systému, časti I: Nezávislosť sudcov,⁷ ako aj v stanoviskách Poradnej rady európskych sudcov (CCJE), najmä v stanovisku č. 1 „O štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdnictva a nezosaditeľnosti sudcov z funkcie“.⁸ Na medzinárodnej úrovni OSN to sú „Základné princípy nezávislosti súdnej moci“⁹ a najdôležitejšie sú „Bangalorské princípy súdneho konania z roku 2002“.¹⁰

IV. Úroveň právnej úpravy

16. V Stanovisku k novej Ústave Maďarska¹¹ Benátska komisia s poľutovaním konštatovala:

„Nová ústava ustanovuje iba veľmi všeobecný rámec pre fungovanie súdnictva v Maďarsku ponechajúc na kardinálny zákon ustanovenie podrobných pravidiel pre organizáciu a správu súdov, právny štát a odmeňovanie sudcov... Odporúča sa, aby v kardinálnom zákone bol jasný odkaz na princíp nezávislosti súdnej moci a na konkrétne záruky pre autonómnú správu súdnictva... Aj táto časť ústavy obsahuje pomerne vágne a všeobecné ustanovenia, čo so sebou

³ „Každý má právo, aby obvinenie vznesené proti nemu, bolo na základe zákona a bolo verejne prejednávané v primeranej lehote nezávislým, nestranným a zákonom zriadeným súdom.“

⁴ „V rozhodovaní o občianskoprávných alebo trestných veciach má obvinený právo na spravodlivé súdne konanie zahŕňajúce právo na spravodlivé, verejné prejednanie veci v primeranej lehote nezávislým, nestranným súdom zriadeným zákonom.“

⁵ Nahrádza odporúčanie (94)12. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137&Site=CM>>.

⁶ CDL-AD(2007)028.

⁷ CDL-AD(2011)004.

⁸ CCJE(2001)OP No1.

⁹ GA uznesenie 40/32 z 29. novembra 1985 a 40/146 z 13. decembra 1985.

¹⁰ <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf>.

¹¹ CDL-AD(2011)016, § 102 a nasl.

nesie značnú mieru neistoty, pokiaľ ide o obsah plánovanej reformy, a dáva dôvod na obavy, pretože necháva priestor pre akékoľvek radikálne zmeny.“

To znamená, že tieto dva zákony treba považovať za rozporné s ústavou, ktorá poskytuje nedostatočne podrobné záruky nezávislosti súdnictva.

17. § 175 ZOSS vyhlasuje § 1 – § 8 a § 12 – § 15, kapitolu II, kapitolu III, § 45, kapitolu V, časť tretiu a štvrtú, kapitoly X a XI a ďalšie § 177 – § 195, § 197, § 207 a § 209 ZOSS za kardinálne podľa čl. 25.7 základného zákona. Podobne § 237 ZPPOS vyhlasuje v podnadpisoch 1 až 4 kapitolu III, v nadpisoch 19 – 22, nadpisoch 25 – 30, kapitoly V – X, kapitolu XII, kapitolu XIII, § 223 a § 224, § 226 – § 233 a § 236 za kardinálne podľa čl. 25.7, čl. 26.1 a čl. 26.2 základného zákona. To znamená, že značná časť ZOSS a ZPPOS sú považované za kardinálne zákony.¹²

18. Podľa čl. T.4 základného zákona kardinálne zákony musia byť prijaté maďarským parlamentom dvojtretinovou väčšinou. Benátska komisia vo svojom Stanovisku k novej Ústave Maďarska konštatovala, že „určité kvórum môže byť plne odôvodnené v niektorých prípadoch, napríklad týkajúcich sa podstaty základných práv, súdnych záruk alebo rokovacieho poriadku parlamentu“.¹³ Komisia odporúča taktiež obmedzenia „oblastí a rozsahu kardinálnych zákonov v ústave v oblastiach, kde existujú opodstatnené dôvody pre požiadavku dvojtretinovej väčšiny“. Benátska komisia na základe čl. 3 Dodatočného protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd argumentuje: «Keď nielen základné princípy, ale aj veľmi špecifické a „podrobné pravidlá“ k niektorým otázkam budú zakotvené v kardinálnych zákonoch, princíp demokracie ako takej je v ohrození. Zvyšuje to taktiež riziko (pre budúce prijatie prípadných nevyhnutných reforiem) dlhodobých politických konfliktov a zbytočného tlaku pre spoločnosť.»

19. Oba zákony skúmané v tomto stanovisku obsahujú veľmi podrobné pravidlá týkajúce sa všetkých aspektov v organizácii a správe súdov a právneho postavenia a odmeňovania sudcov. Aby sa zabránilo uvedeným problémom, je Benátska komisia toho názoru, že „hlavné prvky“ v týchto právnych predpisoch by sa mali obmedziť na základné princípy a dôležité pravidlá v tejto problematike a že čisto technické detaily by mali byť upravené len v bežných zákonoch, ktoré je možné ľahšie novelizovať jednoduchou väčšinou v parlamente, kedykoľvek to je považované za potrebné. Okrem toho zákony obsahujú viaceré ustanovenia, ktoré by pravdepodobne ani nemali byť regulované na úrovni bežného zákona.¹⁴

20. Benátska komisia dospela k záveru, že miera regulácie súdnych záležitostí v Maďarsku sa zdá byť nedostatočná. Zatiaľ čo niektoré princípy, ako aj všeobecná štruktúra, zloženie a hlavné právomoci národnej súdnej rady a národného súdneho úradu by boli upravené v samotnej ústave, väčšina detailov by bola ponechaná na bežné zákony, ktoré nevyžadujú kvalifikovanú väčšinu v parlamente.

V. Záruky nezávislosti súdnictva ako celku

21. Benátska komisia vo svojom Stanovisku k novej Ústave Maďarska zdôraznila, že nezávislosť súdnictva ako takého bola zaručená iba prostredníctvom princípu del'by moci. Preto vyzvala na „jasné

¹² CDL-AD(2011)016, Stanovisko k novej Ústave Maďarska prijaté Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. júna 2011), bod 24.

¹³ § 175 ZOSS a § 237 ZPPOS ako také nie sú kardinálnymi zákonmi. Mohlo by to uľahčiť prepracovanie ustanovení považovaných za kardinálne.

¹⁴ Napríklad vrátane úprav prístupu do letiskových salónikov a vládnych prázdninových rezidencií pre predsedu Kúrie, § 153.4 a § 155 ZPPOS.

vyhlásenie, že súdy tvoria oddelenú zložku moci a musia byť nezávislé¹⁵. Ďalej odporúčala, že „jasný odkaz na princíp nezávislosti súdnej moci a konkrétne záruky pre autonómne riadenie súdnictva má byť uvedený v príslušnom kardinálnom zákone“¹⁶.

22. Zatiaľ čo § 3 ZOSS sa vzťahuje len na nezávislosť jednotlivých sudcov, § 65 ZOSS odkazuje na „ústavný princíp sudcovskej nezávislosti“, ktorý by mohol byť chápaný ako odkaz na zásadu nezávislosti súdnej moci ako takej. Avšak vzhľadom na to, že ustanovenia v ústave týkajúce sa súdnictva sú „skôr vágne a všeobecné“, Benátska komisia vyzvala maďarské orgány, „aby zabezpečili, aby akékoľvek budúce zmeny v oblasti súdnictva a predpokladaná reforma ako celok boli plne v súlade s požiadavkami delby moci a právneho štátu a skutočnými zárukami nezávislosti, nestrannosti a stability sudcov“¹⁷. Z preambuly ZOSS vyplýva, že účelom tohto zákona je „plne realizovať princíp nezávislosti súdnej moci“. Toto je možné chápať ako implementáciu odporúčania Benátskej komisie.

1. Národný súdny úrad

23. Maďarsko bolo prvou z bývalých komunistických krajín, ktoré vytvorili silnú národnú súdnu radu so širokými právomocami. Správa súdov bola odobratá výkonnej moci a pridelená národnej súdnej rade – nezávislému orgánu, v ktorom mali sudcovia silné zastúpenie. Národná súdna rada prevzala väčšinu právomocí ministerstva spravodlivosti, čo bolo vnímané ako významný pokrok pri vytváraní skutočne nezávislého súdnictva v Maďarsku. Ozvali sa aj kritické hlasy, ktoré poukázali na to, že národná súdna rada mala tendenciu nepojať do svojich rozhodnutí všetky relevantné aspekty dobre fungujúceho súdnictva. Zistilo sa, že vzhľadom na to, že národná súdna rada sa stretávala len raz mesačne, mnoho jej úloh prevzala kancelária národnej súdnej rady. Niektorí pozorovatelia tvrdia, že skutočná moc spočívala v tomto úrade, ktorý zdedil mnoho zamestnancov z radov zaniknutých súdnych oddelení ministerstva spravodlivosti.¹⁸

24. Podpredseda vlády Navracsics vo svojej odpovedi na list predsedu Benátskej komisie zdôraznil, že národná súdna rada nemohla rozhodnúť o okamžitých krokoch, pretože sa stretávala len raz za mesiac, jej členmi boli väčšinou sudcovia vo vedúcich pozíciách, ktorí mali pod kontrolou chod vlastných súdov. Delegácia Benátskej komisie počas svojej návštevy v Budapešti konštatovala, že predchádzajúca národná súdna rada nebola schopná účinne reagovať na niektoré systémové problémy (napr. preťažovanie niektorých súdov najmä v Budapešti v porovnaní s ostatnými regiónmi). Benátska komisia nemohla posúdiť nedostatky bývalej národnej súdnej rady, a preto sa musela spoliehať na zistenia maďarskej vlády. Vzhľadom na predpoklad závažných nedostatkov v národnej súdnej rade nová parlamentná väčšina predstavila národný súdny úrad so silnou pozíciou jeho predsedu.

25. Komisia plne uznáva, že je potrebné zabezpečiť efektívny a operatívny výkon spravodlivosti. Avšak Komisia má vážne pochybnosti o vybranom modeli reformy, ktorý sústreďuje tieto veľmi rozsiahle kompetencie v rukách jedinej osoby, predsedu novovzniknutého národného súdneho úradu.¹⁹

26. Štáty majú široký priestor na voľnú úvahu, pokiaľ zriaďujú systémy správ súdnictva, kde v rámci Európy existujú rôzne modely. Avšak v žiadnom z členských štátov Rady Európy neboli také

¹⁵ CDL-AD(2011)016, § 102.

¹⁶ CDL-AD(2011)016, § 102.

¹⁷ CDL-AD(2011)016, § 104.

¹⁸ Sledovanie procesu pristúpenia k EÚ: Justičná nezávislosť, Správa o Maďarsku, Open Society Institute, Budapešť 2001, s. 189.

¹⁹ Národný súdny úrad sám nemá žiadne reálne právomoci, ale jeho postavenie sa maďarskými orgánmi chápe ako „organizácia, ktorá pod neho patrí“ [napr. predseda].

dôležité právomoci zverené jednej osobe, čomu chýba dostatočná demokratická zodpovednosť. V krajinách, kde minister spravodlivosti vymenúva sudcov, je minister priamo zodpovedný parlamentu, má kratší mandát a má tendenciu osobne sa zapojiť len v najdôležitejších prípadoch.

27. Delegácii Komisie to bolo odôvodnené tým, že daný model bol zvolený preto, aby chránil súdnictvo pred priamym vplyvom vlády. Tento cieľ je potrebné uvítať. Cenou za zvolené riešenie však, bohužiaľ, bola strata justičnej samosprávy a celkového vplyvu spoločnosti na súdny systém. Komisii sa nepodarilo zistiť, prečo sa existujúci model národnej súdnej rady nebude reformovať, aby sa tak zvýšila účinnosť rady a odstránili nedostatky. To by sa mohlo dosiahnuť napríklad tým, že by členovia rady boli oslobodení od iných súdnych povinností, aby boli možné častejšie zasadnutia, a to tým, že namiesto predsedov súdov by v rade zasadali mladší sudcovia, zástupcov parlamentu by nahradili zástupcovia „užívateľov“ súdneho systému ako napr. advokáti a zástupcovia občianskej spoločnosti, ktorí, bohužiaľ, ostali úplne mimo novozvoleného systému.

28. Zo znenia § 66 ZOSS vyplýva: „Predseda národného súdneho úradu musí byť volený parlamentom z radov sudcov menovaných na dobu neurčitú a musí mať najmenej päťročnú prax v súdnictve. Predseda sa volí na 9 rokov dvoma tretinami hlasov.“

29. Zákony nepožadujú žiadne osobitné administratívne alebo manažérske zručnosti alebo nejaké osobitné skúsenosti v tejto oblasti, ako by sa dalo očakávať, ale len päťročnú prax v súdnictve. ZOSS zaručuje, že predseda národného súdneho úradu bude mať dôveru dvojtretinovej väčšiny parlamentu.²⁰

30. Delegácia Komisie bola informovaná, že funkčné obdobie deviatich rokov bolo ustanovené pre rad ďalších vysokých úradníkov podľa nového základného zákona a kardinálnych zákonov (napr. pre generálneho prokurátora, čl. 29 základného zákona). Zámerom dlhého mandátu predsedu národného súdneho úradu je oddeliť jeho funkčné obdobie od funkčného obdobia parlamentu, čo je v zásade pozitívny prístup. Avšak čo sa týka správy vrátane správy sudcov, čím je osoba dlhšie vo funkcii, tým väčšmi je potrebné kontrolovať jeho/jej právomoci. Komisia však má silné pochybnosti, či je táto kontrola dostatočne zaručená kardinálnymi zákonmi.

31. Okrem toho z § 70.4 ZOSS vyplýva problém nahradenia funkcionárov. § 70.4 ustanovuje, že predseda národného súdneho úradu zostáva vo funkcii až do zvolenia nového nástupcu. Ak však nový predseda nezíska v parlamente dvojtretinovú väčšinu, môže to ľahko viesť k situácii, že osoba zotrvá vo funkcii oveľa dlhšie ako deväť rokov. V situáciách, keď v parlamente nie je možné získať dostatočnú väčšinu potrebnú pre voľbu nového predsedu, by mohlo byť (okrem iného) alternatívne upravené, aby podpredseda národného súdneho úradu pôsobil ako dočasný predseda. To však predpokladá, že podpredsedovia nie sú vybratí samotným predsedom.

32. Predseda národného súdneho úradu zdedil všetky administratívne právomoci bývalej národnej súdnej rady a jej predsedu. Stojí za zmienku, že v opise cieľov reformy súdnictva sa maďarské orgány neodvolávajú na „inštitúciu“, ale miesto toho udeľujú právomoci „osobe“. Toto zameranie sa na jedinú osobu vyplýva aj z ustanovení § 76.2.c ZOSS, podľa ktorých predseda národného súdneho úradu predkladá návrhy svojich vlastných podpredsedov.

²⁰ Prvý predseda národného súdneho úradu bol skutočne zvolený hlasmi vládnych strán, ktoré mali dvojtretinovú väčšinu. Počas návštevy delegácie Komisie v Budapešti zástupcovia opozičných strán informovali delegáciu, že za kandidáta nehlasovali z dôvodu jeho úzkej väzby s poprednými predstaviteľmi Fidesz-u.

a) Kompetencie

33. V ZOSS, ako aj ZPPOS sa odráža veľmi silné postavenie predsedu ako vedúceho národného súdneho úradu. Nejde pritom o jedinú kompetenciu, ale o celý rad ustanovení zakladajúcich túto silnú pozíciu. Podľa § 76 ZOSS musí predseda národného súdneho úradu:

- vypracúvať a každoročne aktualizovať program obsahujúci dlhodobé úlohy správy súdov a ich podmienok,
- v súlade s právnymi predpismi – ako normatívnymi inštrukciami – vypracovať všetky záväzné pravidlá a predpisy vzťahujúce sa na súdy, navyše môže prijímať odporúčania a rozhodnutia za účelom výkonu jeho riadiacich úloh,
- reprezentovať súdy,
- iniciovať vznik právnych predpisov týkajúcich sa súdov,
- vyjadrovať svoje stanovisko k návrhom právnych predpisov týkajúcich sa súdov – s výnimkou všeobecne záväzného nariadenia (*municipal decrees, pozn. prekl.*) – po tom, ako zhromaždí a spracuje stanoviská súdov prostredníctvom národného súdneho úradu,
- zúčastňovať sa na zasadnutiach parlamentných výborov ako pozorovateľ, ak sú na programe rokovania o legislatívnych návrhoch týkajúcich sa priamo súdov,
- riadiť činnosť národného súdneho úradu,
- stanovovať pravidlá organizácie a fungovania národného súdneho úradu a
- predkladať návrhy týkajúce sa vymenovania a odvolania podpredsedov národného súdneho úradu,
- vypracovať návrh týkajúci sa rozpočtu súdov a správu o plnení rozpočtu – požadovať a oznamovať stanoviská národného súdneho úradu, ďalej predsedu Kúrie týkajúce sa Kúrie, ktoré musí vláda predkladať parlamentu v rámci zákona o štátnom rozpočte a jeho vykonávacích predpisov bez zmien,
- zúčastňovať sa ako pozvaný hosť na zasadnutiach rozpočtového výboru parlamentu a vlády pri prerokúvaní zákona o štátnom rozpočte a vykonávacích predpisov ku kapitole týkajúcej sa rozpočtu súdov,
- plniť povinnosti vedúceho organizácie spravujúcej kapitolu s ohľadom na kapitolu o súdoch v zákone o štátnom rozpočte s podmienkou, že v priebehu roka môže prerozdeľovať prostriedky pre Kúriu voči rozpočtovým organizáciám zahrnutým v kapitole so súhlasom predsedu Kúrie s výnimkou re-alokácie vynútenej zmenami počtu zamestnancov rozpočtových organizácií,
- vykonávať úlohy týkajúce sa hospodárenia kapitoly o súdoch,
- riadiť interný audit súdov,
- stanoviť ročný rozpočet na zamestnanecké výhody v spolupráci so záujmovými organizáciami,
- stanoviť podrobné podmienky a úroveň ďalších výhod v spolupráci so záujmovými organizáciami,
- stanoviť potrebný počet sudcov vzhľadom na správne a pracovné súdy, okresné súdy fungujúce v rámci miestnej príslušnosti tribunálov v závislosti od počtu zamestnancov zahrnutých v kapitole o rozpočte súdov zákona o štátnom rozpočte a ukazovateľov priemerného vyťaženia súdov a mimosúdnych konaní,
- určiť iný súd, ktorý bude konať namiesto súdu, ktorý vo veci rozhoduje, ak je to nutné z dôvodu rozhodnutia vecí v primeranej lehote,
- v obzvlášť odôvodnených prípadoch nariadiť rozhodnutie vo veciach týkajúcich sa širokého spektra spoločnosti alebo prípadov mimoriadneho významu, ktoré sú s ohľadom na verejný záujem naliehavými záležitosťami,
- rozhodnúť o zhromažďovaní súdnych štatistických údajov a o hlavných úlohách týkajúcich sa spracovania údajov,
- definovať a podľa potreby upraviť výročné štatistiky a metodiky pre posudzovanie pracovného zaťaženia sudcov, aspoň raz za rok preskúmať pracovné zaťaženie a zmeny

v národných údajoch týkajúcich sa pridelovania prípadov a stanoviť priemerné národné pracovné zaťaženie súdu a mimosúdnych konaní vo vzťahu ku každému súdnemu stupňu a časti konania,

- zverejňovať voľné miesta pre sudcov,
- predložiť návrh prezidentovi republiky na vymenovania a odvolania sudcov,
- umiestniť sudcov – po prvom vymenovaní na súd – podľa víťazných žiadostí a v súlade so zákonom o právnom postavení a odmeňovaní sudcov,
- menovať vojenských sudcov do vojenskej komory a po skončení ich profesionálnej služby v maďarskej armáde ich preložiť do iného súdneho úradu,
- v súlade so zákonom o právnom postavení a odmeňovaní sudcov určiť sudcov, ktorí budú rozhodovať o prípadoch uvedených v § 17.5, § 17.6 a § 448.2 Trestného poriadku, ďalej na odporúčanie predsedu súdu určiť na súdoch sudcov predsedajúcich v správnych a pracovných konaniach,
- môže nominovať sudcov do Kúrie, národného súdneho úradu, na ministerstvo na čele s ministrom zodpovedným za záležitosti týkajúce sa súdnictva a rozhodnúť o ukončení menovania a opätovnom vymenovaní sudcu na aktuálnu pozíciu,
- prijať rozhodnutie o preložení sudcov,
- prijať rozhodnutie o vyslaní sudcov na iné služobné miesto, ak sa vyslanie neuskutočňuje medzi tribunálom a správnym a pracovným súdom v rámci jeho územnej pôsobnosti alebo medzi okresným súdom/okresnými súdmi v rámci územnej pôsobnosti tribunálu alebo medzi správnymi a pracovnými súdmi v územnej pôsobnosti tribunálu a okresných súdov,
- rozhodovať o dlhodobých zahraničných stážach sudcov,
- rozhodnúť, či sa územná pôsobnosť súdu obmedzila do takej miery, že neumožňuje ďalší pracovný pomer sudcu,
- v prípade odstúpenia sudcu sa môže dohodnúť na výpovednej dobe kratšej ako 3 mesiace a/alebo môže v rámci výpovednej doby uvoľniť sudcu z výkonu súdnej činnosti v plnom rozsahu alebo čiastočne,
- v prípade sudcu odchádzajúceho do dôchodku alebo pri dosiahnutí hornej vekovej hranice môže rozhodnúť o znížení jeho povinností v priebehu výpovednej doby v súlade so zákonom o právnom postavení a odmeňovaní sudcov,
- vymenúvať a odvolávať predsedov súdov spôsobom ustanoveným zákonom,
- môže udeliť výnimku v prípade konfliktu záujmov medzi predsedajúcim súdu a jeho/jej príbuzným, ktorý rozhoduje v rámci organizačnej jednotky, v ktorej je predseda súdu jeho nadriadeným,
- stanoviť počet prísediacich, ktorí budú zvolení na jednotlivé súdy s ohľadom na pomer voličov v menšinovom registri a počet občanov s volebným právom v príslušných obciach takým spôsobom, že aspoň jeden prísediaci bude volený každou menšinovou samosprávou,
- schváliť pravidlá organizácie a fungovania regionálnych odvolacích súdov a tribunálov,
- riadiť a kontrolovať – s výnimkou predsedov okresných, správnych a pracovných súdov – administratívnu činnosť predsedov súdov a v rámci nej monitorovať dodržiavanie pravidiel týkajúcich sa správy súdov, dodržiavanie procesných lehôt a procesných pravidiel,
- vykonávať kontrolu predsedov súdov, ktorých vymenoval, a
- v závislosti od záverov kontroly podľa bodov b) a c) prijať potrebné opatrenia na kontrolu ich implementácie, iniciovať začatie disciplinárneho konania,
- rozhodovať o centrálnych školeniach, sledovať ich vykonávanie, určovať regionálnu vzdelávaciu činnosť a
- vypracovať pravidlá vzdelávacieho systému súdov a pravidlá pre plnenie vzdelávacích činností,
- informovať národnú súdnu radu o svojej činnosti každých šesť mesiacov,
- raz ročne informovať predsedu Kúrie, predsedov regionálnych odvolacích súdov a tribunálov o svojej činnosti,

- predkladať parlamentu každoročne správu o celkovej situácii súdov a ich administratívnej činnosti,
- zodpovedať za publikovanie zbierky súdnych rozhodnutí,
- na žiadosť ministra spravodlivosti nariadiť zber dát na súde za účelom prípravy legislatívnych aktov, ďalej na účely posúdenia výkonu zákonov a
- na žiadosť ministra spravodlivosti v prípade potreby poskytovať informácie o súdoch – dotýkajúcich sa otázok potrebných pre legislatívnu činnosť týkajúcu sa organizácie a správy súdov, ďalej otázok týkajúcich sa uplatňovania práva zo strany súdov,
- plniť povinnosti, pokiaľ ide o zverejňovanie majetkových priznaní predsedov krajských odvolacích súdov a tribunálov,
- spolu s národným súdnym úradom iniciovať udeľovanie titulov „čestný/titulárny tribunálny sudca“, „čestný/titulárny sudca krajského odvolacieho súdu“, „čestný/titulárny sudca Kúrie“, „radca/radkyňa Kúrie“, ďalej udelenie titulu „hlavný radca/radkyňa Kúrie“ pre justičných pracovníkov a udeľovanie vyznamenaní, cien a diplomov či pamätných plakiet,
- zabezpečiť, aby záujmové organizácie mohli vykonávať svoje práva, a
- plniť ďalšie úlohy ustanovené zákonom.

34. Zoznam kompetencií v § 76 ZOSS ale nie je kompletný. ZPPOS a ďalšie ustanovenia ZOSS poskytujú množstvo ďalších kompetencií, ktoré sú relevantné pre nezávislosť súdnictva. Predseda národného súdneho úradu:

- môže začať „standardizačné konanie“ (§ 27.4 ZOSS, pozri ďalej),
- menuje súdnych znalcov pre vykonávanie skúšok odbornej spôsobilosti (§ 6.2 ZPPOS),
- môže zmeniť poradie kandidátov (§ 18.3 ZPPOS) zostavené komisiou sudcov (§ 14.1 ZPPOS), predseda národného súdneho úradu len „informuje“ národnú súdnu radu o dôvodoch,
- je oprávnený určiť sudcovské miesto na inom súde (§ 9.3 ZPPOS),
- je oprávnený dávať príkazy na dočasné pridelenia sudcov na iné sudy bez súhlasu dotknutého sudcu (§ 31.1 a 31.3 ZPPOS),
- poskytuje miesta sudcom, ktorí pracovali na národnom súdnom úrade, ktorí nemusia poslať žiadosť (§ 58.3 ZPPOS),
- určuje obsah (formu) dát ročných výkazov o činnosti sudcov (§ 67 ZPPOS),
- stanovuje postup pre hodnotenie sudcov (§ 73 a § 72.2.e ZPPOS),
- dohliada na dodržiavanie disciplinárnych rozhodnutí (§ 84.5 a § 125.1 ZPPOS),
- navrhuje prezidentovi republiky výnimky pre sudcov (§ 96 ZPPOS),
- je zastúpený v disciplinárnych konaniach (§ 122.4 ZPPOS),
- uchováva majetkové priznania pre zverejnenie v elektronickom registračnom systéme (§ 199.2, § 201.3 a § 202.1 ZPPOS),
- deleguje „iné činnosti“ na predsedov súdov (§ 119.o ZOSS).

35. **Tieto právomoci sú veľmi komplexné. Niektoré z nich spadajú pod obvyklé kompetencie vedúceho súdnej správy. Iné nie. Niektoré z nich sú opísané v širšom zmysle bez jasných kritérií pre ich používanie. To vyvoláva obavy najmä preto, že sú vykonávané jednou osobou.** Existujú aj ďalšie obavy. Napr. právo iniciovať tvorbu právnych predpisov (§ 76.1.d ZOSS) sa zdá byť v rozpore s čl. 6.1 ústavy, ktorý priznáva právo iniciovať tvorbu právnych predpisov výhradne prezidentovi republiky, vláde, parlamentnému výboru alebo členovi parlamentu. Navyše sa zdá byť v rozpore s § 65 ZOSS, ktorý popisuje funkcie predsedu národného súdneho úradu iba ako funkcie administratívne, riadiace a dozorné. § 76.1.d ZOSS by mal pravdepodobne len zabezpečiť právo navrhnúť uvedeným orgánom, aby začali legislatívny proces, a preto je potrebné jeho znenie spresniť.

36. Aj keď sa väčšina právomocí predsedu národného súdneho úradu nevzťahuje na rozhodovanie v jednotlivých prípadoch, veľa uvedených právomocí úzko súvisí s postavením sudcu, ktorý prijíma tieto rozhodnutia. Predseda národného súdneho úradu nie je len silný súdny „správca“, ale veľmi úzko

zasahuje taktiež do súdneho rozhodovania prostredníctvom práva na preloženie prípadov k inému súdu, vplyvom na jednotlivých sudcov a na vnútornú štruktúru súdnictva. Silné postavenie predsedu národného súdneho úradu v súvislosti s vymenovaním sudcov je obzvlášť dôležité v súčasnom kontexte, pretože v súdnictve je potrebné vo veľmi krátkom čase obsadiť mnoho dôležitých pozícií, a to vzhľadom na zníženie veku odchodu do dôchodku sudcov a aj vzhľadom na skutočnosť, že od roku 2011 bolo zavedené moratórium pre nové vymenovania sudcov, a to až do doby, kým nebude zavedený nový systém.

b) Zodpovednosť

37. Benátska komisia uznáva, že zákony zabezpečujú transparentnosť činnosti predsedu národného súdneho úradu. Predseda bude každých šesť mesiacov podávať správy o svojej činnosti národnej súdnej rade a raz ročne predsedovi Kúrie a predsedom regionálnych odvolacích súdov a tribunálov. Navyše bude parlamentu predkladať výročnú správu o celkovej situácii súdov a ich správe (§ 76.8.ac ZOSS). V záujme väčšieho informovania verejnosti budú zverejňované nariadenia predsedu národného súdneho úradu, jeho výročné správy o celkovej situácii a správe súdov, zápisy z rozhovorov s uchádzačmi na vedúcu pozíciu, rozhodnutia a procesné rozhodnutia (§ 77 ZOSS). Takéto zverejňovanie je skutočne dôležité pre transparentnosť, avšak nie postačujúce. **ZOSS by mal obsahovať aj odkazy na kritériá, ktoré majú význam pre rozhodnutie** (napr. dôvody pre odchýlenie sa od poradia, dôvody, pre ktoré boli jednotlivé prípady preradené na iný súd), prípadne aké kritériá sa majú uplatniť (napr. vo vzťahu k umiestneniu/poradiu kandidátov na pozíciu sudcu).

38. S ohľadom na dlhé funkčné obdobie (deväť rokov podľa § 66 druhej vety ZOSS) a extrémne široké kompetencie (§ 76 ZOSS a niektoré ustanovenia ZPPOS) musí úrad predsedu národného súdneho úradu podliehať princípom demokratickej legitímácie a prísnej zodpovednosti. Podávanie správ o činnosti je základným prvkom zodpovednosti, avšak nie postačujúcim. Pokiaľ ide o demokratickú legitimitu, je potrebné rozlišovať medzi osobnou legitimáciou a hmotnou legitimáciou. Vzhľadom na to, že predseda národného súdneho úradu je dosadzovaný priamo parlamentom (bez ohľadu na otázku, či požadovaná dvojtretinová väčšina znamená väčšiu osobnú legitimáciu v porovnaní s jednoduchou väčšinou), má silnú osobnú legitimáciu. Mnohé ustanovenia nespĺňajú podstatné kritériá na ich vykonanie a uchylujú sa k vágnym termínom ako „záujmy“ (§ 31.2 ZPPOS) alebo sú celkom bez kritérií, napríklad pridelenie na voľné pracovné miesto na inom súde (§ 9.3 ZPPOS).

39. Benátska komisia taktiež uznáva, že predseda národného súdneho úradu sa bude do určitej miery zodpovedať národnej súdnej rade. Národná súdna rada môže skutočne skúmať ústredné administratívne činnosti predsedu národného súdneho úradu a signalizovať problémy. Predsedovi národného súdneho úradu môže predkladať návrhy na začatie legislatívnej činnosti týkajúcej sa súdov, vyjadrovať stanoviská k pravidlám a odporúčaniam vydaným predsedom národného súdneho úradu, k rozpočtu súdov a správe o ich implementácii (§ 103.1.a – c a § 103.2.a ZOSS).

40. Treba však zdôrazniť, že národná súdna rada ako inštitúcia pre dohľad nad predsedom národného súdneho úradu je od neho v mnohých ohľadoch závislá. Predseda národného súdneho úradu kontroluje tých, ktorí by mali kontrolovať jeho. Po prvé, pretože všetci členovia národného súdneho úradu sú sudcovia, sú potenciálnymi subjektmi množstva údajne neutrálnych administratívnych opatrení, akými sú napr. preradenie sudcu na súd nižšieho stupňa (§ 34.2 ZPPOS), čo môže odrádzať. Po druhé, úlohou národného súdneho úradu je zaistiť prevádzkové podmienky pre národnú súdnu radu (§ 104.1 ZOSS). Negatívne dopady tohto javu na nezávislosť národnej súdnej rady od národného súdneho úradu sú zrejmé. Po tretie, predseda národného súdneho úradu sa zúčastňuje aj neverejných zasadnutí národnej súdnej rady (§ 106.1 druhá veta ZOSS), z ktorých národný súdny úrad vyhotovuje zápis (§ 107.1 prvá veta ZOSS). Samotná prítomnosť predsedu

národného súdneho úradu na každom zasadnutí tak môže zabrániť, aby sa ozvali kritické hlasy, čo môže viesť k negatívnym dôsledkom. Účasť na týchto zasadnutiach predsedovi tiež zaručuje dokonalý náhľad na všetko dianie v rámci národnej súdnej rady.

41. Pri procese odvolávania sudcu sa však predpokladá, že môže začať len na základe návrhu daného parlamentu, a to z úzko vymedzených dôvodov „nehodnosti sudcovskej funkcie“, prezidentom republiky alebo národnou súdnou radou na základe dvojtretinovej väčšiny hlasov všetkých jej členov (§ 74.1 ZOSS). Vyplyva to z § 70.2 druhej vety ZOSS a nepriamo z určenia, že parlament môže rozhodnúť o odvolaní formou dvojtretinovej väčšiny, t. j. porovnateľne malá menšina 34 % členov parlamentu bude mať právo vetovať rozhodnutie o odvolaní. To je vážnou prekážkou odvolávacieho konania.

42. **Keďže hlavný dozorný orgán závisí od predsedu národného súdneho úradu, ako aj vzhľadom na zbytočne veľké procesné prekážky v rámci odvolacieho konania sa javí zodpovednosť predsedu národného súdneho úradu ako zjavne nedostatočná.** Tento nedostatok zodpovednosti priamo ovplyvňuje demokratickú legitimitu predsedu, pretože parlament po jeho dosadení nemá dostatočné prostriedky na jeho kontrolu. Navyše, keď sa skončí jeho funkčné obdobie a žiadny z kandidátov nezíska dvojtretinovú väčšinu v parlamente, predseda národného súdneho úradu jednoducho ostáva vo funkcii (§ 70.4 ZOSS), a to možno až do dosiahnutia hornej vekovej hranice. Tak sa teda po dosadení predsedu národného súdneho úradu parlamentom vkladá veľká moc úplne do rúk jednej osoby.

43. Ak to má byť v súlade s právnym štátom, Benátska komisia je toho názoru, že je potrebné zmeniť nový systém. Je nutné zvýšiť zodpovednosť predsedu národného súdneho úradu. **Za týmto účelom by ZOSS i ZPPOS mali ustanoviť, že rozhodnutia predsedu národného súdneho úradu by mali byť explicitne odôvodnené a mali by výslovne odkazovať na zákonom ustanovené kritériá a že tieto záväzné rozhodnutia by mali byť predmetom súdneho preskúmania.** Prostriedkom na zvýšenie zodpovednosti by mohlo byť posilnenie reformovanej národnej súdnej rady (s pluralitnou štruktúrou) alebo nachádzanie nových spôsobov – modelov používaných v iných demokratických štátoch – ustanovenie zodpovednosti voči parlamentu alebo zvýšenie zodpovednosti ministra spravodlivosti. Samozrejme, spôsobom, ktorý neohrozí nezávislosť súdnictva. Okrem toho by bolo potrebné obmedziť právomoci predsedu národného súdneho úradu.

2. Národná súdna rada

44. Benátska komisia zaujíma vždy pevný postoj v prospech nezávislých súdnych rád s rozhodujúcim vplyvom na rozhodnutia o vymenovaní a služobnom postupe sudcov²¹ s tým, že nevylučuje úplne systémy s rozhodovacím procesom v rámci kompetencií ministra spravodlivosti, ktorý je zodpovedný parlamentu. A to za predpokladu, že takýto systém v danej krajine funguje bez negatívneho vplyvu na nezávislosť súdnictva.

45. Novozriadená národná súdna rada je opísaná ako „kontrolný orgán ústrednej správy súdov“ v § 88.1 ZOSS. Má pätnásť členov vrátane predsedu Kúrie „ex officio“ a skladá sa výlučne zo sudcov, ktorí sú volení väčšinou hlasov na zasadnutí delegovaných sudcov.²² Toto zloženie sa zdá byť problematické vzhľadom na jeho uniformitu, čo môže ľahko viesť ku skúmaniu len vlastnej činnosti a k nedostatku verejnej zodpovednosti a pochopenia pre externé potreby a požiadavky najmä „užívateľov“ súdneho systému (advokáti, občianska spoločnosť) alebo zástupcov akademickej obce.

²¹ CDL-AD(2010)004, bod 31 a nasl., bod 82.4 a bod 82.6.

²² § 88.3 a nasl. ZOSS.

Benátska komisia preto zdôrazňuje potrebu vonkajšieho pohľadu, a to dožadovaním sa pluralitného zloženia súdnych rád, pričom podstatnú časť členov by mali tvoriť sudcovia.²³

46. Činnosti národnej súdnej rady sú uvedené v § 103 ZOSS, ktorý ustanovuje, že národná súdna rada posúdi ústrednú administratívnu činnosť predsedu národného súdneho úradu a oznámi vyskytujúci sa problém,

- predloží predsedovi národného súdneho úradu návrhy na začatie legislatívnej činnosti týkajúcej sa súdov a
- vyjadrí sa k pravidlám a odporúčaniam, ktoré predseda národného súdneho úradu vydal,
- vyjadrí svoje stanovisko k rozpočtu súdov a k správe o jeho plnení,
- preskúma hospodársku a finančnú správu súdov a
- vyjadrí názor k podmienkam a úrovňam ďalších výhod,
- zverejňuje výročné stanovisko k práci národného súdneho úradu a predsedu Kúrie s ohľadom na posúdenie žiadostí sudcov a predsedov súdov,
- na základe návrhov predsedu národného súdneho úradu môže udeliť tituly: „čestný/titulárny tribunálny sudca“, „čestný/ titulárny sudca krajského odvolacieho súdu“, „čestný/titulárny sudca Kúrie“, „radca/radkyňa Kúrie“, ďalej tituly ako „hlavný radca/radkyňa“ zamestnancom súdov, ďalej na základe návrhu predsedu národného súdneho úradu môže navrhnúť udelenie vyznamenaní, cien, diplomov a plakiet a môže schvaľovať udeľovanie cien, plakiet a diplomov ostatným,
- vykonáva kontroly týkajúce sa zverejnenia majetkového priznania sudcov,
- vymenuje predsedu a členov disciplinárneho senátu sudcov,
- na základe osobného pohovoru vyjadří predbežný názor na osoby nominované do funkcie predsedu národného súdneho úradu a predsedu Kúrie,
- prijme rozhodnutie o obnovení vymenovania predsedu a podpredsedu krajských odvolacích súdov, tribunálov, správnych, pracovných a okresných súdov v prípade, ak predseda alebo podpredseda sú vo funkcii už dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia, a
- vyjadří predbežné stanovisko k žiadateľovi v prípade uvedenom v § 132.6,
- predloží návrh na centrálny školiaci plán a
- vyjadří názory týkajúce sa pravidiel vzdelávacieho systému pre sudcov a dokončenia výcvikových povinností.

47. Tento zoznam jasne ukazuje, že – okrem zloženia disciplinárneho tribunálu sudcov – národná súdna rada je takmer úplne závislá od sily presvedčania. Aj s ohľadom na iniciovanie odvolania predsedu národného súdneho úradu z funkcie, čo je maďarskými predstaviteľmi zdôrazňované ako „hlavná a najdôležitejšia právomoc“,²⁴ je to v skutočnosti len právo podať príslušný návrh parlamentu. Jej rozhodnutia sú nezáväzná, jej návrhy a stanoviská – ako to naznačuje formulácia – môžu byť ignorované. Za týchto okolností môže národná súdna rada len ťažko vykonávať efektívny dohľad.

48. Dva aspekty týkajúce sa personálnej štruktúry národnej súdnej rady len prispievajú k jej ďalšiemu oslabeniu: podľa § 89.2 ZOSS bude predsedníctvo národnej súdnej rady fungovať na princípe rotácie spomedzi svojich členov každých šesť mesiacov. Tento model má zabrániť vytvoreniu príliš silných hierarchických štruktúr v rámci národnej súdnej rady a umožniť členom rovnaké postavenie, čo však má svoje pre aj proti. Pokračujúce rotácie predsedníctva nedovolia, aby sa niektorý z predsedov národnej súdnej rady mohol stať hlasom a tvárou maďarského súdnictva. Tým sa obmedzí prezentácia navonok, ako aj zviditeľnenie národnej súdnej rady s ohľadom na verejnosť i ďalších aktérov v oblasti správy súdnictva. K tomu prispieva ustanovenie § 90.2.g ZOSS, ktoré uvádza, že členom národnej súdnej rady môže byť každý len jedno funkčné obdobie (s výnimkou

²³ CDL-AD(2010)004, § 32.

²⁴ Príloha k listu podpredsedu vlády Navracsicsa predsedovi Benátskej komisii, s. 3.

predsedu Kúrie, ktorý bude členom „ex officio“ počas svojho celého funkčného obdobia). Na jednej strane môže toto obmedzenie fungovať ako prostriedok zabraňujúci skostnateniu personálnych štruktúr a umožňujúci predstavenie nových myšlienok, na druhej strane bráni hromadeniu skúseností, čím oslabuje národnú súdnu radu, a to i tým, že zákon neobsahuje ustanovenia pre plynulé a postupné nahrádzanie členov.

49. Z čl. 25.5 ústavy vyplýva, že „orgány súdnej samosprávy sa podieľajú na správe súdov“. Táto norma – aj napriek svojej nezáväznej terminológii – v zásade odráža doktrínu Benátskej komisie²⁵ v tomto smere rovnako ako príslušné štandardy Rady Európy²⁶. Benátska komisia poukazuje na to, „že nová ústava neobsahuje žiadny odkaz na národnú súdnu radu“ ako na orgán, ktorý bol podľa predchádzajúcej ústavy (čl. 50.1) poverený správou súdov. Preto nie je jasné, či tento orgán bude aj naďalej existovať, aké riešenie sa nájde pre primerané zabezpečenie riadenia súdov dovtedy, až bude reforma súdnictva efektívne implementovaná, a aký mechanizmus bude reformou zavedený. Benátska komisia vyzýva maďarské orgány, aby ju ubezpečili, že bez ohľadu na zvolený mechanizmus budú poskytnuté silné záruky pre nezávislú správu súdov a nezostane žiadny priestor pre politické intervencie.²⁷ So zreteľom na samosprávu súdov je potrebné uvedené vziať do úvahy pri analýze úlohy dvoch rôznych inštitúcií, ktorých sa nové maďarské zákony týkajú: na jednej strane národnej súdnej rady a na druhej strane predsedu národného súdneho úradu (pozri vyššie).

50. Národná súdna rada je koncipovaná ako orgán súdnej samosprávy a všetci jej členovia sú sudcovia volení svojimi kolegami (sudcami). Napriek tomu takmer nemá významné právomoci a jej úlohu v správe súdov možno považovať za zanedbateľnú.

51. Naproti tomu predseda národného súdneho úradu má široké kompetencie, čím sa stáva hlavným aktérom v oblasti justičnej správy. Samotná skutočnosť, že iba sudcovia sa môžu uchádzať o post predsedu národného súdneho úradu, neznamená, že predseda ako taký je orgánom súdnej samosprávy. Práve naopak, to by znamenalo, že sudcovia majú rozhodujúci hlas pri voľbe predsedu. Vzhľadom na to, že predseda národného súdneho úradu je volený parlamentom, t. j. z pohľadu súdnictva je externým hráčom, nemožno ho považovať za orgán súdnej samosprávy.

52. Výsledkom je, že kardinálne zákony sa zdajú byť v rozpore s pomerne slabou v čl. 25.5 ústavy formulovaným právom súdnictva „podieľať sa“ na správe súdov. Táto účasť by mala zahŕňať aspoň právo byť vypočutý v každej dôležitej otázke a oprávnenie prijať aspoň niektoré z podstatných autonómnych rozhodnutí. Inak by právo „podieľať sa“ na správe súdov nemalo zmysel a čl. 25.5 ústavy by bol neopodstatnený.

VI. Záruky pre sudcu

1. Nezlučiteľnosť

53. Maďarské orgány zdôraznili význam mnohých nezlučiteľností s funkciou sudcu s cieľom zabezpečiť súdnu nezávislosť. Sú ustanovené v § 39 a nasl. ZPPOS a obsahujú okrem iného členstvo v politických stranách, parlamente alebo Európskom parlamente. Benátska komisia konštatovala, že „štáty môžu ustanoviť nezlučiteľnosť sudcovskej funkcie s inými funkciami. Sudcovia nesmú vykonávať funkcie v exekutive. Politická činnosť, ktorá by mohla narušiť nestrannosť súdnej moci,

²⁵ CDL-AD (2010) 004, bod 32.

²⁶ Cf. Rec. CM (2010) 12, body 26 a nasl. a 40 a nasl.

²⁷ CDL-AD (2011) 016, bod 106.

by nemala byť povolená“.²⁸ Zdá sa, že maďarská právna úprava je v súlade s týmito normami (i keď – z európskeho pohľadu – nie je potrebná až taká striktnosť, akú ustanovuje maďarská právna úprava).

2. Vymenovanie sudcov

54. Odporúčanie CM / Rec (2010) 12 Výboru ministrov Rady Európy ustanovuje:

„44. Rozhodnutia týkajúce sa výberu a kariérneho postupu sudcov musia byť založené na objektívnych kritériách vopred ustanovených zákonom alebo príslušnými orgánmi. Takéto rozhodnutia majú byť založené na kvalite uchádzačov so zreteľom na ich kvalifikáciu, schopnosti a spôsobilosť, ktorú si vyžaduje rozhodovanie vo veciach na základe aplikácie práva pri rešpektovaní ľudskej dôstojnosti.

...

46. Orgán, ktorý rozhoduje o výbere a kariérnom postupe sudcov, musí byť nezávislý od výkonnej a zákonodarnej moci. S cieľom zabezpečiť jeho nezávislosť musí byť najmenej polovica členov tohto orgánu tvorená sudcami, ktorí sú volení ich kolegami/sudcami.

47. V prípadoch, keď ústavné alebo iné právne predpisy ustanovujú, že hlava štátu, vláda alebo legislatívna moc rozhodujú pri výbere a kariérnom postupe sudcov, musia tieto rešpektovať odporúčania, resp. stanoviská nezávislého a kompetentného orgánu, ktorý je z podstatnej časti vytvorený sudcami (bez toho, aby boli dotknuté pravidlá o súdnych radách uvedené v kapitole č. IV).“

55. Postup vymenovania za sudcu je detailne upravený v ZPPOS. § 4.1 ZPPOS ustanovuje kritériá pre vymenovanie za sudcu a § 4.2 ZPPOS rieši transparentným spôsobom nezlučiteľnosť.

56. Postup pri vymenovaní za sudcu pozostáva z nasledujúcich krokov:

- pozícia je inzerovaná a kandidáti musia podať žiadať o miesto,
- predseda príslušného súdu informuje predsedu národného súdneho úradu, keď sa pozícia uvoľní,
- predseda národného súdneho úradu oznamuje voľné miesto,
- kandidáti podajú žiadosť,
- výberová komisia na pohovore vypočuje kandidátov a zoradí ich žiadosti na základe bodov²⁹ – dosiahnutého skóre, pričom do úvahy sa berú iba kritériá uvedené v § 14.4 ZPPOS (maximum 20 bodov sa udeľuje na základe pohovoru, ďalšie zručnosti sa počítajú ako dodatočné body, napr. školenia alebo znalosť cudzích jazykov),
- poradie výberovej komisie sa odovzdá predsedovi súdu alebo odvolacieho súdu alebo predsedovi Kúrie (§ 15.3 ZPPOS),
- členovia výberovej komisie môžu buď súhlasiť s tým, že kandidát, ktorého zaradili na prvé miesto, obsadí voľnú pozíciu, alebo môžu odporučiť druhého alebo tretieho kandidáta zo zoznamu,
- podané žiadosti, poradie výberovej komisie a napokon odôvodnené odporúčanie predsedu tribunálu alebo súdu sa do ôsmich pracovných dní zašlú predsedovi národného súdneho úradu na posúdenie (§ 16 ZPPOS),
- predseda národného súdneho úradu môže buď súhlasiť s tým, že kandidát, ktorý obsadil prvé miesto v užšom výbere, bude vymenovaný, alebo môže rozhodnúť o odchýlení sa od užšieho

²⁸ CDL-AD(2010)004, § 82.12.

²⁹ Výsledok pohovoru môže byť maximálne 20 bodov, ku ktorým sa pripočítajú body za ďalšiu kvalifikáciu. Uchádzači s viac než 70 bodmi sú zvyčajne vymenovaní.

výberu³⁰ a navrhnúť zo zoznamu druhého alebo tretieho kandidáta na obsadenie daného postu (§ 18.1 a § 18.3 ZPPOS),

- napokon, prezident republiky vymenúva jedného z kandidátov navrhnutých predsedom národného súdneho úradu.

57. V Európe existuje mnoho rôznych systémov pre vymenovanie sudcov a dokonca aj návrh na vymenovanie sudcu pochádzajúci od jediného človeka, napr. predsedu národného súdneho úradu, je v zásade zlučiteľný s ustanoveniami dohovoru. Zdá sa, že tento postup poskytuje také záruky, že k vymenovaniu sudcov dochádza na základe zásluh pri uplatnení objektívnych kritérií, aj keď súbor hmotných a procesných pravidiel neobsahuje dostatočné záruky pre vylúčenie nečestných pohnútok.

58. Pochybnosti sa vyskytujú, najmä pokiaľ ide o § 18.3 ZPPOS, ktorý ustanovuje, že „predseda národného súdneho úradu sa môže rozhodnúť odchyliť od užšieho výberu a navrhnúť na obsadenie daného postu kandidáta, ktorý skončil na druhom alebo treťom mieste“. Nie sú ustanovené žiadne podmienky ani kritériá, podľa ktorých sa predseda národného súdneho úradu môže odchyliť od poradia v užšom výbere. Zdá sa, že je to v plnej diskrečnej právomoci predsedu národného súdneho úradu, čím dochádza k porušeniu zásady právneho štátu a zásady transparentnosti. Delegácia Benátskej komisie bola počas jej návštevy v Budapešti informovaná, že voči tomuto rozhodnutiu nie je možné odvolať sa na súde. To znamená, že neexistuje žiadny spôsob, ako skontrolovať tento druh použitia diskrečnej právomoci. I keď v Európe existujú aj iné právne systémy, ktoré neumožňujú súdne preskúmanie rozhodnutia o vymenovaní sudcov, v špecifickom kontexte systému, v ktorom veľmi nezodpovedná osoba disponuje širokou diskrečnou právomocou, sa takéto preskúmanie javí ako nevyhnutné. S cieľom umožniť súdom preskúmanie týchto rozhodnutí by museli byť v zákone uvedené kritériá, ktorými by sa mal predseda národného súdneho úradu riadiť.

59. Predseda národného súdneho úradu nie je orgánom ani podľa bodu 46 Odporúčania CM/Rec (2010) 12 (zložený zo „sudcov volených sudcami/kolegami“), ani podľa bodu 47 („hlavou štátu, vládou alebo zákonodarnou mocou“). Odporúčanie (2010) 12 ustanovuje ako poistku, že „... nezávislý a kompetentný orgán, ktorý je z podstatnej časti vytvorený sudcami, by mal byť oprávnený odporúčať alebo vyjadriť svoje stanovisko, ktoré orgán príslušný na vymenovanie sudcov vezme v praxi do úvahy“.³¹ Analogicky k bodu 47 sa takéto záruka musí aplikovať aj na predsedu národného súdneho úradu. Aj keď predseda národného súdneho úradu nemôže slobodne vybrať, koho vymenovať, môže zabrániť, aby bol kandidát vymenovaný. Diskrečná právomoc predsedu národného súdneho úradu odchyliť sa od užšieho výberu teda nie je v súlade s charakterom Odporúčania CM / Rec (2010)12.

60. Nový systém menovania sudcov ustanovený ZOSS má za následok zníženie záruk objektívneho výberu kandidátov, čo nebude kompenzované ani procesnými zárukami. Už to nie je kolektívny orgán, t. j. národná súdna rada, ktorý by navrhoval kandidátov na sudcov, ale jedna osoba, a to predseda národného súdneho úradu. Pri navrhovaní kandidátov na sudcu prezidentovi republiky nie je predseda národného súdneho úradu viazaný poradím, ktoré zostavila výberová komisia na základe objektívnych kritérií.

61. Čo sa týka rozhodovania prezidenta republiky, zdá sa, že má právomoc vybrať slobodne spomedzi kandidátov (pri výbere je obmedzený menami z užšieho zoznamu). Aj keď by sa dalo očakávať, že prezident republiky bude postupovať podľa poradia v zozname zostavenom predsedom národného súdneho úradu, nie je to zákonom zaručené. V tomto zmysle sa priamo aplikuje bod 47.

³⁰ Zdá sa, že minimálne v anglickom preklade sú odseky 5 a 6 § 143 ZOSS vo vzájomnom rozpore. Podľa odseku 5 je národná súdna rada o poradí kandidátov informovaná súčasne s ich vymenovaním, zatiaľ čo podľa odseku 6 sa vyžaduje stanovisko národnej súdnej rady ešte pred vymenovaním. Je zrejmé, že odsek 6 je z hľadiska sudcovskej nezávislosti výhodnejší.

³¹ Zvýraznenie pridané.

3. Vymenovanie predsedov súdov

62. Pokiaľ ide o vymenovanie do vyšších súdnych pozícií, s výnimkou miest v Kúrii a zástupcov vedúcich oddelení, je predseda národného súdneho úradu tým, ktorý vymenúva predsedov a podpredsedov odvolacích súdov a tribunálov, vedúcich oddelení odvolacích súdov a tribunálov a vedúcich a zástupcov vedúcich krajských správnych a pracovných oddelení (§ 128 ZOSS). Zákon upravuje postup, ale nie kritériá pre rozhodovanie o týchto vymenovaniach.

63. Hlavnými prvkami tohto konania sú: predseda súdu dáva odporúčania predsedovi národného súdneho úradu. Kandidáti podajú žiadosť a musia predložiť kariérny plán: „dlhodobý plán týkajúci sa činnosti súdu, jeho oddelení alebo pracovných skupín a rozvrh realizácie“ (§ 130 ZOSS). Sudcovia dotknutého súdu sa vyjadrujú ku kandidátom prostredníctvom tajného hlasovania (§ 131 ZOSS). Osoba oprávnená na menovanie vypočuje kandidátov (t. j. predseda národného súdneho úradu vypočuje kandidátov na predsedov a podpredsedov súdov) i „výberové komisie“ (ktoré pravdepodobne tvoria sudcovia dotknutého súdu) a zoradí kandidátov podľa získaných hlasov. Avšak osoba oprávnená na menovanie (t. j. predseda národného súdneho úradu oprávnený na menovanie predsedov súdov) nie je viazaná odporúčaniami výberovej komisie, musí len písomne odôvodniť rozhodnutie o zmene poradia (§ 132.2 ZOSS) a informovať o tom národnú súdnu radu. Vymenovanie však prebehne. Iba v prípade, ak predseda národného súdneho úradu chce vymenovať osobu, ktorá „nezískala väčšinovú podporu výberovej komisie“ (pravdepodobne menej ako polovicu odovzdaných hlasov), predseda národného súdneho úradu musí počkať na stanovisko národnej súdnej rady. Aj napriek tomu, že národná súdna rada nesúhlasí s vymenovaním, predseda národného súdneho úradu môže danú osobu vymenovať (§ 132.6 ZOSS). **ZOSS dáva predsedovi národného súdneho úradu neúmerne veľkú právomoc pri menovaní predsedov súdov, čo znamená, že môže pokračovať vo vymenovaní, a to aj v prípade nesúhlasu národnej súdnej rady.** Zaujímavosťou je, že národná súdna rada môže opätovne vymenovať predsedov a podpredsedov rôznych súdov, ak boli vo funkcii už dve funkčné obdobia, pričom menovanie v prvom a druhom období vykonáva predseda národného súdneho úradu.

64. Nie je možné vylúčiť riziko, že predseda národného súdneho úradu by mohol vymenovať niektorých predsedov súdov hlavne preto, že sú mu naklonení. To je dôležité najmä vzhľadom na predčasný odchod do dôchodku sudcov (pozri ďalej) v súvislosti s „moratóriom“ na vymenovanie sudcov v druhej polovici roku 2011, čo môže vyústiť do situácie, že dôjde k uvoľneniu mnohých pozícií predsedov súdov, ktoré budú obsadzované už novým postupom.

65. **ZOSS by mal byť novelizovaný tak, aby poskytoval účinnejšiu kontrolu právomocí predsedu národného súdneho úradu. Jedným zo spôsobov by mohlo byť udelenie väčších kompetencií reformovanej národnej súdnej rade, t. j. aspoň právo veta pri vymenovaní predsedov súdov.**

4. Skúšobné lehoty/súdni úradníci konajúci ako sudcovia

66. Skúšobnú dobu troch rokov formulovanú ako „vymenovanie na dobu určitú“ ustanovujú § 3.5 a § 23.1 ZPPOS. Benátska komisia bola vždy kritická voči skúšobnej dobe uvádzajúc, že „sudcovia by mali byť vymenovaní bez časového obmedzenia až do odchodu do dôchodku. Skúšobná doba je pre sudcov problematická z hľadiska ich nezávislosti“³², „pretože by sa mohli cítiť pod tlakom, aby rozhodovali konkrétnym spôsobom“.³³ Výbor ministrov Rady Európy obhajoval

³² CDL-AD(2010)004, body 30, 82.5.

³³ CDL-AD(2008)028, bod 40.

niektoré požiadavky pre takéto rozhodnutie – v prípadoch, „keď je sudca prijatý na skúšobnú dobu alebo dobu určitú, by sa rozhodnutie o tom, či potvrdiť alebo obnoviť takéto vymenovanie, malo urobiť len v súlade s bodom 44 (t. j. na základe objektívnych kritérií, najmä zásluh, zručností, schopností a kvalifikačných predpokladov, čo je vopred ustanovené zákonom), aby sa zabezpečilo, že nezávislosť súdnictva je plne rešpektovaná“.³⁴ Aby bol splnený test proporcionality, zavedenie skúšobnej doby by malo ísť ruka v ruke so zárukami, pokiaľ ide o rozhodnutia o vymenovaní bez časového obmedzenia. Najmä v krajinách s právnymi systémami novo založenými v roku 1990, ako napríklad v Maďarsku, môže existovať praktická potreba najprv zistiť, či je sudca v skutočnosti schopný efektívne vykonávať svoju funkciu, ešte pred jeho vymenovaním do funkcie. V prípade, ak je skúšobná doba považovaná za nevyhnutnú, „odmietnutie potvrdiť sudcu vo funkcii by sa malo urobiť na základe objektívnych kritérií a s rovnakými procesnými zárukami, aké platia v prípade sudcu, ktorý má byť odvolaný z funkcie“.³⁵

67. § 3.3.c. a § 25.4 ZPPOS poskytuje aj možnosť opakovanej skúšobnej doby. **Zákon by mal *expressis verbis* ustanoviť maximálny limit pre kumulovanie skúšobných dôb** s cieľom vyvážiť potrebu nezávislosti súdov na jednej strane so záujmami štátu na strane druhej.³⁶

68. Delegácia Benátskej komisie bola informovaná, že obvykle sa osoba, ktorá má záujem stať sa sudcom, stane najskôr súdnym úradníkom a v niektorých prípadoch zostane v tejto pozícii po dobu až šiestich rokov, kým bude menovaná za sudcu. Podľa novej ústavy môže súdny úradník vykonávať súdne funkcie v priestupkových veciach³⁷ (pozri ďalej). To znamená, že osoba, ktorá už vykonáva súdnu funkciu, by mohla zostať v tejto pozícii až deväť rokov (z toho šesť rokov ako súdny úradník a tri roky ako čakatel v skúšobnej dobe). Problémom až tak nie je hodnotenie počas doby, keď osoba pôsobí ako súdny úradník, ale to, že skúšobná doba vyvoláva tlak na dotknutú osobu. Súdny úradník alebo sudca v skúšobnej dobe je mnoho rokov v chúlостivej situácii a – keďže sa chce tešiť priazni nadriadených sudcov, ktorí hodnotia jeho výkon – môže sa správať inak ako sudca, ktorý je vymenovaný bez časového obmedzenia („preventívna poslušnosť“). Skúšobná doba je ako taká problematická. Ďalší čas strávený v pozícii súdneho úradníka len ďalej zhoršuje tento problém.

5. Vnútoraná nezávislosť – zjednocovanie postupu

69. Nezávislosť sudcov má dva aspekty, ktoré sa vzájomne dopĺňajú. V prvom rade to je vonkajšia nezávislosť, ktorá chráni sudcu pred akýmkoľvek vplyvom vyplývajúcim zo zásahu iných zložiek štátnej moci, a potom vnútorná nezávislosť, ktorá zaisťuje, že sudca rozhoduje len na základe ústavy a zákonov a nie je ovplyvnený inými faktormi, najmä pokynmi vyššie postavených sudcov. Vo svojej správe o nezávislosti súdneho systému Benátska komisia uviedla: „hierarchická organizácia súdnictva v zmysle podriadenosti sudcov predsedovi súdu alebo vyšším inštanciam pri ich súdnej rozhodovacej činnosti by bola jasným porušením tejto zásady.“³⁸ Poradná rada európskych sudcov (CCJE) správne zdôraznila, že „sudcovia by mali mať neobmedzenú slobodu rozhodovať prípady nestranne, v súlade so svojím svedomím a svojím výkladom faktov a na základe zákona“. Vnútoraná nezávislosť ale nevylučuje «doktríny, akou je precedens v krajinách „common law“ (t. j. povinnosť sudcu súdu nižšieho stupňa riadiť sa v právnych otázkach predchádzajúcim rozhodnutím súdu vyššieho stupňa)».

³⁴ Odporúčanie CM (2010)12, bod 51.

³⁵ CDL-AD (2007)028, bod 41.

³⁶ Cf. § 12.2 nemeckého zákona o súdnictve (DRiG): maximálne päť rokov.

³⁷ Môžu existovať aj iné riešenia, ktoré sa zaoberajú skúšobnou dobou sudcov. Napríklad v Rakúsku sú kandidáti na sudcu hodnotení počas skúšobnej doby, počas ktorej môžu pomáhať pri príprave rozhodnutí, ale ešte nemôžu sami rozhodovať, čo je vyhradené pre sudcov „vymenovaných bez časového obmedzenia“.

³⁸ CDL-AD(2010)004, bod 82.15.

70. Hoci vnútorná nezávislosť jednotlivých sudcov je zaručená v ustanoveniach kardinálnych zákonov (v § 1.1, § 37.5 ZPPOS, menej jasne v § 58.2 a § 61.1 ZPPOS), určitý hierarchický zásah do rozhodovania súdov a tribunálov nižšieho stupňa je ustanovený v niektorých ďalších ustanoveniach ZOSS. Podľa čl. 25.3 ústavy musí Kúria zabezpečiť jednotnú aplikáciu zákona súdmi a rozhodovať o jednotnosti právnych predpisov, ktoré musia byť pre súdy záväzné. Podľa ZOSS má Kúria za úlohu zaistiť túto jednotnosť nielen rozhodovaním o opravnom prostriedku podanom proti rozhodnutiu tribunálu alebo krajského súdu odvolaním alebo rozhodovaním o návrhoch na preskúmanie, ale taktiež prijatím „záväznej jednotnosti rozhodovania“ pre súdy (§ 24.1.c ZOSS) a „zverejňovaním uznesení a rozhodnutí súdu alebo autoritatívnych uznesení“ (§ 24.1.d ZOSS). Podľa § 25 ZOSS: „Kúria v rámci plnenia svojich povinností ustanovených v čl. 25.3 ústavy vydáva rozhodnutia o právnej štandardizácii, vykonáva analýzy judikatúry v dokončených prípadoch a zverejňuje autoritatívne uznesenia a rozhodnutia súdu.“

71. Komisia uznáva, že jednotné konanie existovalo už v zákone z roku 1997 a že tento postup má svoje korene v 19. storočí. Delegácia Komisie bola informovaná, že najvyšší súd bol pri používaní tohto postupu preťažený, a tak bolo zrýchlenie tohto postupu jednou z hlavných úloh Kúrie.

72. Benátska komisia zdôrazňuje potrebu konzistentnosti výkladu a výkonu práva. Avšak na rozdiel od doktríny „stare decisis“ (*postupovať podľa rozhodnutých prípadov, pozn. prekl.*) alebo kontinentálneho systému odvolaní systém zavedený v ZOSS ustanovuje aktívny zásah do výkonu rozhodovacej činnosti súdov a tribunálov nižšieho stupňa. Podľa § 26.2 ZOSS predsedovia súdov a tribunálov budú priebežne sledovať správu na súdoch, ktoré sú pod ich dohľadom. Podľa § 26.4 ZOSS predsedovia súdov a tribunálov musia informovať súdy vyššieho stupňa až po Kúriu o rozhodnutiach prijatých v rozpore s „teoretickými otázkami“ a „teoretickým základom“. Tým dôjde k tomu, že predsedovia súdov budú dohliadať na rozhodovanie sudcov na ich súdoch (pozri tiež § 27 ZOSS). ZOSS ustanovuje presné pravidlá pre „autoritatívne uznesenia a rozhodnutia súdov“ (§ 31 ZOSS) a pre proces „štandardizácie práva“ (§ 32 až § 44 ZOSS). Navyše, z § 67 ZPPOS vyplýva, že hodnotenie sudcov bude vykonávané na základe údajov získaných z hodnotenia ich činností, ktorých súčasťou sú „druhospupňové rozhodnutia a preskúmania rozhodnutí“. To naznačuje, že neriadenie sa rozhodnutiami súdov vyššieho stupňa negatívne ovplyvní hodnotenie sudcov. V Budapešti bola delegácia Benátskej komisie informovaná, že v praxi sa pri hodnotení sudcov do úvahy vzal aj počet zrušených rozhodnutí.

73. Vzhľadom na to, že všetky pravidlá znamenajú zásah do výkonu spravodlivosti/správy súdov nižšieho stupňa, môžu mať „negatívny“ vplyv na nezávislosť jednotlivých sudcov a sú v zásade v rozpore s charakterom čl. 26.1 ústavy, podľa ktorého: „Sudcovia sú nezávislí a podriadení len zákonom a nesmú byť ovplyvňovaní/dostávať pokyny pri výkone súdnej činnosti.“

74. Rozsiahle zverejňovanie rozsudkov súdov všetkých stupňov, čo umožňuje občanom oboznámenie sa s nimi, spolu s možnosťou odvolať sa proti rozsudku na súde vyššieho stupňa, zvyčajne postačuje na zabezpečenie jednotného právneho výkladu a výkonu práva bez toho, aby bola obmedzovaná súdna nezávislosť. Istý druh jednotného postupu môže byť akceptovateľný, ak existujú dostatočné záruky, že to nemá negatívny vplyv na kariéru sudcu. Avšak aj tento systém kontroly treba chápať v kontexte koncentrácie právomocí v rámci súdneho systému.

75. Štandardizácia zákonného postupu tiež prispieva k dominantnému postaveniu predsedu národného súdneho úradu, ktorý je oprávnený podať predsedovi Kúrie podľa § 27.4 ZOSS návrh na začatie štandardizácie zákonného postupu. Súčasný predseda národného súdneho úradu informoval delegáciu Benátskej komisie, že chce využiť túto právomoc. Komisia je toho názoru, že táto kompetencia, tak ako je ustanovená v § 65 ZOSS, ide nad rámec administratívnych a riadiacich povinností predsedu národného súdneho úradu a mala by byť zo ZOSS odstránená.

6. Neodvolateľnosť sudcu

76. Neodvolateľnosť sudcov je dôležitým aspektom ich nezávislosti. Sudcovia nesmú byť pod tlakom hrozby preloženia z jedného súdu alebo tribunálu na druhý, lebo táto hrozba by mohla spôsobovať tlak na ich výkon a negatívne vplývať na ich nezávislosť. Preto by malo byť preloženie proti vôli sudcu prípustné len vo výnimočných prípadoch.³⁹ Bod 52 Odporúčania CM/Rec (2010) 12 uvádza: „Sudca nesmie byť bez jeho súhlasu preložený na výkon inej sudcovskej funkcie s výnimkou prípadov disciplinárnych sankcií alebo reformy organizácie súdneho systému.“

77. ZPPOS výslovne upravuje možnosť preloženia sudcov. § 31 ZPPOS oprávňuje predsedu súdu, aby opätovne dočasne preradil sudcov bez ich súhlasu na inú sudcovskú funkciu raz za tri roky maximálne na jeden rok bez ohľadu na záujem súdneho systému alebo na podporu ich profesijného rozvoja. § 34 umožňuje predsedovi národného súdneho úradu preložiť sudcu na iný súd, ak dôjde k zrušeniu súdu alebo jeho pôsobnosť, resp. jeho miestna príslušnosť sa obmedzí do tej miery, že už neumožní zamestnanie sudcu. Ak predseda národného súdneho úradu prekladá sudcu na súd nižšieho stupňa, sudcovi ponechá jeho pôvodný plat a právo používať titul sudcu s odkazom na jeho predchádzajúcu funkciu sudcu.

78. Pokiaľ sa tieto preloženia uskutočňujú so súhlasom príslušného sudcu, zdá sa, že tieto ustanovenia sú v súlade s vyššie uvedenými zásadami o preložení sudcov s výnimkou všeobecne formulovaných a príliš širokých možností preložiť sudcu „zo služobných dôvodov“ raz za tri roky najviac po dobu jedného roka, čo sa zdá byť až príliš často.

79. Ak však sudca nesúhlasí s preložením, je automaticky po dobu šiestich mesiacov „zbavený úradu“ a jeho služobný pomer je ukončený (§ 90.i a § 94.3 ZPPOS), čo sa zdá byť príliš tvrdá automatická sankcia. I keď za určitých okolností môže byť preloženie oprávnené – vo výnimočných prípadoch aj bez súhlasu sudcu, napr. v dôsledku organizačnej reformy – musia byť ustanovené jasné a primerané pravidlá pre takýto postup a rovnako musí existovať právo na odvolanie.

7. Hodnotenie

80. Podľa kapitoly V ZPPOS sa práca sudcov hodnotí. Predseda národného súdneho úradu zohráva zásadnú úlohu pri hodnotení sudcov. Vychádza z obsahu predpisov (§ 67 ZPPOS) a určuje prípady, ktoré musia byť posúdené, a stanovuje pravidlá pre ich vyšetovanie. V prípade nepriaznivého hodnotenia musí predseda súdu vyzvať sudcu, aby odstúpil z funkcie sudcu do 30 dní (§ 81.1 ZPPOS). Zdá sa, že sudca je požiadaný, aby odstúpil, bez toho, aby bola daná možnosť vyjadriť sa k výsledkom hodnotenia (možnosť odvolať sa proti výsledku hodnotenia pozri v § 79 ZPPOS). Súd prvého stupňa bude iba oboznámený s odmietnutím sudcu odstúpiť a budú uplatnené pravidlá disciplinárneho konania (§ 81.2 ZPPOS). Tieto sa uplatňujú až v prípade, keď bol sudca požiadaný, aby odstúpil, pričom tak odmietol urobiť. Tento prístup nie je v súlade s čl. 6 dohovoru.

81. Ustanovenia § 83 ZPPOS sa netýkajú rovnakého prípadu, pretože sudca pri čakaní na konečné rozhodnutie súdu o nevhodnosti služobného riadenia zostáva vo funkcii, ale nie je mu dovolené zapojiť sa do činností, ktoré spadajú výlučne do právomoci sudcu.

³⁹ Dočasné vysielanie sudcu na stáž existuje aj v iných európskych krajinách, ako je Rakúsko (pozri čl. 88a rakúskej spolkovéj ústavy – „Sprengelrichter“). Avšak tu je sudca určený vopred, a nie ad hoc (nie viac ako 3 percentá zo sudcov súdu môžu byť Sprengelrichter a môžu byť pridelení k inému súdu v rámci rovnakého súdneho okresu, a to len za prísnych kritérií).

8. Disciplinárne konania

82. Vo svojom stanovisku č. 1 Poradná rada európskych sudcov (CCJE) správne zdôraznila, že: „Sudca, ktorý zanedbáva svoje prípady z pohodlnosti alebo je zjavne nekompetentný pri svojej rozhodovacej činnosti, musí čeliť disciplinárnym postihom. Aj v takýchto prípadoch je dôležité, že sudcovia sú pod ochranou disciplinárneho konania, ktoré zaručuje, že bude dodržaná zásada nezávislosti súdnej moci a že konanie prebehne pred orgánom nezávislým od politického vplyvu, a to na základe jasne definovaných disciplinárnych priestupkov. Hlava štátu, minister spravodlivosti alebo akýkoľvek iný zástupca politickej moci nemôže byť členom disciplinárnych orgánov.“

83. Podľa kapitoly VIII ZPPOS disciplinárne konanie vykonávajú disciplinárne senáty. Konanie môže začať na podnet predsedu národného súdneho úradu (§ 109 ZPPOS). Ak by dala podnet na začatie konania iná osoba, predseda o tom musí byť informovaný. Predseda má možnosť v priebehu konania klásť otázky a ak predseda nie je prítomný, musí byť zastúpený svojím generálnym zástupcom alebo ním ustanoveným sudcom (§ 122.2, § 122.4 ZPPOS). Jedna kópia zápisu z disciplinárneho konania musí byť zaslaná predsedovi. Ak konanie začalo na podnet predsedu, predseda má možnosť odvolať sa proti rozhodnutiu prvej inštancie v lehote 15 dní (§ 125.2 ZPPOS). Je zrejmé, že úloha predsedu národného súdneho úradu je v disciplinárnom konaní opäť dôležitá a silná.

84. Niektoré ustanovenia ZPPOS neposkytujú potrebné záruky v disciplinárnom konaní:

- a) Vyšetrujúci komisár „môže vypočúť“ sudcu, ale zdá sa, že nie je povinný tak urobiť (§ 84.2 a § 84.3 ZPPOS, pozri však § 120.1 ZPPOS).
- b) Trojčlenná disciplinárna komisia, tzv. „služobný súdny senát“, je stanovená predsedom služobného súdu. Tu by mal byť systém automatického priradenia v súlade so zásadou „zákonného sudcu“. V súlade so zásadou zákonného sudcu by mal existovať automatický systém pridelenia vecí.
- c) Podľa § 118.1 ZPPOS sudca môže prísť o 50 percent platu po dobu jedného mesiaca, avšak nie sú ustanovené žiadne kritériá, kto o tom rozhodne a v akom prípade sa sudcovi siahne na plat. Táto nejednoznačnosť môže byť použitá ako nátlak na sudcu.

85. Benátska komisia chápe, že systém sankcií ustanovených v § 123 a nasl. ZPPOS poskytuje disciplinárnemu senátu možnosti, a to buď definitívne zbaviť sudcu funkcie alebo použiť iné disciplinárne sankcie, medzi ktoré okrem iného patrí „podnet na zosadenie z funkcie“ (§ 124.1.e ZPPOS), ktorý bude v platnosti počas troch rokov od jeho podania (§ 126.2.c ZPPOS). Okrem toho Komisia chápe, že varovanie podľa § 123.2 vo svetle ZPPOS nemá žiadne formálne dôsledky, zatiaľ čo pokarhanie podľa § 124.1.a ZPPOS je považované za formálnu disciplinárnu sankciu.

VII. Pridelenie prípadov

86. Pridelenie prípadov je jedným z prvkov, ktoré majú kľúčový význam pre nestrannosť súdov. Pokiaľ ide o pridelenie prípadov, Benátska komisia – v súlade so štandardmi Rady Európy⁴⁰ – je toho názoru, že „pridelenie prípadov jednotlivým sudcom by malo byť založené na objektívnych a transparentných kritériách vopred ustanovených zákonom“.⁴¹ Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva podstata termínu „ustanovených zákonom“ v čl. 6 dohovoru

⁴⁰ Odporúčanie CM (2012)12, bod 24.

⁴¹ CDL-AD(2010)004, bod 81, 82,16.

znamená zabezpečiť, „že organizácia súdnictva v demokratickej spoločnosti nie je závislá na voľnej úvahe predsedu, ale je regulovaná zákonmi vychádzajúcimi z parlamentu“. ⁴² Ani v krajinách, kde je právo kodifikované, nemôže byť organizácia súdneho systému ponechaná na rozhodnutie súdnych orgánov, aj keď to neznamená, že sudy nemajú určitú slobodu pri interpretácii príslušnej národnej legislatívy. ⁴³ Podľa výslovného znenia čl. 6 dohovoru „nositeľom“, prostredníctvom ktorého by mal byť zabezpečený prístup k súdom v rámci spravodlivého procesu, musí byť nielen súd zriadený zákonom, ale i súd, ktorý je zároveň „nezávislý“ a „nestranný“ za všeobecných a špecifických podmienok [...]. To znamená, že sudcovia alebo súdne senáty, ktoré majú rozhodovať o určitých prípadoch, by nemali byť vytvorené alebo zvolené ad hoc a/alebo ad personam, ale podľa objektívnych a transparentných kritérií. ⁴⁴

87. «Existencia poradia, podľa ktorého musí byť sudca (alebo senát) určený vopred, čo znamená, že sa zakladá na všeobecných objektívnych princípoch, je zásadná. Je žiaduce jasne ustanoviť, kto má konečnú zodpovednosť za riadne pridelovanie prípadov. Vo vnútroštátnych právnych predpisoch sa niekedy uvádza, že predsedovia súdov by mali mať právomoc pridelovať prípady medzi jednotlivých sudcov. Avšak táto právomoc v sebe zahŕňa diskrečný prvok – voľnú úvahu – čo by sa mohlo zneužívať ako prostriedok na vyvíjanie tlaku na sudcov, a to ich preťažovaním pridelením veľkého množstva vecí alebo, naopak, pridelením len „jednoduchých (low-profile)“ prípadov. Na základe uvedeného je tiež možné prideliť politicky citlivé prípady niektorým sudcom a, naopak, zabrániť ich prideleniu iným sudcom. To môže byť veľmi efektívny spôsob, ako ovplyvniť výsledok procesu.» ⁴⁵

88. Právo na zákonného sudcu je zakotvené v § 8.1 ZOSS. § 9 ZOSS ustanovuje, že „rozvrh pridelovania vecí má byť stanovený najneskôr do 10. decembra predchádzajúceho roka“. Článok 9 ZOSS prenáša právomoc stanoviť rozvrh pridelovania vecí na predsedu príslušného súdu a vyžaduje, aby bol rozvrh vytvorený „na základe názorov komory sudcov a kolégií“. Zdá sa, že táto metóda využíva „transparentné kritériá vopred ustanovené zákonom“, ⁴⁶ k čomu vyzývala aj Benátska komisia.

89. § 9.1 druhá veta ZOSS však ustanovuje široké možnosti použitia výnimky a používa neurčité znenie „z dôležitých dôvodov, ktoré ovplyvňujú chod súdu, alebo v záujme súdu“. Tieto kritériá sú príliš všeobecné aj vo svetle bodu 9 Odporúčania CM / Rec (2010)12, ktorý ustanovuje, že „pridelená vec nesmie byť odňatá konkrétnemu sudcovi bez opodstatnených dôvodov. Rozhodnutie o odňatí veci sudcovi musí byť prijaté na základe objektívnych, vopred stanovených kritérií a na základe transparentného procesu prostredníctvom justičného orgánu“.

90. § 76.4.b ZOSS umožňuje predsedovi národného súdneho úradu určiť iný súd na základe vágneho kritéria – „rozhodovanie prípadov v primeranej lehote“. To sa týka čl. 11.3 a čl. 11.4 zákona o prechodných ustanoveniach z 30. decembra 2011, ktorý bol prijatý na ústavnej úrovni za účelom prekonania zrušenia podobných ustanovení na legislatívnej úrovni ústavným súdom pod sp. zn. 166/2011 z 20. decembra 2011. Ústavný súd konštatoval, že ustanovenia sú v rozpore s dohovorom. Skutočnosť, že niektoré sudy v Maďarsku sú také malé, že určenie takého súdu by v skutočnosti znamenalo vymenovanie jedného sudcu alebo špeciálnej komory, k tomu len prispieva. Aj keď požiadavka primeranej lehoty je súčasťou ako čl. XXVIII ústavy, tak aj čl. 6.1 dohovoru, nie je však absolútna a vytvára priestor pre napätie, a to často rozporným právom na spravodlivý proces s ohľadom na skutočnosť, že mať a vykonávať viac procesných práv nutne súvisí s dlhšou dobou

⁴² Pozri *Zand proti Rakúsku*, sťažnosť č. 7360/76, správa Komisie z 12. októbra 1978, Decisions and Reports (DR) 15, s. 70 a 80.

⁴³ Pozri *Coëme a ďalší v. Belgicko*, nos. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 a 33210/96, bod 98, ESLP 2000-VII.

⁴⁴ CDL-AD(2010)004, bod 77.

⁴⁵ CDL-AD(2010)004, bod 79.

⁴⁶ CDL-AD(2010)004, bod 81.

konaní.⁴⁷ Pri zohľadnení významu práva na zákonného sudcu a na spravodlivý proces sa štát musí uchýliť k iným, menej rušivým prostriedkom, najmä zabezpečiť dostatočný počet sudcov a zamestnancov súdov. Riešenie pomocou ľubovoľného určenia iného súdu absolútne nie je opodstatnené.

91. Aby sa zabránilo riziku zneužitia právomoci pri prideľovaní a aby sa prijali opatrenia v súlade s čl. 6 dohovoru, Benátska komisia odporúča, aby maďarské orgány používali aj iné mechanizmy na prideľovanie vecí, najmä tie, ktoré navrhla Benátska komisia takto: „V záujme posilnenia nestrannosti a nezávislosti justície sa odporúča, aby sa poradie, v ktorom sa sudcovia budú zaoberať prípadmi, stanovilo na základe všeobecných kritérií. To možno vykonať napríklad na základe abecedného poradia, na základe počítačového systému alebo na základe objektívnych kritérií, akými sú napr. druhy prípadov. Všeobecné pravidlá (vrátane výnimiek) by mali byť formulované v zákone alebo osobitných predpisoch na základe zákona, napr. v spravovacích poriadkoch súdov, ktoré stanovuje prezídium alebo predseda. Nie vždy je možné zaviesť ucelený abstraktný systém, ktorý funguje pre všetky prípady a nenecháva žiaden priestor pre rozhodnutia týkajúce sa prideľovania v jednotlivých prípadoch. Môžu nastať okolnosti, ktoré vyžadujú vziať nutne do úvahy pracovné zaťaženie sudcov alebo ich špecializáciu. Mimoriadne zložité právne otázky si môžu vyžadovať účasť sudcov, ktorí sú na danú oblasť odborníkmi. Ďalej by mohlo byť vhodné po určitú dobu umiestniť novo vymenovaných sudcov do senátu s viacerými skúsenými sudcami. Tiež by bolo rozumné, aby vec, ktorá je principiálna alebo mimoriadne závažná, rozhodovali služobne starší sudcovia. Kritériá pre takéto rozhodovanie predsedu alebo predsedníctva súdu by mali byť vopred stanovené na základe objektívnych kritérií.“⁴⁸ Štatistika pracovného zaťaženia (*t. j. rozhodovacej činnosti, pozn. prekl.*) poskytuje objektívne štatistické údaje, ktoré ale nestačia ako podklad pre rozhodnutie o preradení sudcu, pretože neobsahujú kritériá pre výber určitých prípadov preloženia alebo pre výber jednotlivého „prijímajúceho súdu“. **Aby sa zabránilo akémukoľvek riziku zneužitia, nemal by mať predseda súdu a ani predseda národného súdneho úradu právomoc rozhodnúť o tom, ktoré prípady by mali byť preložené, a ani určiť „odosielacie“ alebo „prijímajúce“ súdy.** Okrem toho by každý preložený prípad mal byť preskúmaný, aby sa vzali do úvahy a eliminovali možné prípady, že by sa osoby bez finančných prostriedkov nemohli dostaviť na súd, ktorý je ďaleko od ich domovského mesta.

92. Predseda národného súdneho úradu informoval delegáciu Benátskej komisie, že od nadobudnutia platnosti ZOSS túto právomoc podľa § 76.4.b ZOSS už využil v deviatich prípadoch, a to na žiadosť predsedu budapeštianskeho súdu, ktorý je preťažený. Tieto prípady boli preradené krajskému súdu, ktorý má nižší počet prípadov. Komisii boli dané k dispozícii štatistiky, ktoré ukazujú, že skutočne existuje vážna nerovnováha v pracovnej zaťažnosti medzi jednotlivými súdmi v Maďarsku. Môže to teda byť základom pre objektívny systém (aj keď sa zdá, že bolo deväť prípadov, ktoré neboli zaradené k niektorému z najmenej zaťažovaných súdov). Skutočný problém spočíva vo výbere prípadov, ktoré sú prenášané, a v nedostatku akéhokoľvek odôvodnenia, prečo to boli práve tieto prípady, ktoré boli vybrané. Delegácia Komisie bola informovaná, že v skutočnosti jedným z prevádzaných prípadov bol veľmi citlivý prípad údajnej politickej korupcie.

93. Počas rokovaní s delegáciou Komisie predseda národného súdneho úradu oznámil, že vypracoval objektívne kritériá pre tieto prípadové úlohy. Komisia túto iniciatívu víta, ale trvá na tom, že tieto pravidlá nemôžu zostať na úrovni vnútornej smernice, ktorá bola prijatá predsedom národného súdneho úradu, pretože sa týkajú práva na prístup k súdu podľa čl. 6 dohovoru. Národná súdna rada by mala mať rozhodujúcu úlohu pri stanovení týchto kritérií. Je len poľutovaniahodné, že tieto preloženia prípadov prebehli ešte v období neexistencie týchto kritérií.

⁴⁷ Cf. *König proti Nemecku*, rozsudok ESĽP z 28. júna 1978, bod 100.

⁴⁸ CDL-AD(2010)004, bod 80.

94. Všeobecne platí, že by bolo potrebné vyhnúť sa systému preloženia prípadov, aj keď tento systém je úplne objektívny. Všeobecné opatrenia ako napr. znovuvytvorenie/prepracovanie súdnych okresov alebo dobrovoľné preloženie sudcov do hlavného mesta by mali pomôcť prekonať problém preťaženie súdov na trvalejšom základe. To uznal aj predseda národného súdneho úradu počas stretnutia s delegáciou Komisie.

VIII. Iné

1. Uvoľnenie sudcu pred odchodom do dôchodku

95. § 90.h.ha, § 94.3 a § 96.2 ZPPOS zabezpečuje pre sudcov, ktorí sa dostanú na tzv. „hornú vekovú hranicu“, aby mohli byť uvoľnení z funkcie šesť mesiacov pred aktuálnym dátumom odchodu do dôchodku. Zdá sa to sporné – o to viac v čase napätých rozpočtov – aby boli uvoľnení z funkcie s plnou úhradou mzdy len preto, že sa v priebehu nasledujúcich šiestich mesiacov chystajú do dôchodku.

96. Benátska komisia bola informovaná o tom, že tieto ustanovenia sú len prechodné z dôvodu zníženia hornej vekovej hranice na 62 rokov a umožňujú hladký a postupný odchod do dôchodku. Avšak prechodný charakter týchto ustanovení nie je ustanovený v zákone a je ťažké nájsť nejaké ospravedlnenie, prečo najmä sudcovia potrebujú „hladký a postupný odchod do dôchodku“ uvoľnením z funkcie.

2. Úloha súdnych tajomníkov (*justiční čakatelia v našom systéme, pozn. prekl.*)

97. Benátska komisia vo svojom stanovisku k ústave uviedla: «Článku 27 (3), ktorý ustanovuje, že „v prípadoch ustanovených zákonom môže súdny tajomník konať ako samosudca na základe čl. 26 (1)“, tiež chýba spresnenie, čím vytvára priestor pre otázky. Môže súdny tajomník, ktorý nie je sudca, konať ako sudca? Ak áno, toto ustanovenie je diskutabilné z hľadiska európskych noriem týkajúcich sa postavenia sudcov. Je preto nevyhnutné, aby v súvislosti s prijatím právnej úpravy bolo možné stanoviť špecifické „prípady“ uvedené v čl. 27 ods. 3 a aby platné normy boli plne dodržiavané. Predovšetkým by sa mali jasne uviesť požiadavky, ktoré je potrebné splňať pre výkon sudcovských povinností, ako aj všeobecnejšie ustanoviť podmienky, ktoré by mali zabezpečiť spôsobilosť, nezávislosť a nestrannosť sudcov a súdov (pozri čl. 6 dohovoru)» (CDL-AD (2011)016, ods. 109). Námiety Benátskej komisie neboli akceptované v dostatočnej miere, pretože § 15 ZOSS opäť ustanovuje, že súdni tajomníci môžu v rámci výkonu funkcie aj rozhodovať. V kardinálnych zákonoch nie je dostatočne jasne uvedené, kedy a za akých podmienok môže súdny tajomník konať ako samosudca.

3. Zodpovednosť

98. Pravidlá o právnej zodpovednosti sudcov sú upravené v § 131 a nasl. ZPPOS. Hoci § 132 ZPPOS by mohol byť chápaný ako poskytnutie základu pre uplatnenie nároku, Benátska komisia má tendenciu chápať to ako formu regulácie vecného obsahu žiadosti podľa § 131 ZPPOS, t. j. ako obmedzenie skutočnej kompenzácie. V opačnom prípade by to nebolo v súlade s európskymi

štandardmi, na jednej strane s obmedzeným výkonom sudcovských povinností⁴⁹ a na druhej strane nárok nie je obmedzený štátom.⁵⁰

4. Nespôsobilosť konať zo zdravotných dôvodov

99. § 86.1 ZPPOS poskytuje možnosť predsedovi súdu písomne vyzvať sudcu, aby odstúpil zo svojej funkcie do 30 dní v prípade, ak sudca dlhodobo nie je schopný zo zdravotných dôvodov plniť svoje povinnosti. Ku skúmaniu zdravotného stavu sudcu dochádza len v tom prípade, ak sa sudca sám nechce vzdať svojho mandátu (§ 86.2 ZPPOS). S ohľadom na radikálnosť kroku, ktorý predsedu súdu oprávňuje ukončiť funkčné obdobie sudcu, by bolo potrebné objasniť skutočnosti a nariadiť posúdenie zdravotného stavu sudcu pred týmto rozhodnutím.

5. Účasť zamestnancov pri výbere sudcov

100. Pozoruhodný príklad participácie a spolurozhodovania možno nájsť v § 131.3.e a g ZOSS, ktorý umožňuje „zamestnancom“ vyjadriť svoj názor na kandidátov na funkciu predsedu súdu nižšieho stupňa. Termín „zamestnanci súdu“ sa však zdá byť zavádzajúci, pretože zvyčajne zahŕňa aj administratívnych zamestnancov a zamestnancov, ktorí nie sú právnikmi ani sudcami, zatiaľ čo možnosť vyjadriť sa v týchto otázkach by mala prináležať predovšetkým sudcom príslušného súdu. Navyše, možnosť priamo vyjadriť vlastný názor je zbytočne obmedzená len na súdy nižšieho stupňa. Napokon, aj účinky hlasovania zostávajú nejasné. I keď to nemusí byť záväzné, malo by to byť prinajmenšom uvedené medzi kritériami, ktoré by mala osoba, ktorá je oprávnená vymenovať predsedu, vziať do úvahy podľa § 132.2 ZOSS.

6. Rovnosť hlasov

101. Podľa § 153.2 ZOSS v prípade rovnosti hlasov pri hlasovaní v súdnej rade Kúrie, na odvolacom súde alebo tribunáli je rozhodujúci hlas predsedu. Je možné, že sa to vzťahuje na predsedu príslušnej súdnej rady. Avšak ľahko môže dôjsť k nepochopeniu, keďže predchádzajúci pojem „predseda“ v § 152.3 ZOSS odkazuje na predsedu príslušného súdu, ktorý sa musí zúčastňovať na zasadnutiach ako stály hosť. Preto by mal byť § 153.2 ZOSS jasnejšie formulovaný.

IX. Prechodné ustanovenia

1. Vek odchodu do dôchodku

102. V priebehu reformy súdnictva maďarský parlament zamýšľal „predstaviť všeobecnú úpravu, ktorá by sa týkala dôsledkov dosiahnutia dôchodkového veku“. Benátska komisia bola informovaná,⁵¹ že všeobecný vek odchodu do dôchodku, t. j. minimálna hranica pre odchod

⁴⁹ Odporúčanie CM (2010)12, bod 71.

⁵⁰ Odporúčanie CM (2010)12, bod 67.

⁵¹ Príloha k listu podpredsedu vlády Navracsicsa predsedovi Benátskej komisii, s. 7.

do dôchodku s plnou penziou, bol pre sudcov vek 62 rokov, zatiaľ čo mali možnosť vo funkcii pokračovať, kým nedosiahli hornú vekovú hranicu, ktorá je limitom pre povinný odchod do dôchodku, teda vek 70 rokov. Podľa čl. 12 prechodných ustanovení ústavy a ZPPOS by sa horná veková hranica mala spájať s vekom odchodu do dôchodku v tom zmysle, že každý po dosiahnutí dôchodkového veku by v skutočnosti musel odísť. Výnimky týkajúce sa zachovania hornej vekovej hranice 70 rokov pre „niektorých verejnoprávných predstaviteľov“ (ktorými sú generálny prokurátor, predseda dvora audítorov a sudcovia ústavného súdu) boli ale predsa len poskytnuté.

103. Benátska komisia vzala na vedomie, že všeobecný dôchodkový vek 62 rokov sa bude postupne zvyšovať na 63 rokov najprv v roku 2014 a do 65 rokov v dlhodobom horizonte v závislosti od dátumu narodenia. Upozorňuje, že tento dôchodkový vek sa považuje za minimálnu hranicu s ohľadom na mnoho odvetví, v ktorých sa udržuje horná veková hranica 70 rokov, čo je v zásade považované za maximálny vek v súdnictve.

104. Benátska komisia neskúma túto záležitosť z osobitného uhla diskriminácie na základe veku, ale z hľadiska jej účinku na sudcovskú nezávislosť. Z tohto pohľadu retroaktívny účinok nového nariadenia vzbudzuje obavy. Celá generácia sudcov, ktorí vykonávajú svoju prácu bez zjavných nedostatkov – a ktorí boli oprávnení (a to sa aj očakávalo) aj naďalej pracovať ako sudcovia – musí odísť do dôchodku. Komisia nevidí materiálne zdôvodnenie núteného odchodu sudcov do dôchodku (vrátane mnohých držiteľov vyšších súdnych pozícií). Nedostatok presvedčivých dôvodov mohol byť jedným z dôvodov, pre ktorý na verejnosť prenikli otázky týkajúce sa skrytých motívov nového nariadenia.

105. Náhla zmena hornej vekovej hranice vytvára problém, že významná časť – takmer desať percent maďarských sudcov – zakrátko odíde do dôchodku (225 až 270 z 2 900 sudcov v Maďarsku). Argument, ktorý bol prezentovaný, že vyšší počet mladých sudcov s „modernou kvalifikáciou“ zvýši výkon súdnictva, pretože sa očakáva, že budú „vhodnejšie niesť vyššiu záťaž“, ako aj že budú „ambicióznejší a flexibilnejší“, je nutné zamietnuť ako nedostatočne preukázaný.

106. Okrem toho má Benátska komisia obavy z ustanovení zákona CXXXI, ktorým sa mení zákon LXVII z roku 1997 o právnom postavení a odmeňovaní sudcov a ktorý ustanovuje, že žiadni noví sudcovia nemôžu byť vymenovaní v období šiestich mesiacov pred nadobudnutím účinnosti nových právnych predpisov týkajúcich sa súdnictva. Počas stretnutia v Budapešti bolo toto ustanovenie označované len ako „moratórium“ na vymenovanie sudcov. Zdá sa, že toto ustanovenie sa netýka všeobecnej otázky veku odchodu do dôchodku, ale vôle parlamentu, ktorý by mal zabezpečiť, aby sa menovanie všetkých nových sudcov vrátane mnohých predsedov súdov uskutočnilo v rámci nového systému, čo poskytuje novozvolenému predsedovi národného súdneho úradu zásadnú úlohu v týchto záležitostiach. S ohľadom na vysoké pracovné zaťaženie niektorých súdov je ťažké ospravedlniť na jednej strane nútenie sudcu, aby odišiel do predčasného dôchodku, a pritom na druhej strane neposkytnúť možnosti rýchlejšieho obsadenia voľných pracovných miest.

107. Benátska komisia zdôrazňuje význam vyváženej vekovej štruktúry týkajúcej sa oblastí súdnictva a verejnej služby ako celku. Zdôrazňuje argument maďarských orgánov, že „odborníci z rôznych vekových skupín môžu prispieť k vysokej úrovni odbornej činnosti“.

108. Delegácia Benátskej komisie dostala od maďarských úradov kópiu listu komisárky Európskej únie Reding, ktorá navrhuje zmeny systému predčasného odchodu do dôchodku. Sudcovia, ktorí chcú zostať vo funkcii, by sa mohli obrátiť na národnú súdnu radu, ktorá by posudzovala ich žiadosti na základe ich „odbornej a zdravotnej spôsobilosti“. Nie je jasné, prečo je potrebné overovať odbornú spôsobilosť. Ak je sudca schopný plniť svoju prácu, je zrejmé, že je „profesionálne

schopný“ pokračovať v práci. Na druhej strane hodnotenie zdravotnej spôsobilosti môže byť odôvodnené.

109. V návrhu sa ďalej uvádza, že predĺženie pracovného pomeru môže byť udelené iba v rámci limitov (kvót), ktoré sú vopred stanovené predsedom národného súdneho úradu a národnou súdnou radou. To vyvoláva problém najmä tam, kde je kvóta vyčerpaná v priebehu jedného roka. Od tej doby musia byť všetky budúce požiadavky pre zvyšok roka zamietnuté, čo by mohlo vytvoriť nový problém diskriminácie medzi sudcami.

110. Z uvedených dôvodov by maďarské orgány mali prijať menej rušivé a nie také uponáhľané riešenie pre postupné znižovanie hornej vekovej hranice. I keď tu by mohli byť dobré dôvody pre ustanovenie pevnej vekovej hranice pre sudcov bez možnosti výnimky, v súčasnej situácii v Maďarsku sa prinajmenšom odporúča, aby na ochranu oprávnených záujmov súčasných sudcov bolo prechodné obdobie predĺžené.

2. Predseda Kúrie

111. Benátska komisia vo svojom stanovisku k novej ústave vyzvala maďarské orgány, aby prijaté prechodné ustanovenia „neboli používané ako prostriedok ukončenia funkčného obdobia osôb zvolených alebo menovaných na základe predchádzajúcej ústavy“.⁵² Vo svojej odpovedi pre Benátsku komisiu maďarská vláda uviedla, že „Maďarsko plne súhlasí s týmto návrhom a uisťuje Komisiu, že prechodné ustanovenia nebudú použité na neoprávnené ukončenie funkčného obdobia osôb zvolených za predchádzajúceho právneho režimu“.⁵³

112. Článok 25 ústavy ustanovuje, že najvyšším súdnym orgánom je Kúria. Podľa čl. 11 prechodných ustanovení k ústave je Kúria dedičom (právnym nástupcom) najvyššieho súdu. Všetci sudcovia najvyššieho súdu zostávajú vo funkcii ako sudcovia s výnimkou predsedu. § 114 ZOSS zakladá nové kritérium voľby predsedu, ktoré vedie k nespôsobilosti bývalého predsedu najvyššieho súdu stať sa predsedom Kúrie. Toto kritérium sa týka doby, keď pôsobil ako sudca v Maďarsku, a nezahŕňa dobu, keď pôsobil ako sudca napr. na Európskom súde. Mnohí veria, že nové kritériá mali jediný zámer, a to aby sa fyzická osoba – aktuálny predseda najvyššieho súdu – nemohol stať predsedom Kúrie. Hoci zákon bol formulovaný vo všeobecnej rovine, jeho účinok bol nasmerovaný proti konkrétnej osobe. Zákony tohto typu sú v rozpore s právnym štátom.

113. Iné krajiny majú pravidlá, ktoré zahŕňajú aj časové obdobia, ktoré sudcovia strávili v zahraničí. § 28.3 ZPPOS uvádza, že doba, počas ktorej sú sudcovia dlhodobo vysielaní do zahraničia, sa považuje za dobu dosiahnutú v služobnom mieste, v ktorom pôsobili pred pobytom v zahraničí. Zákon neustanovuje minimálnu dobu, ktorú musí sudca stráviť v Maďarsku pred vyslaním do zahraničia. Preto by bolo potrebné zákonom upraviť rovnocennosť medzi vnútroštátnymi a medzinárodnými funkciami, a to najmä s ohľadom na požiadavky, ktoré musí spĺňať kandidát, ktorý by mohol byť menovaný napr. za predsedu Kúrie. Navyše, je veľmi nezvyčajné prijať právne predpisy, ktoré sú retroaktívne a vedú k zosadeniu predstaviteľa z vysokej funkcie, akým je napr. predseda Kúrie.

114. Nerovnaké zaobchádzanie medzi sudcami najvyššieho súdu a ich predsedom je ťažké obhájiť. Maďarské orgány argumentovali, že povaha úloh predsedu Kúrie a predsedu najvyššieho súdu sa radikálne líši a že predseda najvyššieho súdu by sa mal viac angažovať v administratívnych

⁵² Bod 140.

⁵³ S. 12.

záležitostiach v porovnaní s predsedom predchádzajúcej národnej súdnej rady, zatiaľ čo predseda Kúrie by sa mal viac zaoberať hmotným právom a zabezpečovať jednotnosť judikatúry. Avšak tento argument nie je presvedčivý. Na plnenie úloh predsedu Kúrie by bolo vhodné použiť skúsenosti Európskeho súdu pre ľudské práva

115. Keďže ustanovenia ústavy týkajúce sa spôsobilosti stať sa predsedom Kúrie by bolo možné chápať aj ako pokus zbaviť sa určitej osoby, ktorá by mohla byť kandidátom na predsedu Kúrie, teda toho, kto pôsobil ako predseda predchodcu Kúrie, môže zákon pôsobiť ako sankcia svojho druhu pre bývalého predsedu najvyššieho súdu. Aj keď to nie je tento prípad, obava, že sa to môže stať, predstavuje riziko, že to bude mať odstrašujúci účinok, čo ohrozuje nezávislosť justície.

X. Závery

116. Prijatie ústavy a najmä prijatie zákona o právnom postavení a odmeňovaní sudcov (ZPPOS) a zákona o organizácii a správe súdov (ZOSS) v Maďarsku, ako aj prechodné ustanovenia ústavy priniesli do súdneho systému radikálnu zmenu.

117. Komisia uznáva, že bolo potrebné zlepšiť efektívnosť predchádzajúceho systému. Hoci našla mnoho pozitívnych prvkov v oboch zákonoch, napriek tomu ale našla aj mnoho problematických bodov. Aj keď by sa možno niektoré z nich dali odôvodniť v rámci maďarských tradícií, reforma ako taká predstavuje hrozbu pre nezávislosť súdnictva. Reforma zavádza unikátny systém výkonu súdnictva a jeho správy, ktorý neexistuje v žiadnej inej krajine.

118. Hlavným problémom je sústredenie moci v rukách jedinej osoby – predsedu národného súdneho úradu. Hoci štáty požívajú širokú mieru voľnosti pri zriaďovaní správy a výkonu súdnictva, v žiadnom inom členskom štáte Rady Európy nie sú také dôležité právomoci, najmä právomoc vyberať sudcov a vyšších funkcionárov, zákonom zverené do rúk jednej osoby. Ani spôsob vymenovania predsedu národného súdneho úradu, ani spôsob, akým je výkon jeho funkcie kontrolovaný, nemôže Benátsku komisiu uspokojiť. Predseda národného súdneho úradu je skutočne kľúčovou osobou, ktorá rozhoduje prakticky o každom aspekte týkajúcom sa organizácie súdneho systému, a má široké diskrečné právomoci, ktoré prevažne nepodliehajú súdnej kontrole. Predseda je volený bez konzultácie s predstaviteľmi súdnej moci a v zásade nie je zodpovedný nikomu (iba v prípadoch porušenia zákona). Príliš dlhé funkčné obdobie (9 rokov) uvedené obavy len umocňuje.

119. Hlavné body, ktoré si vyžadujú revíziu, zahŕňajú:

- reguláciu množstva organizačných záležitostí na úrovni kardinálnych zákonov,
- voľbu predsedu národného súdneho úradu na deväťročné obdobie, ktoré môže byť neobmedzene predlžované blokujúcou jednou tretinou poslancov,
- veľmi dlhý zoznam kompetencií predsedu národného súdneho úradu, ktoré nepodliehajú vetu národného súdneho úradu ani súdnej kontrole,
- prisúdenie právomocí predsedu národného súdneho úradu do rúk jedinej osoby bez zabezpečenia dostatočnej miery zodpovednosti,
- absencia záväzku predsedu národného súdneho úradu odôvodňovať všetky rozhodnutia,
- zloženie národného súdneho úradu pozostávajúce výlučne zo sudcov (bez účasti advokátov, občianskej spoločnosti),
- obmedzenie národného súdneho úradu vo všetkých právomociach,
- chýbajúce veto národného súdneho úradu voči vymenovaniu predsedov súdov predsedom národného súdneho úradu,

- systém kontroly sudcov predsedom súdu, ktorý musí podávať hlásenia nadriadeným súdom až po Kúriu o rozsudkoch, ktoré sa odchyľujú od predchádzajúcej judikatúry (zjednocovací proces),
- veľký vplyv predsedu národného súdneho úradu na vymenovanie predsedov súdov a starších sudcov (*senior judges, pozn. prekl.*),
- možnosť predsedu národného súdneho úradu iniciovať zjednocovací proces, čo je v rozpore s jeho administratívnou funkciou,
- dlhé (aj opakujúce sa) skúšobné doby sudcov,
- možnosť preloženia sudcu proti jeho vôli a tvrdé dôsledky v prípade odmietnutia (vylúčenie a automatické prepustenie),
- absencia dostatočných záruk dodržania práva na spravodlivý proces v prípadoch hodnotiacich a disciplinárnych konaní,
- preloženie vecí predsedom národného súdneho úradu na iný súd, ale najmä absencia objektívnych kritérií pre výber týchto vecí, ako aj súdu, na ktorý majú byť preložené,
- regulácia predčasného odchodu sudcov do dôchodku.

120. Benátska komisia dospela na základe posúdenia uvedenej problematiky, ako aj ďalších problémov, ktorými sa zaoberá toto stanovisko, k záveru, že kľúčové prvky reformy nielenže protirečia európskym štandardom o organizácii súdnictva, najmä požiadavke jeho nezávislosti, ale sú problematické, aj čo sa týka práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 dohovoru. Toto stanovisko sa snaží poukázať na to, ako možno tieto problémy odstrániť prostredníctvom dodatkov k novoprijatým zákonom.

121. Benátska komisia vo svojom stanovisku k novej ústave vyjadrila nádej, že jej odporúčania budú vzaté do úvahy „novelizovaním ústavy tam, kde je to nevyhnutné“.⁵⁴ Komisia naďalej zastáva názor, že základné zásady nezávislosti súdnictva vrátane systému silných „brzd a protiváh“ by mali byť zakotvené v samotnej ústave, ktorá by mala byť v tomto duchu novelizovaná.

122. Benátska komisia bola informovaná, že ako reakciu na návrh jej stanoviska vláda plánuje v parlamente predstaviť dodatky k zákonom týkajúcim sa súdnictva, čo Komisia víta. Komisia nemá možnosť preskúmať tieto návrhy, ale ostáva maďarským orgánom naďalej k dispozícii, ak by bolo potrebné ich preskúmanie.

⁵⁴ Bod 150.