



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO
K ZÁKONU CLI Z ROKU 2011
O ÚSTAVNOM SÚDE
MAĎARSKA

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia)
na jej 91. plenárnom zasadnutí
(Benátky 15. – 16. júna 2012)

na základe komentárov
p. Christopa GRABENWARTERA (Rakúsko)
p. Wolfganga HOFFMANN-RIEMA (Nemecko)
p. Guido NEPPI MODONU (Taliansko)

Predkladá:

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

Z anglického originálu:

OPINION ON ACT CLI OF 2011 ON THE CONSTITUTIONAL COURT OF HUNGARY

Preklad a korektúra:

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

OBSAH

A. Úvod.....	3
B. Úvodné poznámky.....	3
Kapitola I – Všeobecné ustanovenia, právne postavenie a organizácia ústavného súdu.....	3
Kapitola II – Konania spadajúce medzi úlohy a právomoci ústavného súdu; právne dôsledky.....	7
Kapitola III – Organizačný poriadok ústavného súdu a rokovací poriadok.....	11
Kapitola IV – Záverečné ustanovenia.....	12
C. Závery.....	13

A. Úvod

1. Listom z 1. februára 2012 požiadal p. Herkel, predseda Monitorovacieho výboru Rady Európy, Benátsku komisiu okrem iného o stanovisko k zákonu o Ústavnom súde Maďarska (zákon CLI z roku 2011 – CDL – REF(2012)017). Komisia určila za spravodajcov v tejto veci pána Grabenwartera, Hoffmann-Riema a Neppi Modonu.

2. *Stanovisko bolo prijaté Benátskou komisiou na jej 91. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. jún 2012).*

B. Úvodné poznámky

3. Toto stanovisko je potrebné chápať v kontexte Stanoviska k trom právnym otázkam vyplývajúcim z procesu tvorby novej Ústavy Maďarska,¹ ďalej Stanoviska k novej Ústave Maďarska² a Stanoviska k zákonu CLXII z roku 2011 o právnom postavení a odmeňovaní sudcov a zákonu CLXI z roku 2011 o organizácii a správe súdov Maďarska.³

4. Toto stanovisko vychádza z anglického prekladu zákona CLI z roku 2011 o ústavnom súde (ďalej len „ZÚS“). Je možné, že preklad vo všetkých bodoch nezodpovedá úplne originálnej verzii, preto môžu byť niektoré pripomienky dôsledkom nepresného prekladu.

5. Keď Benátska komisia preskúmava právomoci štátnej inštitúcie, môže napr. kritizovať prílišné právomoci alebo iné štrukturálne problémy. Komisia by ale chcela zdôrazniť, že kritika jednotlivých zákonných ustanovení nesmeruje ku kritike súčasných štátnych funkcionárov.

Kapitola I – Všeobecné ustanovenia, právne postavenie a organizácia ústavného súdu

6. Benátska komisia víta ustanovenia o rozpočtových zárukách v § 4 ZÚS, ktoré prispievajú k inštitucionálnej nezávislosti ústavného súdu a zabraňujú, aby bol súd za „nevítané“ rozhodnutia „potrestaný“ skrátením jeho rozpočtu. Tieto záruky by mali sledovať zabezpečenie riadneho, kvalifikovaného a nestranného fungovania ústavného súdництва, ako aj uplatnenia práva na spravodlivý proces.⁴ Vo výnimočných situáciách a za špecifických podmienok – najmä ak krajina značne trpí ekonomickou krízou – môže byť krátenie odôvodnené a nemôže sa naň nahliadať ako na porušenie nezávislosti súdництва, ak je

¹ CDL-AD(2011)001, prijaté Benátskou komisiou na jej 86. plenárnom zasadnutí (Benátky 25. – 26. marca 2011).

² CDL-AD(2011)016, prijaté Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. júna 2011).

³ CDL-AD(2012)001, prijaté Benátskou komisiou na jej 90. plenárnom zasadnutí (Benátky 16. – 17. marca 2011).

⁴ Amicus Curiae Brief pre Ústavný súd „Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko“ o dodatkoch k niektorým zákonom týkajúcim sa systému platov a odmeňovania volených a vymenovaných štátnych predstaviteľov, CDL-AD(2010)038, bod 15.

právne podložené a časť všeobecného krátenia výdavkov tvoria najmä platy štátnych predstaviteľov.⁵ V takejto situácii možno krátenie rozpočtu ústavného súdu „vnímať ako prejav solidarity a sociálnej spravodlivosti požadujúce od sudcov primeranú zodpovednosť za zníženie následkov ekonomickej a finančnej krízy v krajine prostredníctvom rovnakého finančného zaťaženia ako ostatných štátnych predstaviteľov“.⁶

7. Benátska komisia víta, že maďarské orgány premietli do § 6.3 ZÚS pripomienky⁷ Komisie a za účelom ďalšieho zvyšovania sudcovskej nezávislosti z neho vylúčili možnosť znovuzvolenia sudcov ústavného súdu. Tento cieľ sleduje i § 6.4 ZÚS, ktorý predpokladá, že vedúci predstavitelia politických strán, ako aj členovia vlády môžu byť zvolení za sudcov ústavného súdu až po uplynutí „dištančného obdobia“ štyroch rokov. Hoci sa ustanovenie uvedeného obdobia odporúča, je vhodné ho implementovať primerane. Zdá sa, že pojem „vláda“ v sebe nezahŕňa pojem miestna samospráva.

8. Podľa čl. 25.4 základného zákona § 7.1 a § 8.1 ZÚS ustanovujú, že ústavných sudcov môže voliť parlament. Sudcov navrhuje parlamentný výbor proporcionálne zložený z členov parlamentných strán a volí ich parlament kvalifikovanou dvojtretinovou väčšinou. V Európe býva často zvykom, že sudcovia ústavných súdov sú volení kvalifikovanou väčšinou v parlamente (napr. v Nemecku) alebo právo menovať časť sudcov ústavného súdu majú rozličné orgány a inštitúcie (napr. v Taliansku, kde je tretina členov menovaná prezidentom republiky, tretina sudcami vyšších všeobecných a správnych súdov a zvyšná tretina je volená parlamentom, a to kvalifikovanou väčšinou). Zatiaľ čo rýdzo parlamentný model zaručuje demokratickú legitimitu, zmiešané zloženie má tú výhodu, že oddeľuje menovanie časti sudcov od politických predstaviteľov. Berúc do úvahy aktuálnu situáciu v maďarskom parlamente, kde má vládna strana dvojtretinovú väčšinu, zmiešané zloženie by zabránilo riziku politizácie ústavného súdu.

9. Je poľutovaniahodné, že čl. 24.5 základného zákona ustanovuje, že predseda ústavného súdu je volený parlamentom dvojtretinovou väčšinou. Predchádzajúce riešenie, pri ktorom predsedu ústavného súdu volili sudcovia, je jednoznačne vhodnejšie. Benátska komisia už vyjadrila svoj názor, že voľba predsedu ústavného súdu samotnými sudcami je považovaná za „silnú záruku zachovania nezávislosti ústavného súdu“.⁸

10. Čo sa týka súdnictva ako celku,⁹ základný zákon neobsahuje žiadnu výslovnú zmienku o nezávislosti ústavného súdu a jeho sudcov. V základnom zákone je ústavnému súdu venovaný iba čl. 24, ktorý sumarizuje niektoré princípy týkajúce sa právomocí a menovania sudcov a predsedu. Čl. 24.1 základného zákona ustanovuje, že „ústavný súd je najvyšším orgánom ochrany základného zákona“, bez toho, aby spomenul nezávislosť ústavného súdu. Navyše, garancie týkajúce sa postavenia sudcov sú zakotvené iba v zákone o ústavom súde, ktorý má nižšiu právnu silu ako základný zákon.

⁵ CDL-AD(2010)038, bod 20 a nasl., prijaté Benátskou komisiou na jej 85. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. december 2010).

⁶ CDL-AD(2010)038, bod 21

⁷ CDL-AD(2011)016, bod 95.

⁸ CDL-AD(2011)016, bod 94.

⁹ CDL-AD(2011)016, bod 120.

11. Čo sa týka dopadu nového legislatívneho systému na ústavný súd, Benátska komisia dôrazne odporučila, aby sa hlavné princípy a podmienky týkajúce sa nezávislosti a autonómie ústavného súdu zakotvili v novej ústave.¹⁰ Maďarské orgány toto odporúčanie zatiaľ nevzali do úvahy. **Zákon o ústavnom súde by mal jasne deklarovať nezávislosť ústavného súdu.**

12. Benátska komisia oceňuje, že § 8.3 ZÚS ustanovuje lehotu na vymenovanie nových sudcov, čím by mala byť zachovaná kontinuita v obsadení ústavného súdu.

13. Platy sudcov ústavného súdu upravuje § 13 ZÚS. V zásade majú sudcovia súdu nárok na rovnaké platy a odmeny ako ministri. Avšak § 13.1 ZÚS ustanovuje jednu výnimku: príplatok za riadenie (pre sudcov) by mal byť vo výške 150 % sumy ministerského príplatku. Úlohy ministrov spočívajú v prvom rade v riadiacich aktivitách, zatiaľ čo tieto zohrávajú medzi povinnosťami sudcov ústavného súdu len nepatrnú rolu. Komisia zistila, že v Maďarsku tieto príplatky nie sú závislé od konkrétnej riadiacej úlohy, ale sú závislé od miery zodpovednosti, ktorá je s danou pozíciou spätá.

14. § 14 ZÚS zaručuje členom ústavného súdu funkčnú imunitu, t. j. imunitu pred trestným stíhaním za skutky spáchané počas výkonu funkcie, čo je v súlade s európskymi štandardmi. Výnimky sa týkajú občianskej zodpovednosti, zneužitia tajných informácií, urážky na cti a ohovárania „osôb vykonávajúcich verejnú funkciu a verejne činných politikov“. Čo sa týka občianskej zodpovednosti, je európskym štandardom, že sudcovia požívajú ochranu pred civilnými žalobami za konanie v dobrej viere počas výkonu svojej funkcie.¹¹ Aby výnimky boli v súlade s európskymi štandardmi, nevyhnutne sa predpokladá úmyselné zneužitie úradnej moci sudcu.

15. Komisia oceňuje, že § 15.3 ZÚS zakotvuje predĺženie mandátu úradujúceho sudcu ústavného súdu, ak parlament nezvolí nového člena ústavného súdu v lehote na to ustanovenej. Takéto opatrenie nie je neobvyklé pre viaceré európske ústavné súdy. Tak v prípade, že nový sudca ešte nie je zvolený, nie je ohrozená schopnosť ústavného súdu konať. Ak parlament vymenuje v rámci lehoty menej sudcov, ako je sudcov, ktorým sa skončil mandát, je možné mandát najmladšieho sudcu predĺžiť. Takýto systém zaisťuje, že počet sudcov ústavného súdu nie je nižší ako kvórum. V Maďarsku bola tendencia vyhnúť sa takejto situácii v prípade odchodu viacerých sudcov do dôchodku. Samozrejme, Benátska komisia uviedla, že predlžovanie funkčného obdobia „by malo byť výnimkou, aby sa z toho nestalo pravidlo“¹².

16. Je potrebné tiež spomenúť, že čl. 24.4 druhá veta základného zákona neustanovuje takúto výnimku týkajúcu sa 12-ročného funkčného obdobia. Základný zákon by mal byť novelizovaný v súlade s uvedeným.

17. Benátska komisia v stanovisku k zákonom týkajúcim sa súdnictva kritizovala, že mandát predsedu národného súdneho úradu môže byť neobmedzene predĺžený na základe blokujúcej menšiny jednej tretiny plus jedného poslanca parlamentu.¹³ Ako sa uvádza

¹⁰ CDL-AD(2011)001, body 51 – 53; CDL-AD(2011)016, body 92, 96, 97.

¹¹ CDL-AD(2003)012, bod 15, prijaté Benátskou komisiou na jej 86. plenárnom zasadnutí (Benátky 25. – 26. marca 2011); Stanovisko CCJE č. 3, bod 76.

¹² Pozri CDL-STD(1997)020, bod 4.4.

¹³ CDL-AD(2012)001, bod 31.

v stanovisku, predseda národného súdneho úradu má rozsiahle právomoci bez náležitej zodpovednosti. Ďalšie predĺženie jeho dlhého funkčného obdobia (9 rokov) parlamentnou menšinou nie je akceptovateľné. Túto situáciu je ale potrebné odlišovať od predĺženia mandátu sudcu ústavného súdu, ktorý je súčasťou kolektívneho orgánu, ktorý musí z dôvodu rozhodovania zachovať kvórum. Z tohto dôvodu je predĺženie funkčného obdobia adekvátnym spôsobom riešenia problému.

18. § 16.4 ZÚS ustanovuje, že **mandát člena ústavného súdu je možné ukončiť jeho vylúčením, ak sa stal nehodným funkcie**. Význam slova „nehodný“ je dosť vágny. Keďže zatiaľ neexistuje prax z minulosti, ako postupovať v konkrétnom prípade, zostáva nejasné, aké konanie sudcu by sa považovalo za „nehodné“.

19. Prirodzene, z hľadiska komparatistiky nie je takéto znenie úplne neobvyklé. § 10.1 rakúskeho zákona o ústavnom súdnom dvore napr. používa rovnaký termín uvádzajúc, že sudca môže byť pozbavený funkcie, ak sa stane nehodným v zmysle rešpektu a dôvery, ktoré si jeho funkcia vyžadujú, alebo ak nerešpektuje povinnosť mlčanlivosti. Hoci vágnosť tohto slova sa zdá byť do určitej miery nevyhnutná, **mala by byť vykompenzovaná procesnými zárukami. Možnou kompenzáciou by bola podmienka aspoň dvojtretinovej väčšiny, resp. jednohlasnosti sudcov**. Kvalifikovaná väčšina slúži v takýchto prípadoch nezávislosti súdu a nemala by sa spájať s kvalifikovanou väčšinou, ktorá je potrebná pri rozhodovacej činnosti, čo by dramaticky znížilo základnú úlohu ústavného súdu, ktorou je zabezpečenie prednosti základného zákona. Navyše, ustanovenie by malo byť doplnené aj o uvedenie príkladov (napr. nerešpektovanie povinnosti mlčanlivosti).

20. Bývalí predsedovia ústavného súdu by mali počas šiestich mesiacov dostávať príjmy zodpovedajúce ich mesačnému platu, a to ak (a) boli v tejto funkcii dlhšie ako dva roky a ich mandát sa skončil z dôvodu uplynutia ich funkčného obdobia, (b) dosiahli vek 70 rokov alebo (c) odvolaním z funkcie (§ 18). Ak k ukončeniu mandátu došlo z dôvodu odstúpenia z funkcie, bývalí predsedovia majú nárok na uvedené príjmy len počas troch mesiacov, čo sa zdá byť neodôvodnené: je otázne, prečo predseda ústavného súdu, ktorý z funkcie odstúpil z dôvodov vis major, napr. zo zdravotných dôvodov, by mal dostať menej ako predseda ústavného súdu, ktorý bol z funkcie odvolaný z dôvodov uvedených v § 16.3.

21. Plat a nepeňažné výhody predsedu ústavného súdu sú uvedené v § 19 ZÚS. Je na maďarských orgánoch, aby posúdili, či sú uvedené benefity v danej spoločenskej situácii krajiny primerané a či sú primerané pri porovnaní s inými vyššími štátnymi funkcionármi. Hoci platy sudcov by mali byť určite garantované zákonom,¹⁴ ostatné nepeňažné výhody¹⁵ – ak vôbec existujú – by nemali byť upravené v základnom zákone, ale v normách nižšej právnej sily.¹⁶ Osobné privilégiá, tak ako sú uvedené v § 19 a § 20, môžu celkovo ovplyvniť vážnosť ústavného súdu a jeho vnímanie verejnosťou ako nezávislej inštitúcie. Na druhej strane úprava platu a benefitov predsedu ústavného súdu parlamentným

¹⁴ CDL-AD(2010)004, bod 51, prijaté Benátskou komisiou na jej 82. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. marca 2010).

¹⁵ Napr. použitie predsedníckej rezidencie, používanie mobilného telefónu a internetu, používanie dvoch osobných vozidiel na súkromné účely, využitie vládneho prázdninového komplexu pre rodinu vrátane partnera, detí, rodičov, vnúčat a parterov svojich detí, použitie prvej triedy v zahraničí, použitie vládnych salónikov.

¹⁶ Pozri tiež CDL-AD(2012)001, bod 19.

zákonom je zárukou, pretože ak by tieto benefity boli stanovované exekutívou, čo by mohlo veľmi jednoducho slúžiť ako „nástroj potrestania“ ústavného súdu za „neprijateľné“ rozhodnutia, mohlo by to narušiť nezávislosť ústavného súdu (v niektorých krajinách odopretie prístupu k vládnym prostriedkom, napr. vládny špeciál). Ďalším riešením, ktoré by zabránilo, aby sa súd nestal objektom politického vplyvu, by bolo poverenie súdu, aby sám určil rozsah týchto benefitov.

22. § 21.5 ZÚS upravuje právomoci služobne najstaršieho sudcu ústavného súdu v situácii, keď predseda ani podpredseda nemôžu vykonávať právomoci predsedu. Do týchto právomocí ale nepatrí povinnosť (predsedu) realizovať všetky potrebné opatrenia v prípade, že došlo k porušeniu imunity sudcov ústavného súdu (§ 17.1.k ZÚS). Táto právomoc môže byť nevyhnutná za účelom ochrany nezávislosti súdu v neprítomnosti predsedu alebo podpredsedu. Preto Komisia navrhuje, aby sa táto právomoc zaradila do zoznamu právomocí, ktoré je oprávnený vykonávať služobne najstarší sudca ústavného súdu.

23. § 22.5 ZÚS ustanovuje, že predseda môže požadovať, aby kandidáti na pracovné miesto v Kancelárii mali osobitnú kvalifikáciu, certifikát alebo prax. Bolo by potrebné objasniť, že takáto kvalifikácia sa môže vyžadovať, iba ak je objektívne potrebná pre danú pracovnú pozíciu (napr. špecifické IT znalosti).

Kapitola II – Konania spadajúce medzi úlohy a právomoci ústavného súdu; právne dôsledky

24. Výkon *ex ante* kontroly, tzv. predbežnej kontroly, noriem je upravený v § 23 ZÚS. Benátska komisia upozorňuje na to, že oprávnenie podať žiadosť o záväznú predbežnú abstraktnú kontrolu by malo byť obmedzené, aby sa toto konanie nestalo súčasťou politických hier v prípade, že by bolo široko prístupné verejnosti.¹⁷

25. § 24 ZÚS zakotvuje *ex post* kontrolu právnych aktov. Podľa ustanovenia § 24.2e základného zákona právo iniciovať takéto konanie má vláda, štvrtina poslancov parlamentu a komisár pre základné práva. Udelenie tejto kompetencie komisárovi pre základné práva Benátska komisia¹⁸ víta, pretože to zohľadňuje jej odporúčania.

26. Konanie o ústavnej sťažnosti je bližšie upravené v § 26 a nasl. ZÚS. Existujú tri typy ústavnej sťažnosti:

- a) § 26.1 ZÚS – sťažnosť namietajúca ustanovenie zákona v súvislosti s jeho aplikáciou v súdnom konaní;
- b) § 26.2 ZÚS – mimoriadna sťažnosť podľa § 26.1 ZÚS namietajúca ustanovenie zákona, ak nie je možné využiť žiadne dostupné a účinné opravné prostriedky;
- c) § 27 ZÚS – riadna ústavná sťažnosť namietajúca právoplatné rozhodnutie súdu.

Benátska komisia oceňuje, že obe ústavné sťažnosti namietajúce buď ustanovenia zákona alebo rozhodnutia súdu vyvažujú zánik *actio popularis*.¹⁹ Avšak koncept ústavnej sťažnosti podľa CCL by bolo potrebné podrobnejšie objasniť. Napriek tomu, že § 26.1 ZÚS odkazuje

¹⁷ CDL-AD(2011)001, bod 43.

¹⁸ CDL-AD(2011)001, bod 66.

¹⁹ CDL-AD(2011)001, bod 64.

na čl. 24.2.c základného zákona, t. j. ústavnú sťažnosť voči inému ako súdnemu rozhodnutiu, jeho rozsah sa zredukoval na „súdne konanie“, zatiaľ čo „súdne rozhodnutia“ sú predmetom § 27 ZÚS, ktorý sa odvoláva na čl. 24.2.d základného zákona. Legislatívne opatrenia by mali byť predmetom ústavnej sťažnosti podľa § 26.2 ZÚS vo forme výnimky z § 26.1 ZÚS. Cieľom je rozlíšiť kontrolu ustanovení zákonov (§ 26.1 ZÚS) – normatívna ústavná sťažnosť²⁰ – na jednej strane od kontroly ich aplikácie (§ 27 ZÚS) – riadna ústavná sťažnosť²¹ – na druhej strane, tak ako to vyplýva z § 31 ZÚS. § 28 ZÚS ustanovuje, že jeden druh kontroly môže v sebe obsahovať druhý. Je potrebné objasniť aplikáciu tohto ustanovenia.

27. Kritériá určujúce charakter jednotlivých konaní sú si veľmi podobné. S ohľadom na § 26.1 ZÚS a 27 ZÚS sa zdá, že majú rovnakú povahu, hoci nie sú rovnako formulované. Po prvé, vyžaduje sa porušenie práva sťažovateľa zaručeného základným zákonom. Po druhé, vyjadrením subsidiárneho charakteru ústavnej sťažnosti je nutnosť predchádzajúceho vyčerpania všetkých opravných prostriedkov. § 26.2 ZÚS zavádza ďalšiu kvalifikáciu porušenia práv sťažovateľa uvádzajúc, že k nemu musí dôjsť bezprostredne, čo sa definuje ako „bez súdneho rozhodnutia“. Výsledkom toho je, že iba porušenie práv sťažovateľa a vyčerpanie opravných prostriedkov funguje ako filter, zatiaľ čo ostatné požiadavky sú rozhodujúce iba pre identifikáciu aplikovanej normy, hoci uvedené nemá následky pre ďalšie konanie (okrem rozličných lehôt pre podanie sťažnosti, § 30 ZÚS). Bolo by vhodné jasnejšie stanoviť kritériá pre jednotlivé typy sťažností.

28. Benátska komisia odporúča objasniť postup pri podávaní sťažností bez toho, aby došlo k zredukovaniu ich rozsahu. To by umožnilo zjednodušenie filtračných kritérií. Okrem požiadavky uvedenej v § 26.2 ZÚS by mala byť ustanovená výnimka z požiadavky vyčerpania opravných prostriedkov v prípadoch, v ktorých by dodržanie tohto pravidla mohlo spôsobiť nenapraviteľnú škodu jednotlivcovi.²²

29. § 26 ZÚS oprávňuje generálneho prokurátora **požiadať ústavný súd o preskúmanie súladu predpisov so základným zákonom, ak dotknutá osoba nie je schopná hájiť svoje práva osobne alebo ak sa porušenie práv týka väčšej skupiny ľudí.** Je inkohorentné, aby mal generálny prokurátor právomoc ochraňovať individuálne záujmy, keď jeho úlohou je ochraňovať verejný záujem. Generálny prokurátor by sa ľahko mohol dostať do situácie, v ktorej by došlo ku konfliktu záujmov a v ktorej by nemohol ochraňovať ani jeden z týchto záujmov tak, ako by sa to vyžadovalo. Prirodzene, uvedené je zmiernené skutočnosťou, že generálny prokurátor môže podať sťažnosť ústavnému súdu, iba ak sa zúčastnil súdnych konaní, ktorých sa prípad týka. Hoci takáto právomoc nie je v rozpore s európskymi štandardmi, maďarské orgány **by mali zvážiť jej zverenie komisárovi pre základné práva.**

30. Ďalší filter pre prípustnosť ústavnej sťažnosti je zakotvený v § 29 ZÚS. Sťažnosti sú prípustné, ak „nesúlady so základným zákonom má vplyv na súdne rozhodnutie alebo ak sa v súvislosti s predmetnou vecou vynárajú otázky týkajúce sa ústavného práva a majúce zásadný význam. Zdá sa, že toto ustanovenie bolo vytvorené podľa vzoru čl. 93a nemeckého zákona o spolkovom ústavnom súde. Zatiaľ čo základný ústavnoprávny význam je skutočne rovnaký v oboch zákonoch, prvý variant v ZÚS sa vzťahuje opäť len na súdne rozhodnutia. To vyúsťuje do ďalších obmedzení tých sťažností, ktoré sú namierené voči iným ako súdnym

²⁰ CDL-AD(2010)039rev, bod 77.

²¹ CDL-AD(2010)039rev, bod 80.

²² CDL-AD(2010)039rev, bod 122.

rozhodnutiam, najmä podľa ustanovenia § 26.2 ZÚS. Preto za účelom zosúladienia požiadaviek týkajúcich sa rozličných konaní, ako aj prípustnosti riadnej ústavnej sťažnosti by bolo potrebné § 29 ZÚS prepracovať. Do úvahy by sa malo vziať, že ochranu je potrebné poskytnúť aj v situáciách, v ktorých nesúlad so základným zákonom má okrem súdnych rozhodnutí podstatný vplyv aj na konanie štátnych orgánov. Čl. 93a nemeckého zákona o spolkovom ústavnom súde sa zameriava na dôsledky neprípustnosti pre ochranu ústavných práv ako takých a berie do úvahy iba konkrétny prípad sťažovateľa. Zdá sa, že pozornosť § 29 ZÚS sa zameriava na otázku, či úspešná sťažnosť skutočne zmení situáciu sťažovateľa. Bolo by potrebné prevziať túto požiadavku záujmu na konaní (nemecký koncept *Rechtsschutzbedürfnis – záujem na konaní; pozn. prekl.*), ktorá by mala viesť k odmietnutiu preskúmania v prípadoch, v ktorých je zjavné, že ako prostriedok účinného prístupu k ústavnému súdu²³ bude rozhodnutie ústavného súdu neúčinné. Táto poznámka sa vzťahuje skôr na súdnu prax než samotný ZÚS.

31. Komisia oceňuje, že § 30 ZÚS obsahuje špeciálne ustanovenia o ústavných sťažnostiach týkajúcich sa rozhodnutí, ktoré neboli zverejnené (bod 2), a ustanovenia o ústavných sťažnostiach, ktoré boli podané po ustanovenej lehote, pričom jej nedodržanie nebolo spôsobené okolnosťami na strane sťažovateľa (bod 3). Tieto ustanovenia zabezpečujú rozsiahle možnosti prístupu k ústavnému súdu najmä za mimoriadnych okolností. Za účelom zabezpečenia právnej istoty je maximálna lehota na začatie konania pred ústavným súdom 180 dní od oznámenia rozhodnutia, porušenia garantovaného práva alebo nadobudnutia účinnosti právneho predpisu, ktorý je v rozpore so základným zákonom (bod 4). Táto veľkorysá lehota je značne dlhšia ako v iných členských štátoch, čo je samozrejme prípustné.²⁴

32. Pokiaľ ide o § 30.2 a § 30.4 ZÚS, ktoré ustanovujú rozličné skutočnosti rozhodujúce pre stanovenie začiatku plynutia lehoty, nie je jasné, ktorá skutočnosť je rozhodujúca. Zatiaľ čo § 30.4 ZÚS uvádza, že všetky podmienky musia byť kumulatívne splnené, z čoho možno vyvodiť, že rozhodujúcim bude splnenie poslednej podmienky, z § 30.2 ZÚS takýto záver nevyplýva. Bolo by vhodné výslovne objasniť vzťah medzi týmito ustanoveniami.

33. Účinok *ratione materiae* ústavnej sťažnosti a – tu prekvapivo v kapitole 9 týkajúcej sa ústavnej sťažnosti – kontrola noriem v konkrétnych prípadoch („súdna iniciatíva“) sú špecifikované v § 31.1 ZÚS. Ten uvádza, že rozhodnutia, ktoré potvrdzujú ústavnosť niektorých ustanovení, majú v zásade účinok *res iudicata*, pokiaľ nedôjde k zmene faktických a právnych okolností, čo znamená, že sťažnosti týkajúce sa toho istého ustanovenia sú za normálnych okolností neprípustné. Je potrebné uviesť, že toto ustanovenie nevyklučuje možnosť hľadať nápravu prostredníctvom ústavnej sťažnosti, ak sa aplikuje rovnaké ustanovenie v odlišnom kontexte.

34. § 34 ZÚS obsahuje formuláciu „stanovisko o rozpustení miestneho zastupiteľského orgánu, ktorý koná v rozpore so základným zákonom“. Toto ustanovenie nie je veľmi prepracované, a preto nedostatočne špecifikuje svoj obsah. Zdá sa, že § 125, § 159 a § 132 zákona CLXXXIX z roku 2011 o miestnej samospráve Maďarska upravujú postup v týchto prípadoch. V ZÚS by sa mal vyskytovať jasný odkaz na platné ustanovenia.

²³ CDL-AD(2010)039rev, bod 124.

²⁴ Lehota na podanie sťažnosti ESLP bude znížená zo šiestich mesiacov na štyri.

35. § 34/A ZÚS bol zavedený § 49 zákona CCVI z roku 2011 o práve na slobodu svedomia, náboženstva a právneho postavenia cirkví, vierovyznaní a náboženských spoločností v Maďarsku. Toto ustanovenie uvádza, že ústavný súd by mal „v zásade vyjadriť stanovisko“, či je pôsobenie cirkví v rozpore so základným zákonom. Na základe tohto „technického stanoviska“ (§ 26 zákona CCVI) by dotknutá cirkev mala byť parlamentom rozpustená na základe návrhu vlády (§ 28 zákona CCVI). Takýto postup je pre ústavný súd absolútne netypický. Benátska komisia prijala stanovisko k zákonu CCVI z roku 2011.²⁵

36. § 39.1 ZÚS ustanovuje, že rozhodnutia ústavného súdu sú v zásade záväzné pre každého, čo v sebe zahŕňa záväznosť nielen *ratio decidendi* (nosnej časti rozhodnutia), ale aj odôvodnenia. Zdá sa, že výnimky tvoria § 34 a § 34/A ZÚS. Benátska komisia oceňuje, že rozhodnutia ústavného súdu sú záväzné aj pre všeobecné súdy „v ústavnoprávnych otázkach“ (§ 43.3 ZÚS). Podľa § 39.3 ZÚS ústavný súd rozhodne o „príslušných právnych dôsledkoch (svojich rozhodnutí) v zmysle základného zákona a zákona o ústavnom súde“, napr. o pozastavení účinnosti rozhodnutia.

37. Benátska komisia je toho názoru, že možnosť novelizovať základný zákon, tak aby bol v súlade s medzinárodnou zmluvou, by mala byť zakotvená v § 40.3 ZÚS.

38. Na základe § 41.1 ZÚS môže ústavný súd úplne alebo čiastočne zrušiť právne predpisy a ustanovenia. § 41.2 ZÚS uvádza, že existujú výnimky z tejto právomoci, ktorých podmienky sú ustanovené v čl. 37.4 základného zákona. Komisia pripomína svoju kritiku týkajúcu sa tohto narušenia právomocí ústavného súdu.²⁶ **S poľutovaním musí uviesť, že rozsah čl. 37.4 základného zákona bol ešte viac rozšírený v čl. 27 prechodných ustanovení,**²⁷ ktorý uvádza, že vyňatie niektorých zákonov z ústavného preskúmania nie je platné, pokiaľ štátny dlh nie je nižší ako 50 % HDP. Tieto zákony ale nebudú predmetom celkovej a obsiahlej kontroly ústavným súdom, aj keď sa rozpočtová situácia zlepšila nad uvedenú hodnotu. Toto „prechodné ustanovenie“ v skutočnosti podstatne mení prechodné ustanovenie základného zákona na nemenné ustanovenie, čo odporuje samotnému základnému zákonu.

39. Podľa § 45 ZÚS by mal mať výrok o neústavnosti legislatívneho aktu účinok *ex nunc*. Systém účinkov *ex nunc* spolu s účinkami *ex tunc* bude v prípade sťažovateľa (§ 45.2 ZÚS) fungovať ako podnet na podanie sťažnosti namietajúcej normatívny akt.²⁸

40. Existujú určité výnimky z *ex nunc* účinku, najmä v trestnom konaní (§ 45.6 ZÚS), ako aj výnimky ustanovené pre ústavný súd, kedy sa môže odchýliť od všeobecného účinku *ex nunc*, a to ak je to odôvodnené ochranou základného zákona, ak je to v záujme právnej istoty alebo v prípade obzvlášť dôležitého záujmu entity, ktorá konanie iniciuje“ (§ 45.4 ZÚS). Toto

²⁵ CDL-AD(2012)004, prijaté Benátskou komisiou na jej 90. plenárnom zasadnutí (Benátky 16. – 17. marca 2011).

²⁶ CDL-AD(2011)001, bod 54; CDL-AD(2011)016, bod 98 a nasl., 122 a nasl.; pozri tiež *Kriszta Kovács/Gábor Attila Tóth*: Hungary s Constitutional Transformation, 7 EuConst 2011/2, 183 (194 – 195); *András Jakab/Pál Sonnevend*, Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, 72 ZaöRV/HJIL 2012/1, 79 (98-99).

²⁷ CDL-REF(2012)018.

²⁸ CDL-AD(2010)039rev, bod 187.

flexibilné ustanovenie by malo ústavnému súdu umožniť pozastaviť účinok zrušenia ustanovenia s tým cieľom, aby nedošlo k vytvoreniu právneho vákuu.

41. *Ex nunc* účinok rozhodnutí ústavného súdu je v Európe²⁹ rozšíreným fenoménom. Komisia víta, že § 45 ZÚS zakotvil nevyhnutné zmiernenie³⁰ daného účinku.

Kapitola III – Organizačný poriadok ústavného súdu a rokovací poriadok

42. Plenárne zasadnutie ústavného súdu je detailne upravené v § 48 ZÚS. Predsedovi umožňuje pozvať na zasadnutie „ďalšie osoby“. Berúc do úvahy skutočnosť, že zasadnutia súdu sú verejné, zdá sa, že toto ustanovenie sa vzťahuje na postup pri predkladaní dôkazov uvedený v § 57.2 ZÚS. Aby nedochádzalo k nesprávnym interpretáciám, bolo by potrebné objasniť ho.

43. § 51.2 ZÚS ustanovuje povinné právne zastúpenie v konaní pred ústavným súdom. Hoci takéto ustanovenie sleduje zvýšenie kvality podaných sťažností, môže úplne zabrániť prístupu k ústavnému súdu, pokiaľ nie je vyvážené poskytnutím bezplatnej právnej pomoci alebo aspoň finančnej pomoci.³¹ **Ustanovenia týkajúce sa právnej pomoci by sa mali vzťahovať aj na konanie pred ústavným súdom.** Za účelom poskytnutia právnej pomoci v konaní pred ústavným súdom sa môže zákonodarca jednoducho odvolať na ustanovenia týkajúce sa ostatných typov konaní, ako napr. občianskeho súdneho konania. Napríklad v Rakúsku je právna pomoc v konaní pred ústavným súdnym dvorom zaručená aj v ustanoveniach Občianskeho súdneho poriadku (pozri § 35 rakúskeho zákona o ústavnom súde v spojení s § 63 a nasl. rakúskeho Občianskeho súdneho poriadku).

44. Benátska komisia víta, že konanie pred ústavným súdom je bezplatné (§ 54.1 ZÚS), čo osobám s obmedzenými finančnými možnosťami uľahčí prístup k súdu. Ak bol sťažovateľ úspešný, je to aj v prospech spoločnosti. Komisia v takýchto prípadoch odporúča zaviazat' štát, aby uhradil výdavky sťažovateľa – pokiaľ tieto neboli neprimerané.

45. V súvislosti so súdnymi poplatkami uvedenými v § 54.2 – 4 ZÚS Benátska komisia uznáva, že odbremenit' ústavný súd od nadmerného počtu sťažností, ktoré nespĺňajú zákonné požiadavky, je legitímnym cieľom. Strany musia vykonávať svoje procesné práva v duchu *bona fide*.³² Ak je táto požiadavka v širokom rozsahu zanedbaná, efektívnosť ústavného súdu je ohrozená. Ak sa vezme do úvahy široká škála pokút od 20,000 HUF do 500,000 HUF v závislosti od závažnosti a následkov konkrétneho porušenia, súdne poplatky sa len ťažko dajú označiť za disproporčné. Pri určovaní konkrétnej výšky by bolo vhodné vziať do úvahy finančnú situáciu sťažovateľa.

²⁹ CDL-AD(2010)039rev, bod 190.

³⁰ CDL-AD(2010)039rev, bod 192 a nasl.

³¹ CDL-AD(2010)039rev, bod 113.

³² CDL-AD(2010)039rev, bod 119.

Kapitola IV – Záverečné ustanovenia

46. Podľa § 69 ZÚS je potrebné tento zákon považovať za kardinálny, a to na základe čl. 24.5 základného zákona.

47. Podľa čl. T4 základného zákona kardinálne zákony musí prijímať maďarský parlament dvojtretinovou väčšinou. Benátska komisia vo svojom Stanovisku k novej Ústave Maďarska potvrdila, že „určité kvórum je plne oprávnené v špecifických prípadoch ako napr. vo veci základných práv, súdnych garancií alebo procesného poriadku parlamentu“. Komisia ale zároveň odporúča zúženie „oblastí a rozsahu kardinálnych zákonov v ústave na oblasti, kde je požiadavka dvojtretinovej väčšiny riadne odôvodnená“. Benátska komisia na základe čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd argumentovala: „ak budú v kardinálnych zákonoch zakotvené nielen základné princípy, ale aj veľmi špecifické a podrobné pravidlá týkajúce sa určitých otázok, princíp demokracie bude ohrozený. Zvyšuje sa riziko (pre prijímanie nevyhnutných reforiem v budúcnosti) dlhotrvajúcich politických konfliktov, ako aj nadmerných tlakov a výdavkov pre spoločnosť.“

48. Aby sa predišlo hore uvedeným problémom, je Benátska komisia toho názoru, že „kardinálne prvky“ v ZÚS by sa mali zúžiť na základné princípy a dôležité pravidlá a technické detaily, ktoré je možné meniť jednoduchou väčšinou v parlamente, by mali byť upravené obyčajnými zákonmi (tzv. *ordinary law*, pozn. prekl.).

49. Prechodné ustanovenia sú upravené v § 71 – § 74 ZÚS, ktoré sa týkajú *actiones populares*. Benátska komisia je vo všeobecnosti kritická voči *actio popularis*³³ a v jej Stanovisku k novej Ústave Maďarska uviedla, že *actio popularis* nie je v demokratickom právnom štáte potrebná.³⁴

50. § 71 – § 74 ZÚS sú zamerané na ukončenie všetkých prebiehajúcich konaní začatých na základe *actiones populares*, pokiaľ ich nový režim ešte nepripúšťa. Sťažovatelia sú vyzvaní na opätovné podanie svojich sťažností, ak sú tieto stále prípustné – hoci aj ako iný typ konania – podľa zmeneného ZÚS; čo sa týka lehôt, ktoré medzičasom mohli uplynúť, § 71.4 ustanovuje určité výnimky. Podľa § 71. 3 ZÚS lehota na opätovné podanie sťažnosti je do 31. marca 2012. Na druhej strane § 71. 5 ZÚS uvádza ako posledný deň lehoty 30. jún 2012. Zdá sa, že pri prvej lehote by mohlo ísť o subjektívnu lehotu, keď je možné dôvod nepodania sťažnosti ešte ospravedlniť, zatiaľ čo pri druhej lehote ide o konečnú a objektívnu lehotu.

51. Ukončenie všetkých *actiones populares* sa zdá byť problematické z pohľadu právnej ochrany a princípu neretroaktivity, ale je v súlade s cieľom zredukovať nápad ústavného súdu. Hoci je pravdou, že retroaktívne zastavenie prebiehajúcich konaní ohrozuje dôveru, ktorú občania vkladajú do právneho systému, je potrebné vziať do úvahy, že *actiones populares* boli zavedené na základe ústavy, ktorá už neexistuje.

52. Dostačujúci a komplexný stupeň individuálnej ochrany je možné garantovať prostredníctvom riadnej ústavnej sťažnosti, nanajvýš kombinovanej s predbežným

³³ CDL-AD(2010)039rev, bod 74.

³⁴ CDL-AD(2011)001, bod 64.

rozhodnutím. Výsledkom je, že osoba, ktorá podáva *acciones populares*, má dostatočný čas, aby znovu podala svoje podanie ako ústavnú sťažnosť, a tým je jej právna ochrana dostačujúca. Berúc do úvahy, že o podrobnostiach týkajúcich sa prechodných ustanovení sa na maďarskej verejnosti veľmi nediskutovalo a že CCL bol prijatý len niekoľko týždňov pred tým, ako vstúpil do platnosti, Komisia navrhuje voľnejšie interpretovať možnosti ospravedlnenia sa do lehoty ustanovenej v § 71.3 ZÚS.

C. Závery

53. Komisia vo všeobecnosti hodnotí zákon o ústavnom súde ako v zásade dobre pripravený a koherentný. Medzi množstvo pozitívnych prvkov okrem iného patria:

1. ustanovenia týkajúce sa rozpočtových garancií (§ 4 ZÚS),
2. vylúčenie možnosti znovuzvolenia sudcov ústavného súdu (§ 6.3 ZÚS),
3. lehota pre vymenovanie nových sudcov za účelom zaistenia kontinuity zloženia ústavného súdu (§ 8.3 ZÚS),
4. funkčná imunita sudcov ústavného súdu (§ 14 ZÚS),
5. predĺženie lehoty úradujúceho sudcu ústavného súdu, ak sa parlamentu nepodarí zvoliť nového sudcu v rámci ustanovenej lehoty (§ 15.3 ZÚS),
6. možnosť štvrtiny poslancov parlamentu, ako aj komisára pre základné práva požadovať *ex ante* kontrolu predpisov (§ 24 ZÚS),
7. ustanovenia o možnosti prístupu k ústavnému súdu po ustanovenej lehote v mimoriadnych prípadoch (§ 30 ZÚS),
8. rozhodnutia ústavného súdu sú záväzné aj pre všeobecné sudy v „ústavnoprávnych otázkach“ (§ 43.3 ZÚS),
9. zmiernenie *ex nunc* účinku rozhodnutí ústavného súdu (§ 45 ZÚS),
10. konanie pred ústavným súdom je oslobodené od poplatkov (§ 54.1 ZÚS).

54. Podľa Komisie by ale niektoré ustanovenia mali byť prepracované, a to najmä:

1. Nezávislosť ústavného súdu a postavenie jeho sudcov by mali byť zakotvené v základnom zákone, a nie len v zákone o ústavnom súde. Zákon by mal prinajmenšom obsahovať jasné vyhlásenie o nezávislosti ústavného súdu;
2. Za účelom vyváženia vágnosti slova „nehodný“ v § 16 ZÚS, ktorý umožňuje vylúčenie člena ústavného súdu, by mali byť zavedené procesné záruky, napr. aby rozhodnutie o vylúčení bolo prijaté najmenej dvojtretinovou väčšinou sudcov alebo jednohlasne;
3. Bolo by potrebné objasniť postupy pri podávaní dvoch typov individuálnych sťažností bez toho, aby došlo k zredukovaniu ich rozsahu (§ 26 a § 27 ZÚS);
4. Bolo by vhodné ustanoviť výnimku z požiadavky vyčerpania opravných prostriedkov v prípadoch, v ktorých by dodržanie tohto pravidla mohlo spôsobiť nenapraviteľnú škodu jednotlivcovi (§ 26 ZÚS);
5. Právomoc požiadať ústavný súd o preskúmanie súladu právnych predpisov so základným zákonom, ak dotknutá osoba nie je schopná hájiť svoje práva osobne alebo ak sa porušenie práv týka väčšej skupiny ľudí, by mala byť skôr zverená komisárovi pre základné práva ako generálnemu prokurátorovi (§ 26 ZÚS);
6. Osobné privilégia priznané predsedovi takým analytickým a špecifickým spôsobom, ako to je uvedené v § 19 a § 20 ZÚS, môžu celkovo ovplyvniť vážnosť

- predsedu a vnímanie ústavného súdu verejnosťou ako nezávislej inštitúcie. Úprava na úrovni zákona poskytuje garanciu nezávislosti;
7. Mali by existovať odkazy na platné ustanovenia pre „rozpustenie miestneho zastupiteľského orgánu, ktorý koná v rozpore so základným zákonom“ (§ 34 ZÚS);
 8. Ustanovenia týkajúce sa právnej pomoci by sa mali vzťahovať aj na konanie pred ústavným súdom (pozri § 51 ZÚS);
 9. „Kardinálne“ prvky v ZÚS by sa mali obmedziť na základné princípy a dôležité pravidlá a technické detaily by mali upravovať obyčajné zákony (§ 69 ZÚS);
 10. Obmedzenie kontrolných právomocí ústavného súdu v rozpočtových záležitostiach by bolo potrebné zrušiť. Minimálne by bolo potrebné uviesť do súladu nadmerné obmedzenia uvedené v čl. 27 prechodných ustanovení s čl. 37.4 základného zákona.

55. Benátska komisia ostáva parlamentnému zhromaždeniu a maďarským orgánom k dispozícii.