

IVAN HALÁSZ

ORCID: 0000-0002-5248-4217

Instytut Nauk Społecznych w Budapeszcie

Instytut Stanu i Prawa Akademii Nauk Republiki Czeskiej

RADOSŁAW GRABOWSKI

ORCID: 0000-0003-3362-7363

Uniwersytet Rzeszowski

EWOLUCJA WĘGIERSKIEGO MODELU ZARZĄDZANIA SĄDOWNICTWEM I SAMORZĄDU SĘDZIOWSKIEGO NA WĘGRZECH W LATACH 1989–2019*

Abstrakt: Węgierski system konstytucyjny po 1989 roku początkowo podlegał zmianom ewolucyjnym. Wcześniej obowiązująca konstytucja została jedynie zmieniona, mimo że w większości krajów regionu nowe konstytucje stworzyły nowe koncepcje systemowe. Dotyczyło to także organizacji sądownictwa, która na Węgrzech przez długi czas pozostawała pod wpływem doktryny utworzonej w czasach państwa socjalistycznego. Znaczące korekty w tym zakresie nastąpiły dopiero w 1997 roku, ale stworzone wówczas rozwiązania i instytucje — w tym samorząd sędziowski — przetrwały jedynie nieco ponad dekadę. Partie polityczne, które doszły do władzy w 2010 roku, uchwaliły nową Ustawę Zasadniczą i dokonały daleko idących przekształceń w dziedzinie symboli, zasad konstytucyjnych i systemu organów konstytucyjnych. Zarówno zakres zmian, jak i sposób ich przeprowadzenia wywołały opór ze strony różnych środowisk, w tym sędziów, których wpływ na organizację sądownictwa i jego funkcjonowanie został znacznie zmniejszony. Spór był przedmiotem debaty w całej Europie, a instytucje Rady Europy i Unii Europejskiej angażowały się w jego rozwiązanie.

Słowa kluczowe: Węgry, organizacja sądownictwa, samorząd sędziowski, konstytucja

Demokratyczne przemiany, do których doszło na Węgrzech w latach 1989–1990, wymusiły decentralizację zarządzania sądownictwem i stworzenie samorządu sędziowskiego¹. Reforma w tym zakresie nastąpiła jednak dopiero w 1997

* Artykuł powstał dzięki wsparciu długoterminowego rozwoju koncepcyjnego organizacji badawczej Instytutu Państwa i Prawa ASCR, v. w. i., RVO: 68378122.

¹ W okresie komunistycznym minister sprawiedliwości zarządzał sądownictwem za pośrednictwem wyznaczonych przez niego sędziów. Nowa ustawa o sądach została przyjęta w 1972 roku,

roku. W okresie przejściowym administracja sądownictwa — z poszanowaniem specjalnego statusu Sądu Najwyższego (Legfelsőbb Bíróság) — należała do kompetencji rządu, który wykonywał ją za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości. Wewnętrzne zarządzanie pozostawało w gestii kierownictwa sądów, które było odpowiedzialne przed ministrem. Poza ogólnym nadzorem nad pracą sądów minister wciąż mógł pośrednio wpływać na podejmowane przez sędziów rozstrzygnięcia. Przestrzeganie praworządności oraz postępująca demokratyzacja państwa wymagały zmniejszenia roli ministerstwa i zwiększenia udziału sędziów w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości. Ogólny nadzór nad działalnością sądów został zniesiony już w 1990 roku², ale Minister Sprawiedliwości zachował uprawnienia do mianowania prezesów sądów okręgowych i lokalnych, a także uprawnienia budżetowe.

W 1991 roku utworzono pierwsze kolegialne organy sądownicze uczestniczące w zarządzaniu sądownictwem. Były to: konferencja sędziów okręgu, rada sądu okręgowego oraz Krajowa Rada Sądownictwa (Országos Bírói Tanács, OBT). W latach 1991–1997 Minister Sprawiedliwości był uprawniony w zakresie decyzji kadrowych i budżetowych na różnych szczeblach, za zgodą organów samorządu sędziowskiego. Uprawnienia samorządu nie odnosiły się jednak do powoływania prezesów sądów, a w wyniku reformy z 1997 roku zostały radykalnie zredukowane i przeniesione na inne organy³.

Reforma sądownictwa z 1997 roku — poza przekształceniem struktury trój-szczeblowej w czteroszczeblową na skutek powołania sądów apelacyjnych — całkowicie zniósła kompetencje ministra w zakresie administracji wymiaru sprawiedliwości i stworzyła w tym celu nowy organ, niemający dotychczas na Węgrzech swojego odpowiednika. Była to Krajowa Rada Wymiaru Sprawiedliwości (Országos Igazságszolgálatási Tanácsot, OIT), która była organem sądowniczym, a jednocześnie centralnym organem administracyjnym sądownictwa⁴.

OIT, która działała z urzędu pod przewodnictwem prezesa Sądu Najwyższego, składała się z 15 członków, z których dwie trzecie były wybierane na przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, a jedna trzecia reprezentowała wirylistów lub delegatów różnych organów i instytucji, jak na przykład Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny czy przewodniczący Węgierskiej Izby Adwokackiej (Magyar Ügyvédi Kamara). Dwóch członków OIT wybierał parlament spośród swoich członków — w praktyce byli to przewodniczący komisji budżetowej i przewodniczący

tworząc „ograniczoną niezależność” sądów. Przejawiało się to na przykład w tym, że minister nie miał już formalnego prawa do wydawania sądom bezpośrednich poleceń i nakazów. Jednocześnie jednak gwarancje niezawisłości sędziowskiej jeszcze się nie narodziły, więc naciski na sędziów były, ale miały charakter nieformalny. Zob. L. Szöke, *A bírói önigazgatás megszűntetése*, Méltányosság Politikaelemző Központ, Budapest 2012, s. 2, https://gondola.hu/cikkek/80333-A_biroi_onigazgatas_megszuntetese.html (dostęp: 18.08.2019).

² Ustawa nr XLVII z 1989 roku.

³ M. Dezső *et al.*, *Alkotmánytan I*, Budapest 2007, s. 579.

⁴ *Ibidem*, s. 576.

komisji wymiaru sprawiedliwości. Wyboru dziewięciu sędziów i ich zastępców dokonało około 2600 mianowanych sędziów w sądach lokalnych, a także w Sądzie Najwyższym. Wybrane osoby pełniły funkcję, kontynuując dotychczasowe zatrudnienie, choć w razie potrzeby mogły zostać zwolnione z wykonywania obowiązków sędziowskich⁵.

W nowym modelu autonomii — zbliżonym do rozwiązań przyjętych w Danii, Holandii i Szwecji⁶ — OIT miał rozbudowane kompetencje. Jego podstawowym zadaniem było administrowanie sprawami sądownictwa z poszanowaniem konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej, nadzór nad działalnością władz sądów okręgowych oraz apelacyjnych. Do najważniejszych kompetencji kreacyjnych OIT należało mianowanie władz sądów apelacyjnych i okręgowych. OIT uczestniczyła też w procedurze mianowania i odwoływania sędziów oraz dokonywała kontroli stosowania przepisów proceduralnych i przestrzegania terminów. OIT miała uprawnienia do regulowania własnej struktury organizacyjnej, a także — podobnie jak Trybunał Konstytucyjny (Alkotmánybíróság) — uczestniczyła w przygotowaniu budżetu sądownictwa. OIT jako organ kolegialny wykonywała swoje uprawnienia na posiedzeniach, w obecności co najmniej dwóch trzecich członków. Do podjęcia decyzji wymagana była zwykła większość — tylko w kwestii głosowania w sprawie pozbawiania mandatu członka OIT wymagana była większość dwóch trzecich głosów.

Po wyborach do parlamentu w 2010 roku na Węgrzech do władzy doszła koalicja, którą utworzyły Węgierska Unia Obywatelska (Fidesz) i Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa. Przewaga, jaką ugrupowania te uzyskały w parlamencie, umożliwiła im uchwalenie w kwietniu 2011 roku nowej Ustawy Zasadniczej Węgier, która weszła w życie 1 stycznia 2012 roku. Akt ten wprowadził daleko idące zmiany w zakresie tożsamości konstytucyjnej państwa, ale nie zmienił koncepcji organizacji władzy oraz relacji między poszczególnymi organami konstytucyjnymi. Ustawa Zasadnicza wprowadziła zmiany w węgierskim sądownictwie, ale aby je w pełni zrozumieć, należy uwzględnić dwa inne akty prawne — ustawę organiczną⁷ dotyczącą organizacji oraz administracji sądów (ustawa CLXI z 2011 roku) i ustawę organiczną dotyczącą statusu oraz wynagrodzenia sędziów (ustawa CLXII z 2011 roku).

Skutkiem reform — poza modyfikacjami w zakresie organizacji sądownictwa — były zmiany nazewnictwa, nawiązujące do tradycyjnych określeń węgierskich. Sąd Najwyższy powrócił do używanej do roku 1949 nazwy Kúria. Przepisy

⁵ *Ibidem*, s. 576–577.

⁶ L. Szöke, *op. cit.*, s. 2.

⁷ Ustawy organiczne lokują się w hierarchii norm prawnych między konstytucją a ustawami zwykłymi. Są przyjmowane przez parlament większością dwóch trzecich głosów obecnych, co ma im zapewnić szczególną trwałość. Ich rolą po 2011 roku jest doprecyzowanie przepisów ustawy zasadniczej, choć w konstytucji nie ma wskazówek, w jakich sprawach należy uchwalić ustawę organiczną, a w jakich wystarczająca jest zwykła ustawa.

ustanowiło 20 sądów ogólnych (*törvényszékek*), które działają w poszczególnych komitatach (okręgach) oraz w stolicy. Przywrócono w ten sposób starą — i nieco archaiczną, bo sięgającą czasów feudalnych — węgierską nazwę sądów na tym poziomie organizacyjnym wymiaru sprawiedliwości. Sądy lokalne zostały zastąpione przez sądy rejonowe (*járásbíróságok*). Jedynie sądy apelacyjne (*ítélőtáblák*), które działają w pięciu miastach⁸, zachowały swoją pierwotną nazwę.

Ustawa Zasadnicza zezwala na tworzenie sądów specjalnych, a z systemu sądów powszechnych ustawodawca wyodrębnił dwa obszary szczególne: administrację publiczną i spory pracownicze. Rozstrzyganiem sporów prawnych w tym zakresie zajmują się sądy administracyjne i pracy (*közigazgatási és munkaügyi bíróságok*), działające na poziomie okręgowym (w komitatach). Co ciekawe, w strukturze sądów nie ma kolegów administracji publicznej, natomiast kolegium takie istnieje na szczeblu Kúrii. Konstytucja dopuszcza wyodrębnienie innych obszarów specjalnych, ale dotychczas to nie nastąpiło⁹.

Zgodnie z przepisami Ustawy Zasadniczej sędziów sądów powszechnych powołuje Prezydent Republiki, a kandydat musi mieć co najmniej 30 lat i spełniać wymogi konstytucyjne oraz ustawowe. Parlament uchwalił przepisy, które wykreaowały nowy szczegółowy system regulujący status sędziego. Najbardziej kontrowersyjną zmianą okazało się dostosowanie wieku emerytalnego sędziego do przepisów obowiązujących w przepisach prawa pracy. Zaostrzenie przepisów emerytalnych nie dotknęło Prezesa Kúrii, który jest wybierany przez parlament na wniosek Prezydenta Republiki. Doszło natomiast do zmiany długości kadencji Prezesa Kúrii z sześciu do dziewięciu lat. Prezesem Kúrii może być tylko sędzia — poprzedni tekst konstytucyjny nie formułował takiego wymogu, choć występowały one w ustawie LXVI z 1997 roku w sprawie organizacji i zarządzania sądami.

Nowym — a zarazem bardzo ważnym — przepisem dotyczącym sądownictwa i sędziów jest art. 28 węgierskiej Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym podczas stosowania prawa sądy muszą interpretować tekst norm prawnych zgodnie z ich celem i zgodnie z konstytucją. Interpretując Ustawę Zasadniczą i inne przepisy prawa należy mieć na uwadze moralne i ekonomiczne cele, jakim służą, a także zdrowy rozsądek i dobro publiczne. Przepis ten ma doprowadzić do zmiany dominującej w sądownictwie mentalności, która nakazuje kierować się literalnym brzmieniem normy prawnej, a także ułatwić stosowanie wykładni teleologicznej¹⁰.

⁸ Ich siedzibami są Szeged, Pecz, Debreczyn, Győr oraz Budapeszt.

⁹ Nowelizacja Ustawy Zasadniczej z czerwca 2018 roku umożliwiła między innymi utworzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgromadzenie Krajowe (Országgyűlés, węgierski parlament) uchwaliło w grudniu 2018 roku ustawę, na mocy której został stworzony odrębny system sądów administracyjnych. Minister Sprawiedliwości ma kompetencje w zakresie funkcjonowania i budżetu tych sądów, ma także wpływ na mianowanie sędziów. Siedzibą Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie Ostrzyhom, natomiast administracyjne sądy regionalne będą miały siedziby w Budapeszcie, Debreczynie, Győr, Miskolcu, Pecz, Segedynie i Veszprém.

¹⁰ A. Jakab, *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlatai következményei*, Budapeszt 2011, s. 268.

Ustawa Zasadnicza w brzmieniu z 2011 roku bardzo zwięźle uregulowała funkcjonowanie instytucji samorządu sędziowskiego, nie wymieniała nawet Krajowej Rady Wymiaru Sprawiedliwości (OIT), co w praktyce oznaczało jej likwidację. Zgodnie z art. 25 ust. 5 węgierskiej konstytucji „Organy samorządu sędziowskiego współuczestniczą w administrowaniu sądami”¹¹, ale nie wskazuje, jakie to organy¹². Autor jednego z pierwszych komentarzy do nowej Ustawy Zasadniczej z 2011 roku dowodził, że rola Krajowej Rady Wymiaru Sprawiedliwości (OIT) przejmie — jak w modelu niemieckim — Ministerstwo Sprawiedliwości, ale ukształtował się inny model.

Zmiany te były jedynie pierwszym krokiem w procesie reformy sądownictwa¹³. Po przyjęciu Ustawy Zasadniczej uchwalono wiele ustaw organicznych, które punktowo dookreślały regulacje konstytucyjne. Proces zmian ustrojowych został uzupełniony przez wprowadzenie licznych poprawek do Ustawy Zasadniczej, choć w zamyśle autorów zmian konstytucja miała być trwałym i niezmiennym fundamentem nowego ustroju Węgier.

Najobszerniejszą, a jednocześnie najbardziej kontrowersyjną była czwarta poprawka do Ustawy Zasadniczej z 2013 roku, a także związana z nią piąta poprawka z 2013 roku. Zakres większości poprawek był rezultatem dialogu lub sporu, które były prowadzone między większością parlamentarną a sceptycznym wówczas Trybunałem Konstytucyjnym bądź też między parlamentem (a właściwie większością parlamentarną) a różnymi instytucjami europejskimi (Radą Europy, Komisją Wenecką, Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim). Kwestia sądownictwa nie była jedynym punktem spornym, ale z pewnością należała — obok sądownictwa konstytucyjnego — do najważniejszych.

Po uchwaleniu Ustawy Zasadniczej przyjęto wspomnianą już ustawę CLXI z 2011 roku o organizacji oraz administracji sądów. Powoływała ona do życia Krajowe Biuro Sądownictwa (Országos Bírósági Hivatal, OBH). Prezes OBH jest wybierany przez parlament na dziewięcioletnią kadencję większością dwu trzecich głosów wszystkich posłów, na wniosek Prezydenta Republiki, i ma rozległe uprawnienia w procesie zarządzania sądownictwem: sprawuje ogólną administrację w zakresie sądownictwa, powołuje i odwołuje prezesów sądów apelacyjnych oraz przewodniczących sądów ogólnych (czyli dawnych sądów okręgowych), przedstawia Prezydentowi Republiki kandydatów do powołania na sędziów, ogłasza konkursy na stanowiska sędziowskie, a także decyduje o przeniesieniu sędziego. Dysponuje również istotnymi uprawnieniami w sprawach budżetu, organizuje szkolenia sędziów oraz informuje parlament i Krajową Radę Sądownictwa (OBT) o funkcjonowaniu sądownictwa. Właściwie Prezes OBH odziedziczył kompetencje zlikwidowanej Krajowej Rady Wymiaru Sprawiedliwości (OIT) i jej preze-

¹¹ *Ustawa Zasadnicza Węgier*, przeł. J. Snopek, wstęp W. Brodziński, Warszawa 2012, s. 86.

¹² A. Jakab, *op. cit.*, s. 266.

¹³ Zob. N. Balogh-Békesi, Z. Balogh, *A bíróságok, [w:] Államtan és a magyar állam szervezete*, red. P. András, T. András, Budapest 2013, s. 191–206.

sa, a także Prezesa Sądu Najwyższego. Ponadto nowe zadania i uprawnienia tak zwiększyły jego kompetencje, że zapewniły mu prymarną pozycję organizacyjną w sądownictwie węgierskim¹⁴.

Rozwiązania te wzbudziły liczne kontrowersje, a zakres kompetencji nowego organu skrytykowała Komisja Wenecka w dwóch opiniach z 2012 roku¹⁵. Podkreślono w nich potrzebę wzmocnienia roli Krajowej Rady Sądownictwa (OBT) jako organu samorządu sędziowskiego. Komisja podkreśliła niewystępowanie w nowym systemie skutecznych narzędzi kontroli Prezesa Krajowego Biura Sądownictwa, zwłaszcza w kontekście jego zbyt rozległych uprawnień.

W pierwotnym tekście Ustawy Zasadniczej z 2011 roku żaden z tych organów — ani OBH, ani OBT — nie zostały wymienione. Problem ten częściowo rozwiązała czwarta poprawka do Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którą zarządzanie sądownictwem na szczeblu centralnym jest wykonywane przez Prezesa Krajowego Biura Sądownictwa, który jest już wybierany przez parlament. Doszło w ten sposób do włączenia kontrowersyjnych przepisów do tekstu konstytucji, a czwarta poprawka nie wymienia Krajowej Rady Sądownictwa, lecz jedynie stwierdza, że organy samorządu sędziowskiego są zaangażowane w zarządzanie sądami.

Komentując czwartą poprawkę do Ustawy Zasadniczej, Komisja Wenecka w opinii CDL-AD nr (2012) 012 stwierdziła, że przeprowadzone zmiany oznaczają *de facto* powrót do sytuacji sprzed 2012 roku. Węgierski parlament — na skutek dialogu z Radą Europy — osłabił bowiem pozycję Prezesa OBH, wzmacniając z kolei pozycję organów samorządu sędziowskiego. Za krok wstecz uznano natomiast konstytucyjne umocowanie Prezesa OBH przy jednoczesnym pominięciu w tekście Ustawy Zasadniczej centralnego organu samorządu sędziowskiego, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa. Komisja Wenecka wskazała na niewystępowanie wśród norm konstytucyjnych koniecznych gwarancji dla samorządu sędziowskiego, a także nieustanowienie w Ustawie Zasadniczej zabezpieczeń przed nadużywaniem władzy przez tak wpływowy organ konstytucyjny jak Krajowe Biuro Sądownictwa¹⁶.

Prawdopodobnie najbardziej kontrowersyjnym punktem czwartej poprawki do Ustawy Zasadniczej o sądownictwie był art. 14, który dodał nowy ustęp 4 do art. 27. Zgodnie z nowym przepisem Prezes Krajowego Biura Sądownictwa uzyskał prawo wyznaczenia innego sądu niż ten, który początkowo był właściwy do rozpoznania sprawy, z zastrzeżeniem merytorycznych wymogów w tym zakresie. Zgodnie z czwartą poprawką Prezes OBH mógł podjąć taki krok w celu zagwarantowania sprawnej realizacji podstawowego prawa do sądu, a także zapewnić

¹⁴ L. Szóke, *op. cit.*, s. 5–6.

¹⁵ Były to opinie Komisji Weneckiej CDL-AD (2012) 001 i CDL-AD (2012) 020, odnoszące się do ustaw organicznych regulujących zagadnienia sądownicze, a w szczególności ustawy prawa nr CLXII z 2011 roku w sprawie statusu i przepisów sędziów, a także ustawy nr CLXI z 2011 roku w sprawie organizacji i zarządzania sądami.

¹⁶ Opinia Komisji Weneckiej CDL-AD (2012) 012, s. 20.

zrównoważone obciążenie poszczególnych sądów. Zagadnienie to miały szczegółowo uregulować postanowienia ustawy organicznej¹⁷.

Zbliżone uprawnienia, umożliwiające przekazywanie spraw do innego sądu, uzyskał na mocy Ustawy Zasadniczej z 2011 roku Prokurator Generalny, jednak Trybunał Konstytucyjny w decyzji nr 166/2011 (XII.20.) uznał je za niekonstytucyjne ze względu na sprzeczność z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W następstwie tej decyzji Zgromadzenie Krajowe pod koniec 2011 roku powierzyło Prokuratorowi Generalnemu takie uprawnienia na mocy przepisów przejściowych Ustawy Zasadniczej¹⁸. Wywołało to krytykę Komisji Weneckiej i innych międzynarodowych instytucji oraz środowisk zawodowych, gdyż przepis ten — w opinii licznych ekspertów — narusza prawo sądu. Czwarta poprawka do Ustawy Zasadniczej odebrała Prokuratorowi Generalnemu wspomniane uprawnienia, jednocześnie przyznając je Prezesowi Krajowego Biura Sądownictwa, co wywołało nową falę krytyki. Zapewne z tego powodu piąta poprawka do Ustawy Zasadniczej ostatecznie zniosła tę możliwość¹⁹.

Uchwalenie piątej poprawki było rezultatem silnej presji ekspertów krajowych i zagranicznych. Należy odnotować, że o opinię w tej sprawie zwrócił się do Komisji Weneckiej nie tylko Sekretarz Generalny Rady Europy, lecz także rząd węgierski, który w ten sposób odebrał sobie prawo do traktowania opinii komisji jako nadmiernej ingerencji zewnętrznej w proces stanowienia prawa na Węgrzech. Piąta poprawka do Ustawy Zasadniczej, łagodząca treść poprawki czwartej, nie była znacznym ustępstwem ze strony władz węgierskich, ale w kwestiach dotyczących wymiaru sprawiedliwości wprowadzała dwie istotne zmiany. Po pierwsze, zniosła opisane kontrowersyjne uprawnienia umożliwiające przekazywanie spraw między sądami. Po drugie, dodała do Ustawy Zasadniczej następujący fragment: „Krajowa Rada Sądownictwa nadzoruje centralną administrację sądów powszechnych. Krajowa Rada Sądownictwa i inne organy samorządu sędziowskiego uczestniczą w zarządzaniu sądami”²⁰. Tym samym naczelny organ samorządu sędziowskiego stał się organem konstytucyjnym, uzyskując większe gwarancje istnienia.

¹⁷ Zob. N. Balogh-Békesi, *A bíróságok*, [w:] *Az állam szervezete*, red. A. Teglas, Budapest 2018, s. 196.

¹⁸ Art. 11 ust. 4 postanowień przejściowych dotyczących wejścia w życie Ustawy Zasadniczej — *Ustawa Zasadnicza Węgier*, s. 116.

¹⁹ Należy tu przypomnieć, że podobny przepis wprowadzono po raz pierwszy w Ustawie Zasadniczej pod koniec 2011 roku, kiedy parlament przyjął tak zwane przepisy przejściowe do Ustawy Zasadniczej. Duża część tych przepisów została uchylona przez Trybunał Konstytucyjny decyzją nr 45/2012 (XII.29.).

²⁰ Art. 25 ust. 5, English translation of the consolidated version of the Fundamental Law of Hungary incorporating: the First Amendment to the Fundamental Law, the Second Amendment to the Fundamental Law, the Third Amendment to the Fundamental Law, the Fourth Amendment to the Fundamental Law, the Fifth Amendment to the Fundamental Law, the Sixth Amendment to the Fundamental Law, the Seventh Amendment to the Fundamental Law, as in force on 1 January 2019

Krajowa Rada Sądownictwa różni się od Krajowej Rady Wymiaru Sprawiedliwości tym, że jest obecnie organem wyłącznie sędziowskim. W OBT reprezentowani są sędziowie sądów wszystkich rodzajów i instancji: jeden — sądy administracyjne i pracy o specjalnym statusie, jeden — sądy apelacyjne, pięciu — sądy ogólne, siedmiu — sądy rejonowe. W skład Rady wchodzi 15 członków, w tym 14 wybieranych przez sędziów na specjalnych zgromadzeniach²¹. Tylko sędzia z co najmniej pięcioletnią praktyką sądową może zostać wybrany na członka Rady, którego kadencja wynosi sześć lat. Członkiem OBT jest z urzędu Prezes Kúrii, który jednak nie staje się automatycznie jej przewodniczącym, gdyż obowiązuje tu zasada rotacyjności, nakazująca zmianę co sześć miesięcy²².

Uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa (OBT) obejmują kompetencje kontrolne, wnioskodawcze oraz konsultacyjne. Najistotniejsze z punktu widzenia funkcjonowania sądownictwa jest prawo OBT wnioskowania do parlamentu o odwołanie Prezesa Krajowego Biura Sądownictwa (OBH), choć decyzja w tej sprawie wymaga poparcia większości dwu trzecich posłów. Oprócz OBT jedynie Prezydent Republiki może wystąpić z takim wnioskiem. Jednak złożenie wniosku o odwołanie jest możliwe tylko wówczas, gdy działania lub zaniechania Prezesa Krajowego Biura Sądownictwa spowodują, iż — w opinii wnioskodawcy — stanie się niegodny swojego urzędu. Rada ma także prawo opiniowania kandydatów na stanowiska Prezesa Kúrii oraz Prezesa Krajowego Biura Sądownictwa. Prezes OBH — podobnie jak Minister Sprawiedliwości — ma prawo uczestnictwa w posiedzeniach Krajowej Rady Sądownictwa, ale wyłącznie z głosem doradczym. Rada ma również wpływ na procedurę powoływania sędziów, której realizacja pozostaje jednak w kompetencjach Krajowego Biura Sądownictwa.

Kolejne korekty regulacji konstytucyjnych dotyczące sędziów i sądownictwa wprowadziła siódma poprawka do Ustawy Zasadniczej z czerwca 2018 roku, zmieniająca tekst art. 28. Aktualne brzmienie przepisu jest następujące:

W trakcie stosowania prawa sądy interpretują tekst przepisów przede wszystkim w zgodzie z ich przeznaczeniem oraz z Ustawą Zasadniczą. W trakcie ustalania celu ustawy należy zwrócić uwagę przede wszystkim na jej preambułę oraz uzasadnienie wniosku towarzyszącego projektowi lub zmianie prawa. Podczas interpretacji Ustawy Zasadniczej lub ustawy należy zakładać, że służą one celom moralnym i ekonomicznym, które są zgodne ze zdrowym rozsądkiem i dobrem publicznym²³.

(przekł. własny), <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178> (dostęp: 18.08.2019).

²¹ § 88 ust 3 2011. évi CLXI. Törvény a bíróságok szervezeteről és igazgatásáról, <http://jogiportal.hu/view/a-birosagok-szervezeterol-es-igazgatasarol-szolo-2011-evi-clxi-tv> (dostęp: 18.08.2019).

²² Szczegółowe informacje o OBT zob. <https://orszagosbiroitanacs.hu/tagok/>. Więcej M. Kowalczyk, *Węgry*, [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Pogódek, Warszawa 2019, s. 67–74.

²³ Art. 27, English translation of the consolidated version of the Fundamental Law of Hungary incorporating: the First Amendment to the Fundamental Law, the Second Amendment to the Fundamental Law, the Third Amendment to the Fundamental Law, the Fourth Amendment

Reasumując, można stwierdzić, że węgierskie sądownictwo w okresie ostatnich 30 lat podlegało licznym zmianom, przy czym były one szczególnie intensywne, począwszy od 2010 roku. Ugrupowania polityczne pozostające przy władzy na Węgrzech od niemal dziesięciolecia podjęły próbę przededefiniowania ustroju państwa, modyfikując zadania, kompetencje oraz strukturę licznych organów konstytucyjnych lub zastępując je innymi. Choć pierwotnie wydawało się, że prowadzone reformy jedynie w niewielkim stopniu obejmą sądownictwo, istotne zmiany zaszły w całym systemie konstytucyjnym, wykraczając daleko poza korektę w zakresie terminologii i symboliki. Można nawet uznać, że to właśnie sądownictwo powszechne oraz konstytucyjne stało się przedmiotem najostrzejszego sporu między większością parlamentarną a opozycją. W konflikt ten zaangażowały się także Trybunał Konstytucyjny, środowiska sędziowskie, organizacje pozarządowe oraz organizacje międzynarodowe, jak na przykład Komisja Wenecka czy Parlament Europejski²⁴.

W ostatnich latach doszło do licznych zmian kadrowych w węgierskich sądach, głównie związanych z przejściem na emeryturę starszego pokolenia. Na tym tle zaistniał głośny spór między byłym Prezesem Sądu Najwyższego, który został zwolniony z naruszeniem przepisów, a państwem węgierskim, ostatecznie uznanym za winne²⁵. W rezultacie kreowania i zmieniania norm prawnych w warunkach sporu obowiązujące prawo łączy idee „nowej większości” z elementami wprowadzonymi na skutek dialogu z organizacjami międzynarodowymi i organami Unii Europejskiej. Znacznie mniejszy wpływ na przyjęte rozwiązania miała węgierska opozycja, której polityczna pozycja jest zbyt słaba, aby mogła ona formułować postulaty mające szansę na realizację.

THE EVOLUTION OF THE HUNGARIAN MODEL OF JUDICIAL MANAGEMENT AND JUDICIAL SELF-GOVERNMENT IN HUNGARY IN THE YEARS 1989–2019

Summary

The Hungarian constitutional system after 1989 was initially subject to evolutionary changes. The previously binding constitution was only amended, although in most countries of the region the new constitutions created new system concepts. This also concerned the organisation of the ju-

to the Fundamental Law, the Fifth Amendment to the Fundamental Law, the Sixth Amendment to the Fundamental Law, the Seventh Amendment to the Fundamental Law, as in force on 1 January 2019 (przekł. własny), <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178> (dostęp: 18.08.2019).

²⁴ Zob. *Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban*, Magyar Helsinki Bizottság, Eötvös Károly Intézet, Társaság i Szabadságjogokért.

²⁵ *Baka przeciwko Węgrom*, wyrok z dnia 27 maja 2014 roku, Izba (Sekcja II), skarga nr 20261/12, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/11/Omowienie_orzeczenia_Baka_przeciwko_Wegrom.pdf (dostęp: 18.08.2019).

diciary, which in Hungary for a long time remained under the influence of the doctrine formed in the time of the socialist state. Significant corrections in this respect did not take place until 1997, but the solutions and institutions created at that time — including judicial self-government — survived for only slightly more than a decade. The political parties that came to power in 2010 adopted a new Basic Law and made far-reaching transformations in the field of symbolism, constitutional principles and the system of constitutional organs. Both the scope of the changes and the way they were carried out provoked resistance from various environments, including judges, whose influence on the organisation of the judiciary and its functioning was significantly reduced. The dispute that occurred was the subject of debate throughout Europe, and the institutions of the Council of Europe and the European Union were involved in resolving it.

Keywords: Hungary, organisation of the judiciary, judicial self-government, constitution

BIBLIOGRAFIA

- Balogh-Békesi N., *A bíróságok*, [w:] *Az állam szervezete*, red. A. Teglas, Budapest 2018.
- Balogh-Békesi N., Balogh Z., *A bíróságok*, [w:] *Államtan és a magyar állam szervezete*, red. P. András, T. András, Budapest 2013.
- Dezső M., Fűrész K., Kukorelli I., Papp I., Sári J., Somody B., Szegvári P., Takács I., *Alkotmánytan I*, Budapest 2007.
- Jakab A., *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest 2011.
- Kowalczyk M., *Węgry*, [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Pogłódek, Warszawa 2019.
- Szöke L., *A bírói öngazgatás megszüntetése*, Méltányosság Politikaelemző Központ, Budapest 2012.
- Ustawa Zasadnicza Węgier*, przeł. J. Snopek, wstęp W. Brodziński, Warszawa 2012.