

Z rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyplýva, že v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy:

- sa musí s vyskytujúcimi sa špecifikami jednotlivých rozhodnutí orgánov verejnej moci vyrovnáť spôsobom korešpondujúcim účelu konania o sťažnostiach,
- sa celý rad sťažností týka vymenovávaní a odvolávaní ústavných činiteľov z a do ich funkcií, čo je spojené nielen s ochranou ich základných práv a slobôd, ale aj s ovplyvňovaním chodu ústavných orgánov,
- aplikačná prax a rozhodovanie orgánov verejnej moci vrátane ústavného súdu môže posunúť právnu úpravu rozhodovania o aktuálnych verejnoprávnych otázkach do jej výraznejšej jednoznačnosti, čo si však okrem zohľadnenia výsledkov rozhodovacej činnosti vyžaduje dôslednú analýzu s teoreticko-právnym vyhodnotením.²

ABSTRACT

The Constitutional of the Slovak Republic is in the last time more occupied by decision-making on complaints concerning objected violations of fundamental rights and freedoms by authorities of public power by their decisions, which are beside standard decisions. This concerns, e. g. not only atypical decisions of special public administration authorities (Regulatory Office for Network Industries), but also decisions of constitutional authorities (Government, President, Judicial Council of the Slovak Republic), which – although specific by their nature – underlie the standard proceedings on complaints according to Article 127 Section 1 of the Constitution of the Slovak Republic as well.

2 GAJDOŠÍKOVÁ, L. *Ochrana subjektívnych práv v rámci „iných“ procesov a foriem činnosti orgánov verejnej moci v konaní pred Ústavným súdom SR*. Príspevok na konferencii „Právni prostriedky ochrany subjektívnych práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“. Brno, MÚ, 28.–29. 4. 2016.

ÚSTAVNÉ PRÁVO A HISTORIZMUS: HISTORICKÁ NARRATÍVA MAĎARSKÉHO ZÁKLADNÉHO ZÁKONA

Gábor Schweitzer

Základný zákon Maďarska, ktorý nadobudol účinnosť 1. 1. 2012 charakterizujú výrazné historizujúce tendencie. Preambula, ktorú ústavodarca nadesene nazval „Národným vierovyznaním“ okrem iného deklarovala nasledovné: „*Rešpektujeme výdobytky našej historickej ústavy a Svätú korunu, ktorá stelesňuje ústavnú štátnu kontinuitu Maďarska¹ a národnú jednotu. Neuznávame prerušenie našej historickej ústavy, ku ktorej došlo v dôsledku cudzích okupácií...*“ Odsek 3 čl. R) Základného zákona zároveň obsahuje nasledovnú formuláciu: „*Ustanovenia Základného zákona treba interpretovať v súlade s ich cieľom, ako aj s národným vierovyznaním a výdobytkami našej historickej ústavy.*“

Počas procesu prípravy a prijatia Základného zákona ústavodarca však neposkytol záchytné body, ktoré by pomohli vysvetliť, čo vlastne rozumie pod pojmami „historická ústava“ a „výdobytky historickej ústavy“. Posledne spomínaný pojem je vlastne nový v maďarskom verejnom práve, lebo pred rokom 1945, keď ešte platila historická ústava, sa v tejto podobe nepoužíval. Dôvodová správa k práve citovanému čl. R) ods. 3 zase hovorí len toľko, že v procese interpretácie Základného zákona považuje spomínané normy a texty za prvoradé, ale to vôbec nevylučuje iné formy právnej interpretácie. To znamená, že ústavodarca prenechal interpretáciu spomínaných historizujúcich pojmov ústavnému súdu. Ústavný súd, ako aj maďarská ústavnoprávna veda preto prirodzene museli reagovať na znovuoživenie, resp. revitalizáciu pojmov historická ústava a výdobytky historickej ústavy. Cieľom nasledujúcich riadkov je prezentovať, ako sa doteraz zhostili tejto úlohy.

HISTORICKÁ ÚSTAVA V MINULOSTI

Na úvod treba aspoň krátko priblížiť spôsob, ako interpretovala maďarská právna veda pojem historickej ústavy (a jej výdobytkov) pred rokom 1945. Tento pojem totiž hral centrálnu úlohu vo vtedajšom ústavnoprávnom myslení.

1 V maďarskom jazyku sa nerozlišuje medzi Uhorskom a Maďarskom – používa sa len termín Magyarország.

Osobitne to platí pre medzivojnové obdobie. Konštrukcia historickej ústavy mala totiž vyjadriť nielen organickosť ústavného vývoja, ale aj jeho kontinuitu. Samotnú historickú ústavu považovali právnici a politici za produkt stáročného – podľa niektorých dokonca tisícročného – vývoja. Jej konštrukciu tvorili rozličné, dobovo podmienené základné a organické zákony, resp. iné ústavnoprávne prejavy a ústavné obyčajové právo. Základné tézy historickej ústavy však bolo len ťažké presne definovať, prípadne spoznať, lebo nikdy neboli zhrnuté v jednom dokumente chartálneho typu. Naopak, obrovskú flexibilitu historickej ústavy oproti strnulým chartálnym ústavám zabezpečovalo práve to, že jej hlavné tézy neboli nikdy poriadne zhrnuté a spísané.²

Medzi ďalšie charakteristiky historickej ústavy patrilo to, že jej korene sa často hľadali v „ľudovom duchu“ (niečo na spôsob nemeckého „Volksgeist“) a pripisovali sa hĺbke „národného géniusa“. Z tohto vyplývalo však aj to, že pri rozhodovaní o jednotlivých ústavnoprávnych otázkach nestačilo len zohľadniť konkrétne právne predpisy, ale s pomocou porovnania zákonov a ústavného obyčajového práva bolo potrebné vycítiť a precítiť „ducha ústavy“.³ Práve uvedené dobové prístupy jednoznačne dokazujú, že korpus historickej ústavy je možné len veľmi ťažké rekonštruovať a znovu zložiť, lebo pozostával nielen z právnych noriem a princípov, ale aj z hmlistých mimoprávnych vrstiev.

HISTORICKÁ ÚSTAVA A VÝDOBYTKY HISTORICKEJ ÚSTAVY V SÚČASNOSTI

Predstaviteľov súčasnej ústavnoprávnej vedy rozdelila revitalizácia historickej ústavy po prijatí nového Základného zákona v roku 2011. Stúpenci historickej ústavy viac-menej bez toho, aby si ujasnili jej aktuálnu interpretáciu, si z ustanovení Základného zákona odvodzujú možnosť znovuoživenia náuky o Svätej (t. j. svätoštefanskej) korune, ktorá vyjadrovala štátnu suverenitu a súvisela aj s monarchistickým štátnym zriadením pred roka 1945. Nakoľko Základný zákon neuznáva prerušenie historickej ústavy v dôsledku okupácie cudzími mocnosťami (t. j. v roku 1944 v dôsledku nemeckej a v roku 1945 sovietskej okupácie), tak si táto skupina myslí, že s pomocou oživenia historizujúcich pojmov a inštitúcií bude možné zabezpečiť kontinuitu so zdanlivo už ukončeným obdobím, keď ešte platila historická ústava. József Zoltán Tóth ako výrazný predstaviteľ tohto smeru svoj postoj sformuloval nasledovne: *Základný zákon Maďarska „...ako prvý jednotný, demokratický a písaný základný zákon krajiny je súčasťou uhorskej/maďarskej historickej ústavy a tisícročnej histórie zákonnej ústavnosti. Základný zákon sa snaží pokračovať v tisícročnej tradícii zákonného (legitímneho) právneho vývoja. O tomto svedčí aj názov Základného*

2 Pozri CSEKEY, I. *Magyarország alkotmánya*. Budapest: Renaissance Könyvkiadó, 1943, s. 9–13.
3 Pozri TOMCSÁNYI, M. *Magyarország közigazg. Ötödik kiadás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943, s. 49.

*zákona. Základný zákon má síce chartálny charakter (t. j. najdôležitejšie ústavné ustanovenia zhrnul do jednej právnej normy), ale preds. len obsahuje aj prvky historickej ústavy“.*⁴

Práve citovaný autor považuje na základe náuky o Svätej korune za najväčší výdobytok historickej ústavy najvyššiu ústavnosť a zákonnosť postavenú na starobylych tradíciách. Medzi ďalšími zásluhami historickej ústavy spomína aj to, že rovnako ochránila krajinu v čase „veľmocenskej slávy“, ako aj v „najmizernejších situáciách“.⁵ Tieto interpretácie, ktoré občas prechádzajú až do mystiky, však neposkytujú adekvátnu odpoveď na zásadnú otázku: aká môže byť v súčasnosti v podmienkach republikánskeho štátneho zriadenia a chartálnej ústavy vôbec relevancia historickej ústavy?

Zdržanlivejší stúpenci konštrukcie historickej ústavy navrhujú, aby sa historická ústava interpretovala ako súčasť verejnoprávnej a ústavnej kultúry. V zmysle tohto prístupu bývalý prezident republiky a zároveň zakladajúci predseda prvého ústavného súdu László Sólyom v jednej svojej prednáške z roku 2011 považoval za výdobytky historickej ústavy výlučne rozhodnutia ústavného súdu prijaté po roku 1990. „Vtedajšia nová ústava inkorporovala taktiež výdobytky rokov 1848 a 1946. Ústavný súd zase odvtedy – možno povedať – písal historickú ústavu. Z tohto procesu do seba veľa vstrebala aj nový Základný zákon.“⁶ V roku 1848 totiž po víťazstve občianskej revolúcie položili zákonné základy celkovej modernizácie ekonomiky a spoločnosti, v roku 1946 zase zákonodarná moc deklarovala republikánske štátne zriadenie. Zákonný článok č. I. z roku 1946, ktorý vyhlásil republiku, vo svojich záverečných a prechodných ustanoveniach vyhlásil za neplatné všetky právne normy, ktoré sa vzťahovali na zaniknuté kráľovstvo a na inštitút medzivojnového regenta.

Odporcovia revitalizácie historickej ústavy sa väčšinou odvolávajú na to, že obsah pojmu „výdobytky historickej ústavy“ je úplne nejasný a neistý, a okrem toho v rámci verejnoprávnej vedy neexistuje o nich konsenzus. Považujú za otázne aj to, či je vôbec tieto výdobytky možné zosúladiť s medzinárodnoprávnymi záväzkami Maďarska.

Profesor ústavného práva Zoltán Sente, ktorý sa taktiež zaoberá problémami historizujúceho ústavodarného procesu, zase upozornil na to, že výdobytky historickej ústavy, ako aj náuku o Svätej korune nie je možné zosúladiť s požiadavkami moderného konštitucionalizmu. Poukázal aj na to, že revitalizácia týchto

4 TÓTH, Z. J. Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti Hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az alapvetés. *Polgári Szemle*, 2013/október, s. 275–293.
5 TÓTH, Z. J. Egyes észrevételek az Alaptörvény értelmezéséhez. *Polgári Szemle*, 2013/május, s. 13–29.
6 SÓLYOM, L. *Alkotmány és alkotmányos kultúra Magyarországon*. Dostupné na: <http://www.tte.hu/toertenelemtanitas/toertenelemtanarok-orszagos-konferenciaja/7356-solyom-laszlo-alkotmany-es-alkotmanyos-kultura-magyarorszagon>.

verejnoprávnych tradícií, ako aj ich spojenie s platnými ústavnými princípmi je možné vlastne len vtedy, keď sa nezoberie do úvahy skutočný obsah náuky o Svätej korune, resp. historickej ústavy – čiže je možné len vtedy, keď sa aspoň čiastočne sfaľujú maďarské verejnoprávne tradície. V časti o ústavnoprávnej interpretácii Szente reprezentuje názor, že ústavný súd zoberie v rozhodovacom procese na vedomie pojem „výdobytka historickej ústavy“ len v podobe niekoľkých všeobecných princíпов a deklaratívnych narážok.⁷

Svoje pochybnosti o odvolávaní sa na historickú ústavu vyjadrili aj iní odborníci. Jednak – ako už o tom bola reč vyššie – vôbec nie je jasné, čo vlastne znamená tento pojem, pod ktorým sa zväčša rozumie súbor určitých základných doktrín a obyčajového práva, ktorých zoznam však nikdy nebol publikovaný v záväznej právnej norme. Okrem toho tento pojem v sebe obsahuje aj také prvky, ktoré sa v súčasnosti veľmi ťažko interpretujú (napríklad inštitúcie stavovskej ústavnosti), alebo sú úplne neprijateľné (napríklad obmedzenia základných práv a slobôd). Základný zákon sa pokúša eliminovať tieto nevhodné a neprijateľné prvky s pomocou už viackrát spomínaného pojmu výdobytka historickej ústavy. Tento výraz tak trochu pripomína pojem *acquis* používaný v práve Európskej únie, s ktorého pomocou je možné prevziať len tie ustanovenia historickej ústavy, ktoré zodpovedajú požiadavkám modernej ústavnosti.

V dôsledku všetkého uvedeného však môžu mať odvolávky na historickú ústavu len ťažko záväzné právne následky. Preto sa pravdepodobne budú skôr prejavovať ako argumentačno-kozmetické prvky, ktoré viac-menej len svojsky „skrášľujú“ alebo dokresľujú rozhodnutia ústavného súdu. To znamená, že by tento spôsob argumentácie a interpretácie nemal spôsobiť vznik takého konečného výsledku, ktorý by sa bez použitia právehistorických súvislostí ani nezrodil. Odvolávanie sa na historickú ústavu je preto z právneho hľadiska skôr tautológiou.⁸ Nakoľko sa však úloha výdobytkov historickej ústavy vyčerpáva v procese „ozdobovania argumentácie ústavného súdu“, tak v tomto prípade je ich úloha podľa nášho názoru úplne nefunkčná v procese interpretácie Základného zákona. Za zváženie by tu preto stáli slová Pétera Paczolayho, ktorý bol v roku 2011 predsedom ústavného súdu: „*Maďarská historická ústava – napriek všetkým snahám o jej teoretické zdôvodnenie – bola ústava so silne zníženou hodnotou, ktorej budovu nakoniec búrky dvadsiateho storočia úplne rozmetali.*“ Právnu kontinuitu v súčasnosti dnes viac-menej predstavujú len symbolické prvky: štátny znak, vlajka a hymna.⁹

7 SZENTE, Z. A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/3, s. 1–13.

8 JAKAB, A. A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4, s. 81–82.

9 PACZOLAY, P. *Alkotmány és történelem*. Dostupné na: <http://www.tte.hu/toertenelemtanitas/toertenelemtanarok-orszagos-konferenciaja/7314-paczolay-peter-alkotmany-es-toertenelem>.

Hoci v danom okamihu neexistuje odborný konsenzus o charaktere výdobytkov historickej ústavy, autorská dvojica András Milánkovich a Boldizsár Szentgáli-Tóth sa nasledovným spôsobom pokúsila zhostiť tejto problematiky: vo všeobecnej rovine považujú za výdobytka historickej ústavy tie pramene práva, ktoré vznikli na základe „právne kontinuitnej historickej ústavy“, a ktorých relevantný vzťah so Základným zákonom je ešte preukázateľný. Musí však existovať aj taká ich interpretácia, ktorá nie je v protiklade s hodnotami právneho štátu, a ktorá sa dá ešte umiestniť v interpretačnom rámci našej súčasnosti.¹⁰

VÝDOBYTKY HISTORICKEJ ÚSTAVY V ZRKADLE ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU

V nasledovnej časti bude reč o tom, ako sa ústavný súd po nadobudnutí účinnosti nového Základného zákona odvolával vo svojich rozhodnutiach na historickú ústavu a jej výdobytka. Tu treba pripomenúť, že ústavní sudcovia sa na jednotlivé výdobytka historickej ústavy ako na predchodcov určitých právnych inštitútov občas mohli odvolávať už aj skôr. Zásadný rozdiel oproti predchádzajúcemu stavu je však to, že po prijatí ods. 3 čl. R) toto už nie je len jedna z možností, ale ústavná požiadavka.¹¹ Z tohto prirodzene ešte nevyplýva to, že by všetky rozhodnutia ústavného súdu prijaté po 1. 1. 2012 obsahovali odvolávku alebo narážku na historickú ústavu alebo jej výdobytka. Súd a jeho sudcovia sa na tieto pojmy zatiaľ odvolávali hlavne v dôvodových správach k jednotlivým rozhodnutiam, ako aj v disentoch a paralelných názoroch.

Prvé meritórne odvolanie sa na výdobytka historickej ústavy je možné nájsť v rozhodnutí ústavného súdu o predčasnom penzionovaní sudcov z roku 2012. Ústavný súd, ktorý tu v dôvodovej správe citoval dva zákony z poslednej tretiny 19. storočia, ktoré sa vzťahovali na postavenie sudcov všeobecných súdov, prehlásil, že princíp nezávislosti sudcov a nemožnosť ich bezdôvodne odvolať alebo preložiť nie je len konkrétnou normou obsiahnutou v Základnom zákone, ale aj výdobytkom historickej ústavy.¹² V zdôvodnení jedného ďalšieho rozhodnutia zase súd považoval za „bezpochybný“ výdobytok historickej ústavy slobodu tlače, ktorú v Uhorsku vyhlásili ako výsledok revolučných udalostí roku 1848.¹³

Podľa stanoviska ústavného súdu patrí k minimálnej konsolidovanej interpretácii pojmu historická ústava akceptácia faktu, že zákony, ktoré

10 MILÁNKOVICH, A.; SZENTGÁLI-TÓTH, B. *Vivmányok a gyakorlatban*. Dostupné na: <http://www.arsboni.hu/vivmanyok-a-gyakorlatban.html>.

11 CSINK, L.; FRÖHLICH, J. Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2012/1, s. 13.

12 33/2012 (VII. 17.) AB-határozat (Rozhodnutie US).

13 28/2014 (IX. 29.) AB-határozat.

konštituovali proces občianskej premeny štátu a spoločnosti v 19. storočí, tvoria súčasť historickej ústavy. Tieto zákony totiž podľa názoru väčšiny sudcov vytvorili pevný inštitucionálny základ, na ktorom stojí moderný právny štát.

Keď Základný zákon otvoril okno do historickej dimenzie maďarského verejného práva, tak upriamil pozornosť odbornej verejnosti aj na tie inštitucionálne predpoklady, bez ktorých by neexistovali dnešné verejnoprávne základy štátu a právna kultúra by celkovo zostala nezakotvená a bez koreňov. Ústavný súd v tejto novej situácii svoju vlastnú zodpovednosť kvalifikoval ako mimoriadnu, veď pri preskúšaní konkrétnych prípadov musí povinne zobrať do úvahy aj relevantné historické právne pramene. Tejto ars poetica sa ústavný súd dodnes viac-menej pridrižava, o čom svedčí aj to, že do viacerých dôvodových správ svojich rozhodnutí zakomponoval odvolávky na výdobytky historickej ústavy.

Jednotliví členovia ústavného súdu sa taktiež niekedy odvolávajú na výdobytky historickej ústavy vo svojich paralelných alebo alternatívnych zdôvodneniach väčšinových rozhodnutí. Rozhodnutie ústavného súdu o zákone č. CCVI. z roku 2011 o postavení cirkví vyhlásilo niektoré časti tohto zákona za protiústavné. Spomínaný zákon totiž v podstate retroaktívne znovu upravil podmienky založenia cirkví a okrem toho zbavil tohto štátu niektoré už zaregistrované a podľa predpisov fungujúce náboženské spoločnosti. V paralelnom zdôvodnení k väčšinovému rozhodnutiu sudca Elemér Balogh, ktorý bol do minulého roku inak jediným právnym historikom v rámci ústavného súdu, poukázal na to, že v kontexte vývoja historickej ústavy znamená vlastne skúmaný zákon krok naspäť. Podstatnou črtou právneho vývoja bolo totiž v ústavných dobách skoro vždy rozširovanie okruhu práv a nie odoberanie ústavou raz už zabezpečených práv. Toto stanovisko podporujú aj historické fakty.¹⁴

Podľa všetkého, keď sa ústavný súd odvoláva na výdobytky historickej ústavy, tak ho namiesto snahy legitimovať svoje rozhodnutia na tomto základe skôr vedú pohnútky len doplnkovo posilniť váhu svojich rozhodnutí aj touto historickou argumentáciou.¹⁵ Výdobytky historickej ústavy teda zatiaľ len ťažko nadobúdajú meritórnú úlohu v procese ústavného súdnictva. Netreba zabudnúť ani na fakt, že možné výdobytky obdobia platnosti historickej ústavy sú už väčšinou zakomponované do novších záväzných právnych noriem. Inštitúty, ktoré sú prekonané alebo dokonca zavrhnúťhodné zase sú už dávno neplatné a neúčinné.

ZÁVER

Zdá sa, že pojmy historická ústava a výdobytky historickej ústavy postavili maďarský ústavný súd a predstavitelov ústavnoprávnej vedy pred veľkú

14 6/2013 (III. 1.) AB-határozat.

15 SZAKÁLY, Z. A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono*, 2015/2, s. 29.

výzvu. V skutočne ťažkej situácii sú stúpenci historickej ústavy. Jednak preto, že doteraz sa im nepodarilo exaktným spôsobom určiť, čo je vlastne možné v súčasnosti považovať za historickú ústavu a jej výdobytky, a jednak preto, že sa im nepodarilo primeranými a hlavne presvedčivými argumentami odpovedať na otázku, prečo a ako je vlastne možné zosúladiť myšlienky a inštitúty historickej ústavy takej typickej pre dobu monarchickej štátnosti so súčasným republikánskym verejnoprávnym zriadením.

Treba si položiť aj nasledovnú otázku: akou pridanou hodnotou môžu vlastne historická ústava a jej výdobytky ešte vôbec obohatiť platné verejné právo? V danej chvíli sa asi poldruha tucta rozhodnutí ústavného súdu v nejakej forme – meritórne alebo *per tangentem* – odvoláva na výdobytky historickej ústavy. Samotný fakt, že ústavný súd sa v rozhodovacom procese niekedy odvoláva na právne normy spred roku 1945 však ešte neznamená, že by sa súd týmto gestom prihlásil k historickej ústave, lebo pojem historická ústava vôbec nie je totožný s celým právnym poriadkom, ktorý vznikol pred rokom 1945. Ústavný súd v niektorých kauzách, ktoré sa pred neho doteraz dostali, zároveň dospel k názoru, že historická ústava, resp. jej výdobytky sú samé o sebe (čiže bez iných podporných argumentov) irelevantné z pohľadu posúdenia daného prípadu. Preto by historická ústava, ako verejnoprávna idea obdobia, ktoré už dávno skončilo, podobne ako aj výdobytky tejto ústavy už nemali hrať významnejšiu úlohu v súčasnom verejnoprávnom diskurze.

(preklad: Ivan Halász)

ABSTRACT

The Fundamental Law of Hungary has revitalized the notion of historical constitution in 2011. The Preamble (National Avowal) declared that the legislator honoured the achievements of the historical constitution and also honoured the Holy Crown, which embodied the constitutional continuity of Hungary's statehood and the unity of the nation. The resolutions of the Fundamental Law also declared that the provisions of the Fundamental Law shall be interpreted in accordance with their purposes, the Preamble (National Avowal) contained therein and the achievements of the historical constitution. The paper tries to present the following issues:

1. the interpretation of the idea of the achievements of the hungarian historical constitution in the decisions of the Constitutional Court,
2. different views on the idea of historical constitution by the constitutional jurisprudence in Hungary after 2011.