

Súdna moc II. – správa súdov a Súdna rada SR

Lucia Berdisová, Ústavné právo II

zmysel spravovania súdnictva, Súdna rada SR a jej funkcia a postavenie, sudcovské rady a ich funkcia, predsedovia súdov, ich výber a právomoci

1. Čo je to správa súdov a prečo ju potrebujeme?

Súdna moc nie sú len sudcovia a sudkyne, ale celý administratívny aparát. Súdnu mocou sú samozrejme predovšetkým osoby, ale tie vykonávajú funkciu v istom priestore a v istom právnom rámci. Priestor, nielen pojednávacie miestnosti, ale aj kancelárie, teda budovy, informačné systémy a hardware, atď. je potrebné spravovať a rozpočtovať. Správou súdnictva je aj vyvodzovanie zodpovednosti pri výkone funkcie mimo pravidiel (zákonných alebo etických, ak by sme ich chceli rozlišovať), ale aj hodnotenie niektorých parametrov výkonu systému. Správou súdnictva je aj administrácia súdneho procesu, „beh spisu“ v rámci súdneho manažmentu, zavedenie elektronického spisu, či delba práce medzi sudcovským a nesudcovským aparátom a podobne.

Otázkou je, kto a ako má túto správu zabezpečovať tak, aby sa nezasahovalo do nezávislosti súdnej moci. Vhodné modely súdnej správy sa vlastne stále hľadajú, definitívne odpovede neexistujú a pri hľadaní odpovede treba prihliadať na podmienky každej krajiny.

Aj náš ústavný súd v roku 2015 poukázal na faktickú variabilitu modelov súdnej správy ako istý protiargument k niektorým medzinárodným a európskym odporúčaniam smerom k súdnej rade: „*Ak zameriame náš pohľad na existujúce modely správy justície v Európskej únii, zistíme o poznanie väčšiu rôznorodosť [než evokujú niektoré medzinárodné a európske odporúčania, ako napr. Magna charta sudcov prijatá Poradnou komisiou európskych sudcov, pozn. LB]. Porovnávací pohľad nám totiž ukazuje, že model súdnej rady, ktorý je v spomínaných dokumentoch prezentovaný ako „ten jediný vhodný“, je skôr iba európskym normatívnym prototypom, pretože rôznorodosť, čo sa týka správy súdnictva, zostáva charakteristickým znakom súčasnej Európy. Pri existujúcej rôznosti modelov správy justície nemožno povedať, že jeden a ten istý model pre každý štát by bol ten správny a že jeho mechanické prevzatie zaručí dosiahnutie žiadanych cieľov nezávislého, výkonného a profesionálneho súdnictva v tej-ktorej krajine.*“ (PL. ÚS 2/2012).

Existujú viaceré modely súdnej správy a ich hybridy:

1. správa cez výkonnú moc – typicky ministra/ministerku spravodlivosti

Myšlienkový základ tohto modelu je v predstave súdnictva ako súčasť štátneho aparátu. Ak aj súdnictvo rozhoduje nezávisle a nestranne, nič podľa toho modelu nebráni tomu, aby výber sudcov a administráciu „okolo“ ich nezávislého rozhodovania robila výkonná moc. Zároveň, existuje aj niečo ako justičná politika – napr. Chceme alebo nechceme elektronický súdny spis? Ako má byť nastavené rozpočtovanie súdov? Majú sídliť vo „vlastných“ budovách, alebo v prenájme? Ako a kde majú byť súdy zriadené – ako má vyzeráť súdna mapa? Navyše, financie – rozpočet, má v gescii výkonná moc a zo štátneho rozpočtu sa financujú pochybenia jednotlivých súdov, napríklad aj primerané zadosťučinenia pri prieťahoch v konaní. V SR bol prevažne tento model aplikovaný do zakotvenia a zriadenia Súdnej rady SR. Nevýhodou je, že model často stojí na rozhodovaní jedného človeka alebo úzkeho okruhu ľudí, preto je ľahšie zneužitelný a často závislý od úrovne politickej kultúry, teda skôr neformálnych hraníc výkonu istých právomocí. Ministromi pri správe súdov v tomto modeli často asistujú predsedovia súdov, ktorí akoby v danom spadajú po výkonnú moc. Niektoré kompetencie (napr. kontrola spisu) by sme ale mohli hodnotiť aj ako samosprávne, lebo sa už blízko dotýkajú individuálnej rozhodovacej činnosti. Čisto samosprávnymi orgánmi sú sudcovské (nie súdne) rady pôsobiace na jednotlivých súdoch. Teda aj tento model predpokladá, že správu nerobí len a len minister.

2. správa najmä cez najvyššiu sudcovskú radu

Tento model je postavený na prenose nejakej relevantnej časti správy na orgány, v ktorej relevantnú alebo väčšinovú časť obsadzujú sudcovia a sudkyne. Tieto orgány majú často na seba prenesené buď personálne otázky (kreácia sudcovskej funkcie, pridelenie na súd, preloženie, disciplinovanie) alebo materiálne otázky (rozpočtovanie, materiálna správa). Vykonávajú často aj isté z povahy akoby samosprávne funkcie, ktoré predtým výkonná moc nemala, len ich mal iný orgán súdnej samosprávy (napr. vyjadrovanie sa k návrhu rozpočtu súdov). Nevýhodou tohto modelu je to, že v praxi viedol k súdnemu korporativizmu a ochrane sudcov a sudkýň aj pred vyvodzovaním zodpovednosti.

3. autonómna správa v mnohom jednotlivým súdom samotným

Ide o model, ktorý sa realizuje skôr na najvyšších alebo ústavných súdoch. Na nižších súdoch typicky v USA. Práve kvôli tomuto modelu vie byť veľký rozdiel medzi dvoma súdmi rovnakého stupňa. Jeden súd môže využívať lístkový systém efektívneho podávania návrhov na podateľni a viesť spisy elektronicky, elektronicky komunikovať s účastníkmi a podobne, a iný súd rovnakého stupňa v tej istej krajine môže byť plne analógový. Zjednodušene povedané, súdy si stanovujú administratívnu politiku a nesú za ňu zodpovednosť. Zároveň existuje nejaký centrálny orgán, zložený zo sudcov, ktorý v istej miere robí okrem iného aj nejakú časť súdnej správy. V USA napríklad centrálny súdny orgán môžu normovať aj podmienky vstupu do povolania advokáta, alebo predmety, ktoré sa majú učiť na právnických fakultách.

4. zmiešané koncepcie

Slovenský model správy súdnictva bol do roku 2001 postavený najmä na ministrovi spravodlivosti, po roku 2001 (resp. praktickým zriadením Súdnej rady SR v 2002) ide skôr o druhý model. Kľúčovými aktérmi správy v súdnictve teda sú **minister/ka spravodlivosti, predsedovia súdov, Súdna rada Slovenskej republiky** ako verzia najvyššej sudcovskej rady, **sudcovské rady** na jednotlivých súdoch.

2. Prečo vznikla Súdna rada Slovenskej republiky?

Už relatívne krátko po revolúcii v roku 1989 sa začalo upozorňovať na potrebu urobiť súdy nezávislými. Počas socializmu súdy rozhodovali relatívne malé množstvo typovo nie rozmanitých vecí, pričom v prípade záujmu Strany alebo jej predstaviteľov mohli byť rozhodnutia ovplyvňované predovšetkým prostredníctvom predsedov, ktorí okrem iného pridelovali veci na rozhodnutie a mohli si „dopytovanú“ vec nechať na rozhodovanie aj seba (k súdnictvu za socializmu pozri napr. Ota Ulča: Malá doznání okresního soudce. Šulc a Švarc, 2013). Sudcovia boli po vzniku SR v zmysle ústavy pôvodne volení NR SR na štyri roky a následne bez časového obmedzenia. Návrh podávala vláda. Vlode návrh prekladal minister spravodlivosti. Ten prakticky prenechal výber kandidátov na predsedov súdov a bol skôr len akýmsi poštárom (napr. Ján Čarnogurský). Tým sa posilňovala úloha predsedov súdov, ale aj ich moc.

V kontexte pristúpenia k Európskej únii boli krajinám, vrátane SR, zo strany EÚ ponúkané revízie s cieľom posilnenia nezávislosti súdnej moci. Jedna z vecí, ktorá sa mala zmeniť bola kreácia sudcov. SR vybrala model správy súdov cez Najvyššiu správu súdnictva vo verzii, v ktorej najmenej polovica členov sú sudcovia (avizovaná je novela ústavy, v zmysle ktorej budú sudcova tvoriť práve polovicu). Dôvodová správa k novele ústavy z roku 2001 (ÚZ č. 90/2001 Z.z.) rovnako ako J. Drgonec uvádzajú, že zriadenie Súdnej rady SR bolo písomným záväzkom SR na pristúpenie, reálny písomný záväzok sa však (LB) nepodarilo nájsť.

David Kosař konštatuje, že istú autonómiu súdnej moci od moci zákonodarnej a výkonnej môžeme dosiahnuť nielen cez súdne rady, ale aj cez už spomínaných predsedov súdov. Tí však môžu zároveň **oslabiť nezávislosť súdnej moci – jednotlivých sudcov** - práve preto, že sudcovia budú na nich závislí smerom k istým „dobrám“ (napr. odmeny, vybavovanie sťažností na sudcov, disciplinovanie (podanie návrhu), súhlas so sťažou, ktorá je v praxi predvojom k „povýšeniu“ na súd vyššieho stupňa, atď.). Hrozby nezávislosti súdnej moci teda nie sú len vonkajšie, ale aj vnútorné. (Kosař, D.: Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice. *European Constitutional Law Review*, vol. 13, issue 1, s.

97, s. 120). Správu súdnej moci má teda jednak rovinu normatívnu – čo je a má byť podľa ústava a zákona a faktickú – čo sa reálne deje. Je potrebné vnímať túto interakciu a pnutie.

2.1. Ústava neponúka žiadnu definíciu súdnej rady. Čo je to teda za orgán?

Typicky je Súdna rada SR definovaná ako orgán **legitimity súdnictva**. Legitimizuje súdnu moc aj pri výbere sudcov, aj tým, že vykonáva akúsi verejnú kontrolu súdnej moci, tým, že dohliada na to, aby sudcovia a sudkyne spĺňali predpoklady sudcovskej spôsobilosti trvale, atď.

Definíciu súdnej rady ponúkal postupne aj ústavný súd vo svojej judikatúre, precizoval ju, až sa v definícii podľa niektorých ústavných sudcov (dissentujúcich) dostal za hranice ústavy a definíciou jej dodal charakteristiku, ktorú nemá. Ústavný súd začal tým, že Súdna rada SR je orgánom sui generis (svojho druhu), ktorý robí aj štátnu správu aj samosprávu súdnej moci (I. ÚS 62/06), orgánom, ktorý zabezpečuje nezávislosť súdnej moci (III. ÚS 79/04) až dospel k tomu, že Súdna rada je sama nezávislým orgánom. V texte ústavy táto charakteristika nie je, je iba v dôvodovej správe k návrhu ústavného zákona, ktorý bol modifikovaný. Ústavný súd konštatoval, že Súdna rada SR je „*osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej*“ (PL. ÚS 2/2012).

2.2. Kto sú členovia Súdnej rady SR? Sú odvolateľní „len tak“?

Členmi súdnej rady sú sudcovia volení sudcami (9), čím sa zabezpečuje samosprávny aspekt fungovania súdnej rady a tiež istý expertný aspekt fungovania. Po troch členoch menujú alebo volia prezident/ka, vláda a parlament, čím sa zabezpečuje istý vôľový aspekt fungovania súdnej rady, a jej demokratická legitimita. Takto menovaní a volení členovia ale musia byť právnici alebo právničky sa 15 ročnou praxou v právnickom povolani a musia byť aj bezúhonní (čl. 141a ods. 2 ústavy). Zákon o súdnej rade preferuje, aby išlo o nesudcov (§ 3 ods. 2 zákona č. 185/2002 Z.z.). Funkčné obdobie je 5 rokov.

Existuje spor o to, či sú členovia menovaní alebo volení prezidentom, vládou a parlamentom odvolateľní. Najprv ústavný súd konštatoval, že odvolateľní sú, lebo vzťah medzi nimi a tým, kto ich nominoval, je založený na dôvere (napr. IV. ÚS 46/2011) Neskôr iný senát chcel rozhodnúť inak, a tak podal návrh na zjednotenie právnych názorov senátov plénu. To v PLz. 2/2018 konštatovalo, že členov odvolať nemožno, lebo by neboli nezávislými, a potom by nebola nezávislou ani súdna rada.

Toto rozhodnutie vzbudilo kritiku. Len pre zaujímavosť, senát, ktorý návrh na plénum podal, nestihol v pôvodnom zložení vec rozhodnúť (ústavným sudcom skončilo funkčné obdobie), a nový sudca spravodajca podal v marci 2020 plénu návrh na zmenu tohto zjednocujúceho stanoviska.

2.3. Aké sú právomoci Súdnej rady SR?

Právomoci súdnej rady sú uvedené v čl. 141a ods. 5 ústavy a v zákone o súdnej rade. Kľúčové sú:

- predkladanie návrhov prezidentovi na vymenovanie kandidátov na sudcov po tom, čo samotná súdna rada preverila, či spĺňajú predpoklady sudcovskej spôsobilosti (tzv. sudcovské previerky)
- dohliadanie na to, či podmienky spôsobilosti spĺňajú sudcovia aj počas trvania funkcie,
- voľba členov disciplinárnych senátov,
- prijímanie zásad sudcovskej etiky,
- vyjadrovanie sa k návrhu rozpočtu súdov,
- pridelovanie a prekladanie sudcov,
- voľba kandidáta na predsedu NS SR a kandidátov na sudcov ESÚP a Súdneho dvora EÚ.

3. Prečo potrebujeme sudcovské rady na súdoch?

Sudcovské rady sú iba samosprávnymi orgánmi zriaďovanými na každom súde. Ak nie sú jej členovia navolení, jej funkcie plní plénum súdu. Majú 3-9 členov volených a odvolávaných plénom na 5 rokov. Právomocami sú napríklad prerokovanie a vyjadrovanie sa k rozvrhu práce súdu; vyjadrovanie sa k návrhu rozpočtov súdov; podávanie návrh na začatie disciplinárneho konania (veľmi dôležitá a málo využívaná právomoc); voľba člena výberovej komisie, ktorá vyberá predsedu súdu.

4. Kto sú to predsedovia súdov, kto ich vyberá a aké majú právomoci?

Predsedovia súdov riadia a spravujú súd. Robia správu súdu akoby cez výkonnú moc. Preto sú podozrievaní z toho, že cez nich výkonná moc nelegitímne ovplyvňuje súdnictvo. Reálne aj preto, že nemajú v súčasnosti obmedzený počet funkčných období, sú skôr samostatnými silovými aktérmi, ktorí si vedia tvoriť sieť lojalít. Niektorí paralelne vykonávajú aj súdnictvo, hoci s výrazne zníženým nápadom vecí. Čo sa týka **riadenie a správy súdu** (okrem iného):

- vydávajú rozvrh práce,
- vykonávajú dohľad nad dôstojnosťou a nad dodržiavaním zásad sudcovskej etiky,
- robia vnútornú revíziu napr. spisov (nesmú ale zasahovať do rozhodovacej činnosti)
- vybavujú sťažnosti (napr. priedahy).

Aktami predsedu sú opatrenia (na odstránenie nedostatkov).

Predseda môže podávať návrh na začatie disciplinárneho konania. **Koná v mene súdu**. Je odvolateľný ministrom, ak si neplní zákonné povinnosti, alebo na návrh sudcovskej rady súdu, súdnej rady a predsedu súdu vyššieho stupňa. Zákonná úprava vyžaduje, aby predseda bol sudcom, nie je nemožný ale aj iný prístup, kde predseda by bol skôr manažérom a nesudcom, možno aj neprávnikom.

4.1. Vznik funkcie predsedu súdu

