

UNIVERZITA MATEJA BELA V BANSKEJ BYSTRICI
PRÁVNICKÁ FAKULTA

**POSTAVENIE POSLANCOV V MODERNOM
KONŠTITUCIONALIZME**

Rigorózna práca

85d4c236-ce45-420f-99b7-37642e303317

Študijný program : Právo

Študijný odbor : 3.4.1. Právo

Pracovisko : Katedra ústavného práva, Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela
v Banskej Bystrici

Vedúci rigorózneho práce: Prof. JUDr. Mojmír Mamojka, CSc.

Stupeň kvalifikácie : Doktor práv – JUDr.

Banská Bystrica 2017

Mgr. Zsolt Puha

Na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky, na ktorej sa poslanec zúčastňuje po prvý raz, skladá sľub, ktorý znie:

„Sľubujem na svoju česť a svedomie vernosť Slovenskej republike. Svoje povinnosti budem plniť v záujme jej občanov. Budem dodržiavať ústavu a ostatné zákony a pracovať tak, aby sa uvádzali do života.“ (ustanovenie čl. 78 ods. 2 Ústavy SR)

Čestné vyhlásenie

Čestne vyhlasujem, že som rigoróznou prácu s názvom „***Postavenie poslancov v modernom konštitucionalizme***“ vypracoval samostatne a iba s použitím citovaných zdrojov a prameňov, pričom téma mojej rigoróznej práce sa nezhoduje so žiadnou mojou predchádzajúcou kvalifikačnou prácou.

podpis

ABSTRAKT

Mgr. Zsolt PUHA: *Postavenie poslancov v modernom konštitucionalizme*. Rigorózna práca. Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. Právnická fakulta. Katedra ústavného práva. Stupeň odbornej kvalifikácie: Doktor práv (v skratke „JUDr.“). Banská Bystrica, 2017, 70 s.

Rigorózna práca analyzuje práva a povinnosti poslanca spojené s výkonom jeho poslaneckého mandátu v podmienkach slovenského a českého parlamentarizmu. Rozoberá viaceré aspekty poslaneckej imunity, jej vývoj a viaceré prípady z aplikačnej praxe v rámci vybraných rozhodnutí ústavných súdov oboch štátov.

Kľúčové slová : Ústava Slovenskej republiky, Ústava Českej republiky, poslanec, imunita, indemnita, poslanecký mandát, parlament, konštitucionalizmus, rokovací poriadok, Ústavný súd Slovenskej republiky, Ústavný súd Českej republiky

ABSTRACT

Mgr. Zsolt PUHA: *Status of members of parliament within modern constitutionalism*. Doctorate thesis. Matej Bel University in Banská Bystrica. Faculty of Law. Department of constitutional Law. Qualification level: Doctor of Laws (abbreviated „JUDr.“). Banská Bystrica, 2017, pp. 70.

This rigorous work analyses the rights and duties of a members of parliament associated with the performance of his mandate in terms of Slovak and Czech parliamentarism. It discusses multiple aspects of parliamentary immunity, its development, and several cases of application practice in selected decisions of the constitutional courts of both states.

Key words: Constitution of the Slovak Republic, Constitution of the Czech Republic, member of parliament, immunity, indemnity, parliamentary mandate, parliament, constitutionalism, rules of procedure, Constitutional Court of the Slovak Republic, Constitutional Court of the Czech Republic

PREDHOVOR

Podľa článku 73 odsek 2 Ústavy Slovenskej republiky sú poslanci Národnej rady SR (parlamentu) zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi. Funkcia poslanca je spojená imanentne s uplatnením pasívneho volebného práva.

Uplatnenie volebného práva, aktívneho aj pasívneho, je spolu s hlasovaním v referende najvýznamnejším právnym prostriedkom prevedenia štátnej moci z občana na mechanizmus verejnej moci. Vzťah medzi občanom ako zdrojom všetkej moci v štáte a verejnou mocou v demokratickej forme vlády nemožno zredukovať na odovzdanie hlasu občana vo všeobecnom, rovnom a tajnom hlasovaní v pravidelne konaných voľbách

Funkcia poslanca Národnej rady je volenou verejnou funkciou. Článkom 30 ods. 4 Ústavy SR sa neumožňuje narušiť rovnosť prístupu k takým funkciám za nijakých podmienok. To znamená, že ani zákonodarca nesmie prijať zákon, ktorým vytvorí nerovnaké možnosti pre prístup k voleným a iným verejným funkciám.

Sľub poslanca, text ktorého je uvedený v čl. 75 ods. 1 Ústavy, má konštitutívny charakter, čo navyše vyplýva aj z čl. 75 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého odmietnutie sľubu alebo sľub s výhradou má za následok stratu mandátu. Poslanec Národnej rady sa sľubom okrem iného zaväzuje dodržiavať ústavu a ostatné zákony a pracovať tak, aby sa uvádzali do života, pričom podľa čl. 73 ods. 2 Ústavy mandát vykonáva osobne, podľa svojho svedomia a presvedčenia.

Okrem toho právo kandidovať vo voľbách zaručené v čl. 30 ods. 4 Ústavy, ktorý v spojení s ďalšími ustanoveniami ústavy ustanovuje charakteristický princíp skutočne demokratického politického režimu, by bolo len iluzórne, ak by v akomkoľvek okamihu mohol byť jednotlivec pozbavený tohto práva. Preto princíp účinnosti práv vyžaduje, aby

rozhodnutie, ktorým je v konkrétnom prípade konštatované nesplnenie podmienok pre nastúpenie kandidáta (náhradníka) za poslanca, zodpovedalo určitým kritériám, ktoré umožňujú vylúčiť svojvôľu resp. zneužitie právomoci zo strany príslušného orgánu.

Obsah

PREDHOVOR	5
Úvod	8
1 Základné ústavné vymedzenie pasívneho volebného práva.....	10
2 Reprezentatívny mandát podľa Ústavy SR a jeho obsah.....	13
3 Povaha mandátu vo väzba na priamosť volieb a nastupovanie náhradníkov ..	17
4 Zánik mandátu poslancov Národnej rady SR.....	24
5 Mandát komunálnych poslancov.....	29
6 Poslanecká imunita v Slovenskej republike	33
7 Poslanecká imunita v Českej republike	38
8 Poslanecká imunita v kontexte aktuálneho vývoja (facebook a trafiky)	41
Záver	64
Použitá literatúra	67

Úvod

Vzťah medzi občanom ako zdrojom všetkej moci v štáte a verejnou mocou v demokratickej forme vlády nemožno zredukovať na odovzdanie hlasu občana vo všeobecnom, rovnom a tajnom hlasovaní v pravidelne konaných voľbách.

Podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj Ústavný súd SR) je uplatnenie volebného práva, aktívneho aj pasívneho, spolu s hlasovaním v referende najvýznamnejším právnym prostriedkom prevedenia štátnej moci z občana na mechanizmus verejnej moci.¹

Článkom 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj Ústava SR alebo len Ústava) sa občanom Slovenskej republiky zaručuje právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo. Toto právo môže občan uplatniť, ak sa zúčastní na referende podľa druhého oddielu piatej hlavy Ústavy alebo ak sa zúčastní miestneho referenda podľa čl. 67 Ústavy. Slobodnou voľbou svojich zástupcov môže občan uplatniť aktívne volebné právo zaručené čl. 30 ods. 1 Ústavy.

Článkom 30 ods. 4 Ústavy sa občanom Slovenskej republiky zaručuje prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok. V rozsahu prístupu k voleným funkciám sa týmto ustanovením ústavy zaručuje pasívne volebné právo, možnosť byť zvolený za zástupcu iných občanov a v ich mene vykonávať moc, ktorá podľa čl. 2 ods. 1 Ústavy pochádza od nich.²

Ďalej článkom 30 sa v spojení s čl. 2 ods. 1 Ústavy SR zaručuje občanovi nielen možnosť odovzdať svoj hlas v prospech kandidáta na volené miesto alebo možnosť dostať hlas od iných občanov. Občanovi sa tiež zaručuje, že uplatnenie tohto práva po splnení zákonom ustanovených podmienok vyvolá zákonom určené právne účinky.

¹ Pozri rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 48/97.

² Pozri rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 48/97.

Občan vo voľbách rozhoduje o vlastnej budúcnosti v štáte, v ktorom žije. Predstavy o budúcej orientácii štátu a spoločnosti sa rôznia medzi jednotlivými občanmi nielen v závislosti od politických sympatií. Aj vo vnútri politických strán a politických hnutí existujú rozdielne predstavy o budúcom smerovaní vecí verejného záujmu. Preto **právo občana zvoliť si za svojho zástupcu toho, kto sa najviac približuje k jeho vlastným predstavám o riešení otázok verejného záujmu**, je podstatnou súčasťou práva zaručeného čl. 30 ods. 1 Ústavy SR.

Je zrejmé, že odovzdaním hlasov pre politickú stranu alebo hnutie, volia občania Slovenskej republiky svojich legitímnych zástupcov, či buď do zastupiteľského orgánu, t.j. Národná rada Slovenskej republiky, alebo do orgánov samosprávy, t.j. obecné zastupiteľstvo, alebo zastupiteľstvo vyššieho územného celku.

Po zriadení týchto orgánov, prichádzajú na rad poslanci ako volení zástupcovia občanov. Tu vzniká množstvo otázok spojených nielen s poslaneckým mandátom, s právami a povinnosťami z neho vyplývajúcich, ale zároveň aj so straníckou zodpovednosťou vo vzťahu poslanec a politická strana.

Cieľom tejto predĺženej rigoróznejšej práce je definícia obsahu poslaneckého mandátu ako takého, postupný vývoj a uplatňovanie poslaneckého mandátu na Slovensku a výkon poslaneckého mandátu, vrátane nároku na obsadenie mandátu v podobe inštitútu náhradníka – ktorý vzniká vo voľbách a počas konkrétneho volebného obdobia orgánu nezaniká.

Popri vymedzení základných pojmov poslaneckého mandátu sa zaoberám dôležitou otázkou imunity a indemnity poslancov, teda téme, ktorá je v poslednom období aktuálna tak v Slovenskej republike, ako aj v ústavnom systéme Českej republiky, ktorého skúsenosti môžu byť relevantné aj pre slovenský konštitucionalizmus.

1 Základné ústavné vymedzenie pasívneho volebného práva

Ústava Slovenskej republiky je základným zákonom štátu prechádzajúceho od totalitnej formy vlády k demokratickej forme vlády. Za účelom stabilizácie demokracie a právnosti štátu ústava obsahuje ustanovenia, ktoré implikovane zahŕňajú zámer ústavodarcu zaručiť zvýšenú ochranu zvlášť dôležitým spoločenským vzťahom.³ K ústavným zárukám stabilizácie demokracie a právnosti štátu patrí aj **princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl** v tvorbe a uplatňovaní zákonov upravujúcich politické práva a slobody.

Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy: „**Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.**“ Každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ medzi nimi existuje príčinná súvislosť. Pre výklad a uplatnenie čl. 30 ods. 4 sú relevantné najmä ďalšie ustanovenia čl. 30. Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy: „Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov“. Podľa čl. 30 ods. 2 ústavy: „Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom.“ Podľa čl. 30 ods. 3 ústavy: „Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.“

Článkom **31 ústavy** sa určuje ústavný princíp tvorby a aplikácie všetkých politických práv, ktoré sa zaručujú v treťom oddiele druhej hlavy. Ide o všeobecný princíp, ktorý má širší obsah ako ustanovenie čl. 49 Ústavy Talianskej republiky: „Všetci občania majú právo organizovať sa slobodne v stranách, aby demokratickou metódou súťažili za účelom určenia národnej politiky“ alebo čl. 10 ods. 2 Ústavy Republiky Portugalsko: „Politické strany súťažia s úctou k zásadám národnej nezávislosti a politickej demokracie cestou organizácie a vyjadrenia vôle ľudu“. Pretože ustanovenie čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky je v ústavnom práve ojedinelé, pre jeho výklad a uplatňovanie nie je právne významné uplatnenie porovnávacej metódy.

³ Pozri rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 7/96.

Aktívne aj pasívne volebné právo sa nezaručuje iba ústavou v čl. 30. Prameňom práva v Slovenskej republike je aj čl. 25 písm. b) **Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach**, ktorý určuje, že každý občan má právo na možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania.

Článkom **30 ods. 4 ústavy** sa občanom zaručuje prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok. V rozsahu prístupu k voleným funkciám sa týmto ustanovením zaručuje pasívne volebné právo, možnosť byť zvolený za zástupcu iných občanov a v ich mene vykonávať moc, ktorá podľa čl. 2 ods. 1 ústavy pochádza od nich. Pre jeho výklad a uplatnenie čl. 30 ods. 4 sú relevantné aj ďalšie ustanovenia ústavy a z nich predovšetkým ustanovenie **čl. 30 ods. 1**, podľa ktorého občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov (...), teda ustanovenie, ktorým sa občanom zaručuje uplatnenie aktívneho volebného práva. **Uplatnenie volebného práva, aktívneho aj pasívneho, patrí k najvýznamnejším právnym prostriedkom prevedenia štátnej moci z občana na mechanizmus verejnej moci** (mutatis mutandis II. ÚS 48/97).

Článkom 30 sa v spojení s čl. 2 ods. 1 ústavy zaručuje občanovi nielen možnosť odovzdať svoj hlas v prospech kandidáta na volené miesto alebo možnosť dostať hlas od iných občanov, ale sa mu tiež zaručuje, že uplatnenie tohto práva po splnení zákonom ustanovených podmienok vyvolá zákonom určené právne účinky. Inými slovami ak sa splnia podmienky ustanovené príslušným zákonom o voľbách, získava občan právny nárok na obsadenie mandátu poslanca.

V ústavnom práve jestvujú dva modely postavenia politických strán. Prvý model sa uplatňuje napríklad vo Fínsku, Francúzsku, Grécku, NSR, Portugalsku, Taliansku, Španielsku alebo Švédsku. Ústavy týchto krajín výslovne upravujú právne postavenie politických strán. Popri všeobecných úpravách, akou je čl. 6 španielskej ústavy, podľa ktorého: „Politické strany sú prejavom politického pluralizmu, spolupôsobia pri tvorbe a vyjadrení vôle ľudu a sú hlavnými nástrojmi politickej účasti. Ich zakladanie a výkon činnosti sú v medziach ústavy a zákonov slobodné. Ich vnútorná štruktúra a spôsoby

činnosti musia byť demokratické“, možno v porovnávacom ústavnom práve nájsť aj množstvo detailných noriem: „Politické strany majú právo podľa zákona na vysielacie časy vo verejnom rozhlase a televízii podľa kritérií zodpovedajúcej sile ich zastúpenia a určených zákonom“ (čl. 40 ods. 1 portugalskej ústavy); „politické strany zastúpené v Zhromaždení republiky, ktoré sa nezúčastňujú na vláde, majú najmä právo byť pravidelne a bezprostredne vládou informované o priebehu závažných záležitostí verejného záujmu“ (čl. 117 ods. 3 portugalskej ústavy) a podobne. V druhom ústavnom modele sa neupravuje postavenie politických strán.

2 Reprezentatívny mandát podľa Ústavy SR a jeho obsah

Zvolením za poslanca Národnej rady vzniká poslancovi nielen právo poslancom byť, ale aj právo vykonáva túto funkciu, t.j. mandát a to osobne, podľa svojho presvedčenia a svedomia, pričom nie je viazaný príkazmi (reprezentatívny mandát).⁴

Členovia zákonodarných zborov sa nazývajú poslancami, od okamihu ujatia sa mandátu po voľbách, najmä prevzatím osvedčenia o zvolení, resp. až zložením sľubu na ustanovujúcej schôdzi, či schôdzi na ktorej poslanec sľub skladá.

Poslanecký mandát vzniká voľbou a je potvrdzovaný zložením poslaneckého sľubu. Poslanecký mandát predstavuje poverenie zvolených zástupcov ľudu v zastupiteľskom zbore (parlamente) a zahŕňa aj postavenie člena parlamentu a výkon jeho funkcie.

Odpoveď na otázku či poslanci zastupujú ľud (všetkých občanov) alebo len svojich voličov je rozhodujúca pre kľúčové posúdenie, že či poslanci disponujú tzv. **voľným (reprezentatívnym)** alebo, naopak, tzv. **viazaným (imperatívnym) mandátom**.

Koncepcia voľného mandátu sa vyvíjala postupne. V prvých parlamentoch, najmä v Anglicku v 17. a 18. storočí boli poslanci zástupcovia tých, ktorí ich volili a prijímali od nich príkazy, tzv. mandatum, t.j. plnú moc k rozhodovaniu⁵, ktorá ale nebola neobmedzená. V praxi to viedlo k častému rozchádzaniu sa parlamentu, keďže poslanci odchádzali k svojim voličom na konzultácie a po pokynu k hlasovaniu. Toto tiež znemožňovalo akcieschopnú a plynulú (suverénnu) činnosť parlamentu.

Koncepcia voľného mandátu poslancov, v zásade neviazaných na obvody, v ktorých boli zvolení, sa vyvinula až po buržoázných revolúciách, zastupujú teda všetkých občanov ako celok a nielen svojich voličov. Napríklad Ústava Slovenskej

⁴ Pozri rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. I. ÚS 8/97.

⁵ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státovéda. I. díl. Obecná státovéda. Linde, Praha 2003, s. 259.

republiky vo svojom ustanovení čl. 73 ods. 2 konštatuje, že: „Poslanci sú zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi“. Uvedené ustanovenie zavádza voľný mandát poslancov NR SR pri súčasnom konštatovaní zákazu imperatívneho mandátu („nie sú viazaní príkazmi“), t.z., že poslanci vykonávajú svoje práva a povinnosti v súvislosti s výkonom svojej funkcie, podľa svojej vlastnej vôle a vlastného svedomia, bez nutnosti podriaďovať sa akýmkoľvek pokynom alebo príkazom.

Zákaz imperatívneho mandátu znamená aj politickú nezodpovednosť poslanca svojim voličom v priebehu jeho funkčného obdobia (tí ho nemajú možnosť odvolať). Koncepcia voľného mandátu je v podmienkach slovenského parlamentarizmu novým a zdá sa, že ešte nezabehnutým inštitútom, ktorý nahradil imperatívny mandát uplatňovaný prakticky počas celého obdobia „socialistickej štátnosti“ (majúci svoj predobraz v rousseauovskom chápaní tzv. monistickej demokracie). Takmer po každom vystúpení poslanca z politickej strany, za ktorú bol zvolený, sa objavuje požiadavka tejto strany na vzdanie sa, resp. „vrátenie“, mandátu argumentujúc, že občania volia vo voľbách politickej strany a nie jednotlivých kandidátov. Naviac sa v nedávnej minulosti vyskytli aj tzv. **reverzné zmluvy**, uzatvárané napr. podľa § 51 občianskeho zákonníka, medzi politickou stranou a kandidátom zaradeným na jej kandidátnu listinu (z pochopiteľných dôvodov uzatváraných pred voľbami počas zostavovania kandidátnej listiny a zoznamu „verných“ osôb), v ktorých sa poslanec zaväzoval, v prípade svojho zvolenia na výkon mandátu, výlučne podľa straníckych príkazov a/alebo na vzdanie sa mandátu, v prípade vystúpenia z príslušnej politickej strany počas volebného obdobia parlamentu.⁶

Ako Ústavný súd SR v náleze sp. zn. I. ÚS 8/97 z 23. júla 1997 konštatoval: „reverz zabezpečovaný vo forme osobitných zmlúv (záväzkov) medzi politickým subjektom a ním navrhovanými kandidátmi vo voľbách je v rozpore s ústavou, pretože prostredníctvom neho môže príslušný politický subjekt trvale a účinne vyžadovať od bývalého kandidáta (po voľbách poslanca), ktorý s ním uzavrel tzv. reverznú zmluvu, výkon mandátu výlučne podľa straníckych príkazov a na základe predchádzajúceho písomného vyjadrenia kandidáta o vzdaní sa funkcie poslanca v budúcnosti podľa čl. 81 ods. 1 ústavy. Zákaz reverzu vyplýva z čl. 75 ods. 2 ústavy, podľa ktorého sľub poslanca

⁶ Júda, V. – Slašťan, M.: Teória štátu a práva. Vybrané problémy v kontexte európskej integrácie. Nitra, Filozofická fakulta UKF, 2008, str. 81.

s výhradou má za následok stratu mandátu. Okrem toho, **reverz je neprípustný** aj podľa čl. 73 ods. 2 ústavy, ktorý upravuje jedine reprezentatívny a nie imperatívny mandát a nie je ani v súlade s čl. 75 ods. 1 ústavy, t.j. s obsahom sľubu poslanca NR SR. Ústavný dôsledok sľubu ktoréhokoľvek poslanca NR SR uskutočneného s výhradou nachádzajúcou sa v tzv. reverze pred zložením sľubu by mal mať nevyhnutne za následok stratu jeho mandátu“.

Z uvedeného vyplýva, že mandát (t.j. právo vykonáva funkciu poslanca) môže poslanec „stratiť“ priamo (odmietnutím sľubu poslanca alebo vykonanie sľubu s výhradou (čl. 75 ods. 2 ústavy). Mandát poslanca Národnej rady zaniká aj vtedy, keď sa poslanec svojej funkcie poslanca v celom rozsahu vzdá.

Každý poslanec podľa ústavy vykonáva mandát osobne, bez viazania sa príkazmi, a preto sa ho môže iba osobne vzdať, a to na základe jeho právne nespochybniteľného písomného prejavu vôle.

Obsahom mandátu poslanca sú jeho práva a povinnosti, ktoré mu z funkcie vyplývajú (z ústavy, ďalších právnych predpisoch či obyčají a zvyklostí).

Medzi najzákladnejšie právo poslanca patrí právo hlasovať (rozhodovať), a to jednak na schôdzach parlamentu, ako aj v jeho orgánoch, ktorých je členom (napr. výboroch).

Hlas každého poslanca musí mať rovnakú váhu, pričom tento sa môže zdržať hlasovania alebo sa ho nezúčastniť. Za neúčasť na hlasovaní môže byť poslanec sankcionovaný (napr. v podobe krátenia platu), preto v niektorých parlamentoch využívajú skôr rôzne obštrukcie ako nehlasovať, resp. neprezentovať sa pri hlasovaní. Zastúpenie poslanca nie je možné, preto hlasovať musí jedine osobne.⁷

Medzi ďalšie základné práva poslanca patrí aj právo voliť a byť volený do orgánov parlamentu (napr. do výborov, kde sú volení najmä podľa ich profesionálneho záujmu alebo ich vlastných politických ambícií na základe politických dohôd parlamentných strán).

⁷ Júda, V. – Slašťan, M.: Teória štátu a práva. Vybrané problémy v kontexte európskej integrácie. Nitra, Filozofická fakulta UKF, 2008, 82.

Ďalším právom poslancov býva právo zákonodarnej iniciatívy (niektoré ústavy obmedzujú právo podať návrh zákona len určitej skupine poslancov, aby tak napr. zabránili nekvalitným a náhodným návrhom) a právo združovať sa v poslaneckých kluboch (frakciách), podľa straníckej príslušnosti (tzv. „nezávislí poslanci“, t.j. najmä tí, ktorí z parlamentnej strany počas funkčného obdobia vystúpili, bývajú zväčša osamotení, s malou šancou presadiť svoje návrhy, okrem prípadov, kedy hlasujú za rôzne „výhody“ s politickými prívržencami opačného spektra).

Medzi povinnosti poslancov patrí predovšetkým zúčastňovanie sa rokovania parlamentu (pléna) ako aj výboru, ktorého sú členmi, ich prípadná neúčast' spravidla musí byť riadne ospravedlnená. Na rokovaniach disponujú ďalšími oprávneniami, napr. právom predkladať procedurálne a iné návrhy, interpelácie a pod. Za výkon mandátu náleží poslancom plat, funkčné príplatky, cestovné náhrady a náhrady ďalších výdavkov.⁸

Nakoniec **sľub poslanca**, text ktorého je uvedený v čl. 75 ods. 1 ústavy, má **konštitutívny charakter**, čo navyše vyplýva aj z čl. 75 ods. 2 ústavy, podľa ktorého odmietnutie sľubu alebo sľub s výhradou má za následok stratu mandátu. Poslanec Národnej rady sa sľubom okrem iného zaväzuje dodržiavať ústavu a ostatné zákony a pracovať tak, aby sa uvádzali do života, pričom podľa čl. 73 ods. 2 ústavy mandát vykonáva osobne, podľa svojho svedomia a presvedčenia. Tieto ústavné atribúty a ich dodržiavanie zo strany poslancov nemôžu však v žiadnom prípade mať bezprostredný vplyv na výkon ich funkcie podľa zloženého sľubu.

⁸ Júda, V. – Slašťan, M.: Teória štátu a práva. Vybrané problémy v kontexte európskej integrácie. Nitra, Filozofická fakulta UKF, 2008, str. 81.

3 Povaha mandátu vo väzba na priamosť volieb a nastupovanie náhradníkov

Podmienky uplatnenia aktívneho volebného práva podľa čl. 30 Ústavy SR sú úzko späté s princípom priamosti volebného práva, ktorý je podľa ústavného práva uplatňovaný v európskych demokraciách.

Napríklad Ústavný súd SRN už roku 1953 [3 BVerfGE 45, 50 (1953)] vyslovil, že „bolo by v rozpore s požiadavkou priamosti volieb, ak by poslancov v skutočnosti vyberali politické strany“ a tiež, „ak by volebné zákony dávali politickým stranám rozhodujúcu možnosť určovať, kto bude zvolený“. Ústavný súd SRN v tejto súvislosti tiež konštatoval, že pokiaľ sú mená na kandidátnych listinách určené pred voľbami, je to v súlade s požiadavkou priamosti volieb, nakoľko občania v konečnom dôsledku rozhodnú svojimi hlasmi, kto získa poslanecký mandát [napr. 47 BVerfGE 253, 280-81 (1978)]. Ak sa však zvolený kandidát vzdá svojho mandátu alebo mu mandát zanikne až po voľbách, politická strana nie je oprávnená meniť poradie náhradníkov, v ktorom boli títo uvádzaní na kandidátnej listine. Toto by totiž znamenalo, že v konečnom dôsledku rozhoduje o poslancovi politická strana, a nie voliči [napr. 7 BVerfGE 77, 84-86 (1957)].

Práve tento prístup predstavuje jedine možnú a demokratickú kombináciu výberu osobností s výberom kandidátnych listín politických strán v proporčionálnom volebnom systéme.

Funkcia poslanca Národnej rady Slovenskej republiky je nesporne volenou a zároveň verejnou funkciou. Potvrďuje to aj dikcia ostatných odsekov čl. 30 Ústavy SR, ktoré sa dotýkajú volieb resp. volebného práva. **Prístup k voleným a iným verejným funkciám (pasívne volebné právo) sa zaručuje jednotlivcom.** Zákon o voľbách ho nespája s členstvom v politickej strane, ktorá ich navrhuje a umožňuje politickým stranám kandidovať aj nezávislých kandidátov.

Formuláciou právnych noriem nemožno zaručiť, že toto dôležité právo občan naozaj uplatní, ale povinnosťou právneho štátu je vytvoriť právne predpoklady, aby ho uplatniť naozaj mohol. Právnym prostriedkom uplatnenia tohto prvku práva podieľať sa na správe

vecí verejných je **aj právo udeliť preferenčný hlas**, ktorý je právne relevantný, ak sa najmenej určitý podiel oprávnených voličov zhodne v názore na osobu, ktorá sa má v ich mene a záujme podieľať na uplatňovaní verejnej moci v štáte.⁹

Spornejšou je tá časť argumentácie Ústavného súdu SR, podľa ktorej občan nevolí politickú stranu, ale svojho zástupcu s väzbou na politickú stranu. V súlade s týmto ústavnoprávnym modelom Ústava Slovenskej republiky podľa Ústavného súdu SR výslovne neustanovuje podiel politických strán a hnutí na právach zaručených občanom podľa čl. 30, ani neustanovuje občanovi povinnosť zvoliť si svojich zástupcov z radov členov alebo sympatizantov politickej strany alebo politického hnutia. Tomuto tvrdeniu zrejme odporuje právna úprava, podľa ktorej môžu kandidátne listiny vo voľbách do Národnej rady SR predkladať len politické strany, tzn. sú to práve politické strany a politické hnutia, ktoré vyberajú kandidátov a umožňujú im uchádzať sa o poslanecký mandát.

Vzťah medzi občanom a politickou stranou pri uplatnení práva občana podieľať sa voľbou svojho zástupcu v zastupiteľskom orgáne na správe vecí verejných sa **v prospech politických strán** v Európe upravuje v ústavnom práve Portugalska a Švédska. Podľa portugalskej ústavy kandidátov na poslancov parlamentu navrhujú politické strany buď jednotlivo alebo v koalícii (čl. 154 ods. 1). Poslanec svoj mandát stratí okrem iného aj vtedy, keď sa stane členom inej strany ako je tá, za ktorú vo voľbách kandidoval [čl. 163 ods. 1 písm. c)]. Podľa čl. 1 kapitoly 3 švédskej ústavy sa hlasy odovzdávajú politickým stranám s možnosťou, aby volič vyjadril preferenciu pre určitého kandidáta. Podľa čl. 9 kapitoly 3 každý mandát, ktorý strana získala, obsadí jeden člen parlamentu a jeden alebo viac jeho náhradníkov. V nadväznosti na toto ustanovenie podľa čl. 9 zákona o Riksdagu (Parlament), ak sa má funkcie ujať náhradník, predseda Riksdagu ho vyzve, aby sa ujal svojich povinností. Pritom predseda dbá o to, aby dodržal poradie náhradníkov stanovené zákonom o voľbách do Riksdagu. Ak sú pre to dôvody hodné osobitného zreteľa, môže a predseda od určeného poradia odkloniť.

Z hľadiska porovnávacieho ústavného práva je však obvyklejšie také riešenie, platné pre ďalších 13 krajín Európskej únie, pri ktorom **občan nevolí politickú stranu, ale**

⁹ Pozri rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 48/97.

svojho zástupcu s väzbou na politickú stranu. V súlade s týmto ústavnoprávnym modelom Ústava Slovenskej republiky výslovne neustanovuje podiel politických strán a hnutí na právach zaručených občanom podľa čl. 30, ani neustanovuje občanovi povinnosť zvoliť si svojich zástupcov z radov členov alebo sympatizantov politickej strany alebo politického hnutia. Vzťah občana uplatňujúceho volebné právo k politickej strane alebo hnutiu sa naplňa právnym obsahom až v prameňoch práva so silou zákona, najmä v ustanoveniach zákona o voľbách. **V rámci jednotlivých politických strán kandidáti dostanú mandáty pridelené strane v poradí, v akom sú uvedení na hlasovacom lístku.**¹⁰

Rad ďalších ustanovení zákona o voľbách upravuje čiastkové otázky vzťahu občana, ktorý uplatnil právo zaručené čl. 30 ústavy a politickej strany alebo hnutia. Platná právna úprava v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy umožňuje občanovi, aby zasiahol do výberu osobností navrhnutých do zastupiteľského orgánu politickou stranou alebo hnutím. Podľa § 68 ods. 5 ak však voliči, ktorí odovzdali platný hlas pre túto politickú stranu alebo koalíciu, využili právo prednostného hlasu, dostane najskôr mandát ten z kandidátov, ktorý **získal aspoň tri percentá prednostných hlasov** z celkového počtu platných hlasov odovzdaných pre politickú stranu alebo koalíciu. Ak politickej strane alebo koalícii je pridelených viac mandátov a viac kandidátov splnilo podmienku podľa predchádzajúcej vety, mandáty dostanú kandidáti postupne v poradí podľa najvyššieho počtu získaných prednostných hlasov. Ak je rovnosť prednostných hlasov, je rozhodujúce poradie na hlasovacom lístku.

Vykonaním volieb do národnej rady a pridelením mandátov na základe dosiahnutých výsledkov sa **ústavné právo občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok**, t. j. v danom prípade subjektívne právo na obsadenie mandátu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, **nevyčerpáva**. Potvrďuje to ustanovenie § 68 ods. 6 zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého: „Kandidáti, ktorí nedostali mandát, sa stávajú náhradníkmi“.

Z tohto ustanovenia vyplýva, že zákon prisudzuje aj nezvoleným kandidátom právne postavenie, ktorého právnu relevanciu dotvára § 68 zákona o podmienkach výkonu

¹⁰ § 68 ods. 5 zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Občanom, ktorí sa uchádzali o funkciu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, t. j. volenú a verejnú funkciu vo voľbách, a neboli bezprostredne zvolení, sa právo uvedené v čl. 30 ods. 4 ústavy uchováva počas celého volebného obdobia. Jeho naplnenie, teda jeho premena na vymáhateľný a žalovateľný právny nárok sa spája so splnením podmienok uvedených v § 68 zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ustanovenie § 68 je integrálnou súčasťou tohto zákona a slúži okrem iného na určenie rovnakých podmienok na prístup k funkcii poslanca národnej rady počas volebného obdobia. Článok 30 ods. 4 ústavy kogentne ustanovuje, že každý občan má za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám. Identické ustanovenie je tiež obsahom čl. 21 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd, ako aj čl. 25 písm. c) Medzinárodného paktu o ochrane základných práv a slobôd. Význam „rovnakých podmienok“ je v tom, že právnymi predpismi akejkoľvek právnej sily, ani praxou orgánov štátnej moci nemožno preferovať či diskriminovať niektoré skupiny občanov pred inými skupinami, pokiaľ ide o prístup k verejným funkciám.¹¹

Konštrukcie ustanovenia § 68 zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov vyplýva, že "rovnaké podmienky" v danom prípade spočívajú v rovnakých možnostiach uchádzačov o funkciu poslanca národnej rady (kandidátov) získať vo voľbách prednostné hlasy, ktorých počet má bezprostredný význam nielen na priamy zisk mandátu po voľbách podľa zákonom ustanovených podmienok, ale aj určenie poradia nastupovania náhradníkov pred skončením ustanovujúcej schôdze národnej rady alebo v priebehu volebného obdobia po ustanovujúcej schôdzi. Vo vzťahu k § 68 ods. 5 zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov pripisuje zákonodarca právnu relevanciu počtu získaných prednostných hlasov v tom zmysle, že keď počet prednostných hlasov prekoná zákonom ustanovenú hranicu (najmenej 3 %) u konkrétneho kandidáta (kandidátov), je určujúci pre stanovenie poradia pre nastupovanie náhradníkov na uprázdnené mandáty poslancov národnej rady počas volebného obdobia. Nerešpektovanie tohto zákonného pravidla spočívajúce v uprednostnení náhradníka, ktorý nezískal dostatočný počet prednostných hlasov, je porušením zákona, ktorého úlohou bolo naplniť ústavnú požiadavku ustanoviť rovnaké podmienky na prístup k

¹¹ Pozri rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 48/97.

voleným a iným verejným funkciám. Ak sa postupom štátneho orgánu alebo iného subjektu práva, príp. iným spôsobom porušia podmienky ustanovené zákonom na prístup k funkcii poslanca národnej rady, dôjde nielen k porušeniu zákona o voľbách, ale aj k porušeniu ústavného práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok, ktoré zaručuje ústava v čl. 30 ods. 4. Na uvedené nemá vplyv ani skutočnosť, že politická strana niektorého z kandidátov uvedených na svojej kandidátnej listine prestane v priebehu volebného obdobia považovať za vlastného člena.

Podľa § 71 zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov je **postup nastupovania náhradníkov nasledovný**:

Ak sa uprázdni počas volebného obdobia mandát, nastupuje **náhradník tej istej politickej strany alebo koalície podľa poradia, v akom bol uvedený na kandidátnej listine**. Ak však boli na hlasovacím lístku **uplatnené prednostné hlasy**, nastupuje z kandidátov, ktorí získali aspoň tri percentá prednostných hlasov, ten kandidát, ktorý dostal **najvyšší počet prednostných hlasov**.

Ak nie je náhradník tej istej politickej strany alebo koalície, zostane mandát uprázdnený do konca volebného obdobia.

Ak bola politická strana zrušená, náhradník nenastupuje a mandát zostane uprázdnený do konca volebného obdobia.

Ak sa **mandát poslanca neuplatňuje**, nastupuje náhradník.

Nastúpenie náhradníka vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky do 15 dní po dni, v ktorom sa mandát uprázdnil. Náhradníkovi odovzdá osvedčenie o tom, že sa stal poslancom, a od ktorého dňa; náhradníkovi sa v osvedčení uvedie aj to, že jeho **mandát poslanca trvá len počas výkonu funkcie poslanca, na ktorého neuplatňovaný mandát nastúpil ako náhradník**, alebo len počas výkonu väzby poslanca, na ktorého neuplatňovaný mandát nastúpil ako náhradník. Po zániku mandátu náhradníka zostáva náhradník na tej istej kandidátnej listine a v pôvodnom poradí.

Častými v ústavnej praxi Slovenska je vzdanie sa mandátu poslancom v prípade, ak spácha trestný čin, resp. je podozrivý zo spáchania trestného činu, napríklad v prípade zavinenia dopravnej nehody.

Známy je aj „kuriózný“ prípad, kedy takýto čin spáchal náhradník – poslanec a tento sa odmietol mandátu vzdať. Poslanec Peter Ďuračka nastúpil ako náhradník za politickú stranu Slovenskú demokratickú koalíciu a 6. novembra 1998 stal poslancom Národnej rady Slovenskej republiky.

Dňa 21. februára 1999 bol účastníkom dopravnej nehody a v tejto súvislosti bol naňho vyvíjaný nátlak, aby sa vzdal poslaneckého mandátu, s čím nesúhlasil. Súhlasil však s tým, že pokiaľ by vyšetrovacie orgány požiadali Národnú radu Slovenskej republiky o súhlas s jeho vydaním na trestné stíhanie, aby takýto súhlas bol daný. Toto stanovisko písomne oznámil predsedovi mandátového a imunitného výboru Národnej rady Slovenskej republiky listom z 23. februára 1999. Keďže navrhovateľ sa nechcel vzdať svojho poslaneckého mandátu, podľa neho bolo navrhnuté „technické riešenie“, ktoré malo umožniť jeho údajne legálny a rýchly odchod z parlamentu ako poslanca a síce vláda Slovenskej republiky uznesením č. 199 zo dňa 9. marca 1999 odvolala od 16. marca 1999 z funkcie štátneho tajomníka Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky, ktorý si týmto dňom začal uplatňovať svoj mandát poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, v dôsledku čoho zanikol mandát navrhovateľa na jeho neuplatňovaný mandát poslanca Národnej rady Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 184 zo 16. marca 1999 zobrala na vedomie uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 199 z 9. marca 1999 s tým, že štátny tajomník Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky bol odvolaný z funkcie 16. marca 1999 a že týmto dňom si začal uplatňovať svoj poslanecký mandát. Následne vláda Slovenskej republiky uznesením č. 251 vymenovala dňom 31. marca 1999 do funkcie štátneho tajomníka Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky toho istého poslanca, ktorého pred dvomi týždňami odvolala. Ako dôvod bola uvedená „potreba obsadenia verejnej funkcie“.¹²

Podľa vyjadrenia Ďuračku, ktorý napadol toto konanie a zánik mandátu na Ústavnom súde, toto „technické riešenie“ bolo založené na **fiktívne prejavenej vôli, ktorá nebola slobodná a vážna zo strany Ivana Rosívala – štátneho tajomníka**, pokiaľ sa vzdal formálne funkcie štátneho tajomníka s vopred premysleným zámerom zbaviť navrhovateľa poslaneckého mandátu s cieľom obísť ústavu a príslušné zákony, a bolo založené na vopred dohodnutých a simulovaných právnych úkonoch, čo podľa Ďuračku tajomník Rosíval svojím konaním a vyjadreniami v médiách potvrdil. Z tohto dôvodu

¹² Pozri aj: <https://www.sme.sk/c/2184511/druhou-nahradnickou-rosivala-je-rusnakova.html>.

namieta navrhovateľ protiústavnosť pozbavenia svojho poslaneckého mandátu a porušenie svojich ústavných práv. Absenciu vážnosti podľa vyjadrenia navrhovateľa potvrdila vláda Slovenskej republiky formálnym odvolaním a opätovným vymenovaním Ivana Rosívala do funkcie štátneho tajomníka Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky.

Za subjekty, ktoré porušili ústavné právo Petra Ďuračku, on sám (navrhovateľ) označil vládu Slovenskej republiky a Národnú radu Slovenskej republiky.

Podľa Ústavného súdu SR, ak dôjde k skončeniu vykonávania funkcie štátneho tajomníka, ktorý je poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, po skončení vykonávania tejto funkcie sa **automaticky začne uplatňovať jeho mandát poslanca**. Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky nemá v tomto prípade konštitutívne účinky na „obnovenie“ mandátu poslanca. Ak vláda odvolala z funkcie štátneho tajomníka osobu, ktorá si z titulu funkcie štátneho tajomníka neuplatňovala mandát poslanca Národnej rady Slovenskej republiky počas výkonu funkcie štátneho tajomníka a urobila to štandardnou formou svojho rozhodovania – uznesením, ktoré oznámila Národnej rade Slovenskej republiky, a táto (Národná rada Slovenskej republiky) zobrala toto uznesenie na vedomie, a to spôsobom súladným so zákonom o voľbách a zákonom č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

4 Zánik mandátu poslancov Národnej rady SR

Poslanecký mandát nadobúda poslanec NR SR definitívne až zložením sľubu, totiž odmietnutie sľubu alebo sľub s výhradou má za následok stratu mandátu¹³. Pred skladaním sľubu Národná rada SR overuje platnosť voľby poslancov (overením osvedčenia o zvolení za poslanca vydané ústrednou volebnou komisiou).¹⁴

Ústava Slovenskej republiky upravuje niekoľko spôsobov ukončenia mandátu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky. Je to:

- uplynutím funkčného obdobia /čl. 73 ods. 1/,
- stratou mandátu v dôsledku odmietnutia sľubu alebo sľubu s výhradou /čl. 75 ods. 2/,
- zánikom mandátu, ak bol poslanec právoplatne odsúdený za obzvlášť závažný úmyselný trestný čin /čl. 81 ods. 2/, a tiež
- vzdaním sa funkcie poslanca /čl. 81 ods. 1/.

Presnejšie mandát poslanca NR SR zaniká:

- a) uplynutím volebného obdobia (podľa čl. 73 ods.1 ÚSR sú poslanci volení na štyri roky, t.j. volebné obdobie NR SR je štvorročné),
- b) vzdaním sa mandátu¹⁵,
- c) stratou voliteľnosti (t.j. okamihom, kedy nastala skutočnosť, ktorá mala za následok stratu štátneho občianstva SR alebo trvalého pobytu na území SR),
- d) rozpustením Národnej rady Slovenskej republiky¹⁶,

¹³ Pozri čl. 75 ods. 2 Ústavy SR.

¹⁴ Júda, V. – Slašťan, M.: Teória štátu a práva. Vybrané problémy v kontexte európskej integrácie. Nitra, Filozofická fakulta UKF, 2008, str. 85.

¹⁵ Podľa čl. 81 Ústavy sa poslanec môže svojho mandátu vzdať osobným vyhlásením na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky. Ak mu v tom bránia vážne okolnosti, môže tak urobiť písomne do rúk predsedu Národnej rady Slovenskej republiky; v takom prípade mandát poslanca zaniká dňom doručenia písomného rozhodnutia o vzdaní sa mandátu poslanca predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky.

¹⁶ Podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) môže Národnú radu Slovenskej republiky rozpustiť len prezident, ak

a) Národná rada Slovenskej republiky v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády Slovenskej republiky neschválila jej programové vyhlásenie,

b) ak sa Národná rada Slovenskej republiky neuzniesla do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery,

c) ak Národná rada Slovenskej republiky nebola dlhšie ako tri mesiace spôsobilá uznášať sa, hoci jej zasadanie nebolo prerušené a hoci bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu, alebo

e) vznikom nezlučiteľnosti podľa čl. 77 ods. 1 Ústavy (t.j. okamihom, kedy sa poslanec ujal úradu alebo funkcie, ktorých nezlučiteľnosť ustanovuje ústava alebo ústavný zákon¹⁷),

f) dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol poslanec odsúdený za úmyselný trestný čin alebo ktorým bol poslanec odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade o podmiennečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody.

V ústavnej histórii SR zaujal osobitný prípad v súvislosti so spôsobom zániku mandátu vzdaním sa. Práve za predskokana nerešpektovania konečných rozhodnutí Ústavného súdu SR možno považovať „kauzu Gaulieder“, kde Národná rada SR odmietla rešpektovať nález Ústavného súdu SR I.ÚS 8/97 z 23. júla 1997 a nezrušila svoje uznesenie č. 482 zo 4. decembra 1996.¹⁸

Navrhovateľ – poslanec František Gaulieder v petite žaloby Ústavnému súdu SR okrem iného žiadal, aby ústavný súd vo svojom náleze vyslovil, že došlo k porušeniu ústavného práva upraveného v čl. 81 ods. 1 ústavy, ku ktorému malo, podľa jeho názoru, dôjsť prijatím uznesenia Národnej rady č. 482 zo 4. decembra 1996. V tejto časti bol podnet prijatý na konanie pred ústavným súdom. Podstata sporu medzi navrhovateľom a Národnou radou sa sústredila na otázku, či sa navrhovateľ^{3/4} hodnoverne a právne relevantnou formou vzdal, resp. nevzdal funkcie poslanca Národnej rady so zreteľom na znenie ústavného práva upraveného v čl. 81 ods. 1 ústavy. Ústavný súd zistil, že skutočnosti súvisiace so zánikom jeho mandátu poslanca sú obsahom celkom troch písomných vyjadrení adresovaných navrhovateľom Národnej rade.

Ústava SR upravuje niekoľko spôsobov zániku (straty) mandátu poslanca Národnej rady. Patrí sem aj odmietnutie zložiť sľub alebo zloženie sľubu s výhradou, prípadne

d) ak zasadanie Národnej rady Slovenskej republiky bolo prerušené na dlhší čas, ako dovoľuje ústava. Toto právo nemôže uplatniť počas posledných šiestich mesiacov svojho volebného obdobia, počas vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu.

e) Prezident rozpustí Národnú radu Slovenskej republiky v prípade, ak v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta nebol prezident odvolaný.

¹⁷ Pozri ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov.

¹⁸ Slašťan, Miroslav: Predčasné parlamentné voľby na Slovensku a hra na ústavnosť. In CIVITAS-Časopis pre politické a sociálne vedy, 2/2011, číslo 41, Nitra: Katedra politológie a európskych štúdií FF UKF, ISSN: 1335-2652, str. 2 – 5.

právoplatné odsúdenie poslanca za obzvlášť závažný úmyselný trestný čin. Mandát môže zaniknúť aj tým, že poslanec sa ho vzdá na základe prejavu jeho vôle. Prejav vôle poslanca Národnej rady, spojený s uskutočňovaním ústavného práva upraveného v čl. 81 ods. 1 ústavy, a to tak prejav pozitívny, ktorým poslanec vyjadruje svoju vôľu vzdať sa funkcie poslanca, tak aj prejav negatívny, ktorým poslanec vyjadruje svoju vôľu nevzdať sa funkcie poslanca, sú **prejavom jeho subjektívneho práva na výkon funkcie poslanca**.

Konkrétny následok upravený objektívnym právom, ktorý má takéto konanie subjektu vyvolať (spôsobiť), predpokladá kvalifikovanosť tohto konania. Inými slovami, konanie subjektu, s ktorým objektívne právo spája právny následok, t. j. právny úkon, je vlastne kvalifikovaný prejav vôle, ktorý je schopný vyvolať právom predpokladaný právny následok.

Kvalifikovanosť vôle spočíva nielen v jej vážnosti a v slobodnom prejavení, ale aj v tom, že musí byť prejavená určitým spôsobom. Prejav vôle musí byť zrozumiteľný a určitý, a ak to upravuje zákon, musí byť vykonaný aj v určitej forme. Formálnosť prejavu vôle sa spája jednak s obsahom právneho úkonu (obsahové náležitosti právneho úkonu) a jednak s jeho spôsobom vyjadrenia (písomný, ústny, konkludentný). Ak má právny úkon vyvolať právne následky pre ďalšieho účastníka vzťahu, musí mu byť doručený (adresný právny úkon). Ak tieto následky vyvolá aj bez ohľadu na jeho vôľu, t. j. na vôľu druhého účastníka vzťahu, ide o právny úkon jednostranný. Proces doručovania musí však začať uskutočňovať ten subjekt, ktorého právny úkon má vyvolať konkrétny (želaný) právny následok (najmä vznik, zmenu alebo zánik právneho vzťahu).

Kvalitatívnymi znakmi právneho úkonu ako celku sú reálna možnosť jeho uskutočnenia (faktická realizácia - právny úkon je možný) a dovoľenosť takéhoto konania, t. j. svojím obsahom alebo účelom neodporuje zákonu alebo ho neobchádza alebo sa neprieči dobrým mravom, t.j. právny úkon je dovoľený.

Ak právny úkon jednoznačne nemá niektorý z kvalitatívnych znakov, čo pre potreby ústavného práva je v zmysle čl. 124 ústavy oprávnený posúdiť jedine ústavný súd, je neplatný, a ako taký nemôže vyvolať tie účinky, ktoré s ním verejné právo, t.j. ústavné právo spája.

Pri uskutočňovaní ústavného práva upraveného v čl. 81 ods. 1 ústavy sa poslanec môže svojej funkcii vzdať len písomne. Ak teda platí, že poslanec sa môže funkcii

poslanca vzdať iba písomne, je zrejmé, že tento skorší prejav svojej vôle môže odvolať (vziať späť) tiež len písomne, ak právny predpis neupravuje, že tak možno urobiť aj inou formou (napr. ústne).

Vzdanie sa funkcie poslanca podľa čl. 81 ods. 1 ústavy je **jednostranný právny úkon poslanca**, vyvolávajúci následok v práve verejnom, ktorý **môže vykonať len osobne a výlučne len na základe slobodne a vážne prejavenej vôle**. Rozhodovať o vzdaní (nevzdaní sa) funkcie poslanca je výlučným právom poslanca, keďže poslanec podľa čl. 73 ods. 2 ústavy **vykonáva mandát osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi**. Preto sa ho môže vzdať len osobne, na základe vlastného a predovšetkým nespochybniteľného prejavu vôle.

Ak dotknutý poslanec F. Gaulieder viackrát opakovane, jednoznačne a bez akýchkoľvek podmienok popieral, že prejav vôle, ktorý je obsahom písomného vyjadrenia č. 2 je prejavom jeho vôle. Ústavný súd berúc pritom do úvahy všetky fakty, ktoré v danej veci obstaral a podrobne sa s nimi oboznámil, dospel k záveru, že vyjadrenie č. 2 (list navrhovateľa Národnej rade z 26. novembra 1996, ktorým jej oznámil, že sa vzdáva funkcie poslanca) nie je svojím obsahom prejavom jeho slobodnej a vážnej vôle, považuje ho na základe viacerých skutočností iba za fiktívny prejav vôle. Tento záver považuje ústavný súd za opodstatnený i napriek skutočnosti, že podpis na uvedenom liste (vyjadrenie č. 2) hodnotí ako skutočný (pravý) podpis navrhovateľa, k čomu ho vedie predovšetkým výsledok skúmania a z toho vyplývajúci záver Kriminalistického a expertízneho ústavu Policajného zboru Bratislava v jeho odbornom vyjadrení z 11. februára 1997. Podľa neho identifikačná hodnota zistených zhodných znakov viedla k nepochybnému záveru, že sporný podpis a porovnávacie podpisy navrhovateľa boli vyhotovené jedným pisateľom. Svoje pochybnosti o skutočnej vôli navrhovateľa vzdať sa funkcie poslanca na základe jeho vyjadrenia č. 2 opiera ústavný súd o iné skutočnosti, ktoré s týmto fiktívnym prejavom vôle súviseli, a to predovšetkým napísanie adresy na obálke, v ktorej bol list doručený Národnej rade s veľkou pravdepodobnosťou iným pisateľom ako bol navrhovateľ a dopísanie miesta a dátumu napísania tohto listu v inom čase a iným typom písacieho stroja, ako bol napísaný text listu. Ústavný súd pri rozhodovaní o prijatej časti podnetu vychádzal z vysokého stupňa pravdepodobnosti, že prejav vôle nachádzajúci sa vo vyjadrení č. 2 nebol prejavom vôle navrhovateľa a že preto teda išlo o „prejav vôle“ iného subjektu, ktorý však nie je známy (nebol zistený ani orgánom činným v trestnom konaní a ani orgánom prokuratúry).

Týmto iným subjektom nebol (a ani nemohol by) „zástupca“ navrhovateľa v tom čase, t. j. od 26. novembra do 4. decembra 1996 poslanca Národnej rady. Zastúpenie poslanca Národnej rady vylučuje čl. 73 ods. 2 ústavy tým, že prikazuje vykonáva mandát poslanca osobne (vykonávanie mandátu je nezastupiteľné).

Tým, že Národná rada odmietla vziať do úvahy iné slobodné, vážne a predovšetkým právne relevantné vyjadrenia vôle navrhovateľa ako jej poslanca (najmä jeho písomné vyjadrenie č. 3) nielenže nemienila rešpektovať čl. 73 ods. 2 ústavy, čím súčasne neuznala právo navrhovateľa vykonávať mandát poslanca osobne, ale neuznala ho ani ako právnu osobnosť, subjekt práva spôsobilý vykonáva právne úkony a vyjadrovať svoju vôľu, ktorú ak vyhovuje požiadavkám platného práva, je nevyhnutné rešpektovať.

Ústavný súd, ako už bolo predtým uvedené, považuje podpis navrhovateľa pod textom listu doručeného Národnej rade 28. novembra 1996 (vyjadrenie č. 2), za jeho skutočný (pravý) podpis. Zároveň však opätovne konštatuje, že v podstate všetky iné dôležité skutočnosti súvisiace s jeho vyhotovením a odoslaním Národnej rade (písmo na obálke, v ktorej bol list poštou doručený, na rozdiel od písomného vyjadrenia č. 1 a 3, nebol napísaný na liste s označením „Poslanec Národnej rady Slovenskej republiky F. G.“, iný typ písma, ktorým bolo napísané miesto jeho vyhotovenia a dátum a predovšetkým opakované verejné tvrdenia navrhovateľa, že tento list nenapísal a ani neodoslal Národnej rade) ho viedli k presvedčeniu, že list z 26. novembra 1996 (písomné vyjadrenie č. 2) ako celok nemožno považovať za právne relevantný prejav vôle navrhovateľa vzdať sa funkcie poslanca Národnej rady. Ústavný súd ho nemôže považovať za skutočne, slobodne a vážne prejavenu vôľu toho, kto ho síce podpísal, ale neodoslal adresátovi (a ani taký úmysel nemal).

Ďalším ústavne sporným je **zánik mandátu poslanca skrátením volebného obdobia** NR SR. Totiž, Ústava výslovne v čl. 82 ods. 5 predpokladá skončenie zasadnutia NR SR len uplynutím volebného obdobia alebo jej rozpustením, t.j. nie skrátením jej volebného obdobia, ako sa stalo prijatím ústavného zákona v roku 1994, 2006 a 2012.

5 Mandát komunálnych poslancov

Poslanecký mandát a najmä jeho povaha a výkon predstavuje tradičnú a aj neustále problémovú materiu ústavného práva, pretože spolu s povahou zastupiteľského zboru určujú obsah právneho statusu člen parlamentu – Národnej rady Slovenskej republiky lebo zastupiteľstva samosprávneho kraja či obce. Z uvedeného vyplýva, že právny status poslanca je daný charakterom jeho mandátu, ktorý nemožno zužovať iba na súhrn poslaneckých oprávnení a povinností, ale aj pozíciou a rozsahom pôsobnosti zastupiteľského zboru, tzn. buď Národnej rady SR alebo zastupiteľstva VÚC či obce v systéme obecnej samospráv.¹⁹

Ústava Slovenskej republiky v článku 69 ods. 1 a tiež zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov v § 10 ods. 1 zakotvujú, že orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Kým z Ústavy SR vyplýva, že starosta je výkonný orgán obce, ktorý vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok (čl. 69 ods. 3), postavenie zastupiteľstva obce Ústava SR neupravuje, len konštatuje, že obecné zastupiteľstvo tvoria volení poslanci obecného zastupiteľstva.

Autonómia obce ako subjektu samosprávy sa prejavuje v tom, že rozsah jej pôsobnosti, resp. rozsah jej práv a povinností (obmedzení) môže byť ustanovený len na základe zákona alebo medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy (čl. 67 ods. 2 ústavy).

Rešpektovanie princípu právneho štátu predpokladá, že všetky subjekty v štáte, t. j. aj orgány územnej samosprávy sa budú správať zákonom predpokladaným spôsobom, resp. zosúladiť svoje správanie s platným právnym poriadkom. Vzhľadom na túto skutočnosť priamo ústava v záujme ochrany princípu právneho štátu vo svojom čl. 67 ods. 3 (obdobne aj čl. 8 ods. 1 charty) dáva priestor na dozor štátu, resp. ingerenciu štátu do vecí územnej samosprávy, ktorý je však striktne obmedzený požiadavkou vykonania takého zásahu iba spôsobom ustanoveným zákonom, t. j. vykonania zásahu do vecí územnej samosprávy len zákonne súladným spôsobom.

¹⁹ Palúš, I. – Hencovská, M.: Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax: Justičná Revue, 66, 2014, č. 11, s. 1303 a nasl.

Z uvedeného vyplýva, že nie každý zásah do výkonu územnej samosprávy musí nevyhnutne znamenať porušenie práva na samosprávu, resp. zásah do vecí územnej samosprávy.

Právo na samosprávu je realizované zastupiteľskou formou, t. j. voliči svoje práva nerealizujú priamo, ale prostredníctvom zvolených zástupcov. Vyhlásením výsledkov volieb zvolený kandidát nadobúda zároveň aj súbor práv a povinností spojený s výkonom funkcie, do ktorej bol zvolený. V prípade poslanca obecného zastupiteľstva ide napr. o právo zúčastňovať sa na zasadnutí obecného zastupiteľstva a hlasovať na ňom, právo predkladať návrhy obecnému zastupiteľstvu, právo interpelovať starostu, práva spojené s kontrolnou právomocou poslancov obecného zastupiteľstva a pod. Realizáciou svojich práv má teda zvolený poslanec obecného zastupiteľstva možnosť zúčastňovať sa na správe vecí verejných v obci na základe mandátu získaného vo voľbách.²⁰

Mandát ako právo vykonávať funkciu poslanca vzniká zvolením za poslanca. Voľby poslancov obecného zastupiteľstva sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním tak, ako to vyplýva z čl. 67 ods. 4 ústavy, a slobodnou voľbou zástupcov v orgánoch miestnej moci vo voľbách.

Uplatnenie práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných slobodnou voľbou svojich zástupcov do orgánov miestnej samosprávy bolo najskôr predmetom úpravy zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (zákon o voľbách do samosprávy), dnes je predmetom nového komplexného zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zvolením za poslanca vzniká poslancovi právo nielen poslancom byť, ale aj právo vykonávať túto funkciu osobne podľa svojho presvedčenia a svedomia bez viazanosti príkazmi. Poslancovi vznikajú aj povinnosti, ku ktorým patrí aj povinnosť zúčastňovať sa zasadnutí zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený, a dodržiavať organizačný poriadok a rokovací poriadok.

²⁰ Pozri rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. IV ÚS 13/2010.

Akýkoľvek zásah do mandátu poslanca obecného zastupiteľstva spôsobuje nielen zásah do jeho práv a povinností nadobudnutých v dôsledku získania mandátu od voličov, ale v konečnom dôsledku aj mení, resp. zasahuje do samotnej vôle voličov vyjadrenej v uskutočnených voľbách.

Vzhľadom na to zákonodarca možnosti zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva taxatívne vymedzil v § 25 ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

Uprázdnenie mandátu poslanca obecného zastupiteľstva súčasne znamená pre obecné zastupiteľstvo i starostu obce vznik **povinnosti vyhlásiť nastúpenie náhradníka** za poslanca obecného zastupiteľstva a vydanie osvedčenia o jeho zvolení. Realizácia tohto oprávnenia však predpokladá utvorenie záveru o uprázdnení mandátu poslanca obecného zastupiteľstva z dôvodov špecifikovaných v § 25 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. V prípade predčasnej realizácie tohto oprávnenia môže dôjsť k zásahu do práv poslanca obecného zastupiteľstva, ktorému by bola znemožnená realizácia jeho práv spojených s výkonom funkcie, do ktorej bol zvolený, napriek tomu, že k uprázdneniu jeho mandátu fakticky nedošlo a v konečnom dôsledku by takáto situácia zasiahla aj do samotnej vôle voličov prejavenej vo voľbách do orgánov územnej samosprávy.

Inými slovami, občanom, ktorí sa vo voľbách uchádzali o funkciu poslanca a neboli bezprostredne zvolení, sa právo uvedené v čl. 30 ods. 4 ústavy uchováva počas celého volebného obdobia. Jeho naplnenie, teda jeho premena na vymáhateľný právny nárok, sa spája so splnením podmienok uvedených v príslušných ustanoveniach zákona o voľbách. Toto ustanovenie je integrálnou súčasťou tohto zákona a slúži na určenie rovnakých podmienok na prístup tzv. náhradníka (t. j. kandidáta, ktorý získal najväčší počet hlasov vo volebnom obvode, v ktorom sa uprázdnil mandát, ale nebol zvolený za poslanca) k funkcii poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva počas volebného obdobia v prípade, ak sa v ňom uprázdni mandát.²¹

Ustanovenie, že „nastúpenie náhradníka vyhlási obecné (mestské) zastupiteľstvo“ **nemožno vykladať a uplatňovať tak, že obecné (mestské) zastupiteľstvo je tým oprávnené meniť poradie náhradníkov alebo akokoľvek inak do ich poradia**, ktoré vyplynulo z volieb, zasahovať.

²¹ Pozri rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. I. ÚS 13/02-56.

Inými slovami obecné zastupiteľstvo nemôže rozhodovať o tom, kto má byť poslancom, ani o tom, či náhradník „podľa poradia“ si zaslúži alebo nezaslúži byť poslancom obecného zastupiteľstva, pretože na takéto rozhodovanie (na vlastnú úvahu) nemá v cit. ustanovení ani v ústave ponechaný žiadny priestor.

Citované ustanovenie nedáva obecnému (mestskému) zastupiteľstvu inú alternatívu než povinnosť rešpektovať právo občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí „slobodnou voľbou svojich zástupcov“, t. j. rešpektovať právo voličov obce vybrať si svojich zástupcov vo voľbách do orgánov samosprávy obcí.

Dôvod, ktorý obecné zastupiteľstvo, resp. starosta v konaní pred ústavným súdom uviedli na odôvodnenie nesúhlasu s nastúpením sťažovateľa za poslanca obecného zastupiteľstva, sa ústavnému súdu javí aj ako „sankcia“ uložená sťažovateľovi za jeho kritiku, ktorú pri rôznych príležitostiach vyslovil, resp. mal vysloviť, na adresu obecného zastupiteľstva alebo starostu obce.

Obecnému zastupiteľstvu však neprislúcha vykonávať úlohu sudcu a takýto dôvod na odmietnutie nastúpenia náhradníka za poslanca na uprázdnený mandát nemožno podriaďiť žiadne ustanovenia zákona. Navyše pri opačnom názore, t. j. pri akceptovaní takéhoto nesúhlasu, ktorý je reakciou na vyslovenú kritiku, by sa takýto názor ľahko mohol dostať aj do rozporu so „slobodnou súťažou politických síl v demokratickej spoločnosti“, ktorá ako základný predpoklad fungovania demokratického štátu je ustanovená v čl. 31 ústavy (mutatis mutandis PL. ÚS 22/00) a ako ústavný princíp musí byť chránená aj počas volebného obdobia pri obsadzovaní uprázdneného mandátu poslanca náhradníkom.

Okrem toho právo kandidovať vo voľbách zaručené v čl. 30 ods. 4 ústavy, ktorý v spojení s ďalšími ustanoveniami ústavy ustanovuje charakteristický princíp skutočne demokratického politického režimu, by bolo len iluzórne, ak by v akomkoľvek okamihu mohol byť jednotlivец pozbavený tohto práva. Preto princíp účinnosti práv vyžaduje, aby rozhodnutie, ktorým je v konkrétnom prípade konštatované nesplnenie podmienok pre nastúpenie kandidáta (náhradníka) za poslanca, zodpovedalo určitým kritériám, ktoré umožňujú vylúčiť svojvôľu resp. zneužitie právomoci zo strany príslušného orgánu.

6 Poslanecká imunita v Slovenskej republike

Personálny obsah mandátu poslanca je spätý s jeho tzv. poslaneckou imunitou, ktorej účelom je zabezpečiť riadnu, nezávislú a nestrannú činnosť poslanca tak, aby nebolo možné najmä ovplyvniť jeho hlasovanie, prípadne dokonca účasť na hlasovaní v parlamente. Existenciu imunity od jej historických začiatkov až doteraz sprevádza jej funkcionalistické poňatie.²²

Požiadavka ochrany osôb zúčastňujúcich sa rokovaní na snemoch bola známa už v stredoveku. Garanciou tejto ochrany sa stali tzv. glejty, zaručujúce ich nedotknuteľnosť. Anglická Bill of Rights z roku 1689 vo svojom čl. 9 zakotvila slobodu slova v parlamente,²³ neskôr sa právo poslaneckej imunity rozširovalo a koncipovalo ako privilégium parlamentu a jeho členov tak, aby, najmä zo strany panovníka, nebolo možné zasahovať do jeho rokovania (napr. uväznením počas zasadania parlamentu a pod.). Imunita tak nemá chrániť len jednotlivca, ale najmä slobodu rozhodovania zákonodarného zboru, takže jej široké poňatie ako určitej osobnej výhody poslancov (napr. akákoľvek nepostihnuteľnosť za spáchaný dopravný priestupok) je elementárnym nepochopením tohto inštitútu. Rozoznávame dve základné formy imunity, ktoré majú rozdielny obsah, a to:²⁴

a) **vnútornú imunitu** (indemnita alebo materiálna či hmotnoprávna imunita), ktorá súvisí priamo s výkonom parlamentnej práce poslanca a znamená beztretnosť (t.j. aj nestíhateľnosť) poslanca za jeho hlasovania v parlamente, vrátane jeho orgánoch, ktorej poslanca nemožno za žiadnych okolností zbaviť (pozri čl. 78 ods. 1 ústavy), a to ani po zániku jeho mandátu. Uvedené sa tiež vzťahuje aj na výroky prednesené pri výkone poslanca v parlamente alebo jeho orgáne, pokiaľ ide o jeho trestnú zodpovednosť (napr. trestný čin ohovárania a pod.), nie však jeho občianskoprávnu zodpovednosť (poslanec

²² Hodás, M.: Imunita poslancov európskeho parlamentu. Právny obzor 1/2008, s. 30.

²³ Pozri Holländer, P.: Základy všeobecnej štátovedy. Všeherd, Praha 1995, s. 149.

²⁴ Júda, V. – Slašťan, M.: Teória štátu a práva. Vybrané problémy v kontexte európskej integrácie. Nitra, Filozofická fakulta UKF, 2008, str. 83.

tak napr. môže čeliť žalobe na ochranu osobnosti) alebo disciplinárnu zodpovednosť, ktorú voči nemu realizuje parlament (pozri čl. 78 ods. 2 Ústavy).

b) **vonkajšiu (procesnú) imunitu**, ktorá sa prejavuje nestíhatelnosťou (nie beztretnosťou) poslancov v súvislosti s výkonom ich mimoparlamentnej činnosti. Ide o dočasné (po dobu výkonu poslaneckého mandátu) vyňatie, tzv. exempciu zo všeobecných pravidiel trestného konania. Poslanca teda nemožno trestne ani disciplinárne stíhať, ani vziať ho do väzby²⁵ bez súhlasu parlamentu. Ak tento súhlas odoprie, trestné stíhanie alebo vzatie do väzby je počas trvania poslaneckého mandátu vylúčené. V takom prípade, počas ďalšieho výkonu poslaneckého mandátu, spravidla premŕacia doba neplynie. Ak bol poslanec pristihnutý a zadržaný pri trestnom čine, príslušný orgán je povinný to ihneď oznámiť parlamentu (predsedovi). Ak parlament alebo príslušný orgán (napr. mandátový a imunitný výbor) následný súhlas na zadržanie nedá, poslanec musí byť ihneď prepustený (pozri čl. 78 ods. 3 a 4 Ústavy). To znamená, že v týchto prípadoch sa síce uprednostňuje výkon poslaneckého mandátu pred trestným stíhaním, avšak táto imunita ho nezbavuje pred neskorším riadnym uplatnením trestnoprávnej zodpovednosti. Táto imunita teda zaniká okamihom zániku poslaneckého mandátu. Ústavy viacerých štátov túto časť imunitu dokonca obmedzujú len na prípadnú trestnú činnosť, ktorú poslanec spáchal v súvislosti s výkonom svojho mandátu (na záležitosti tzv. úradnej povahy).

S možnosťou vykonávať poslanecký mandát slobodne patrí okrem poslaneckej imunity **aj právo poslanca odoprieť svedectvo (výpoveď)** vo veciach, o ktorých sa dozvedel pri výkone svojej funkcie, a to aj keď prestal byť poslancom (pozri čl. 79 Ústavy).

Základnou myšlienkou parlamentnej imunity je poskytnúť zvoleným zástupcom ľudu určité záruky, aby títo zástupcovia mohli efektívne vykonávať svoj demokratický mandát, bez toho aby mali strach, že budú za svoje konanie prenasledovaní, obťažovaní či inak popoťahovaní zo strany výkonnej moci, súdov či politických oponentov²⁶. To platí pre oba základné modely parlamentnej imunity, t.j. pre **model anglický**, ktorý kladie dôraz primárne na imunitu (freedom of arrest) a poskytuje len obmedzenú

²⁵ V súvislosti s rešpektovaním prezumpcie nevinu, ak je poslanec vo výkone väzby, jeho mandát nezaniká, iba sa neuplatňuje (pozri čl. 78 ods. 5 Ústavy).

²⁶ Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátskej komisie z 14. 5. 2014 CDL-AD (2014) 011, § 7 a 22.

indemnitu (freedom of speech), aj pre **model francúzsky**, z ktorého vychádza väčšina kontinentálnych ústav vrátane ústavy Českej republiky, ktorá pojíma parlamentnú imunitu širšie a poskytuje členom parlamentu ochranu nielen na účely zabezpečenia slobody prejavu (indemnita), ale chráni ich obšírne aj pred stíhaním (imunita) za činy, ktoré nemajú povahu vo výkone mandátu.²⁷

Parlamentné imunita má dve základné funkcie - zabezpečuje akcieschopnosť Parlamentu a zaručuje jeho členom možnosť slobodne vyjadriť svoj názor. Tento dvojaký účel poslaneckej imunity akceptuje aj Európsky súd pre ľudské práva (ESLP), ktorý opakovane konštatoval, že parlamentná imunita sleduje "legitímne ciele ochrany slobody prejavu na pôde parlamentu a zachovanie del'by moci medzi mocou zákonodarnou a súdnou mocou".²⁸

Pokiaľ ide o ochranu slobody prejavu, jej hlavný zmysel spočíva v tom, aby sa volený zástupca ľudu nemusel obávať, že bude postihovaný mocnými za to, čo nepríjemného im hovorí.²⁹ Potreba takéhoto privilégia je vzhľadom k slovenskej i českej historickej skúsenosti nepopierateľná. Z tohto dôvodu český ústavodárca poskytol slobode prejavu členov Parlamentu zvýšenú ochranu (trestnoprávna indemnita v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy) oproti ich iným konaním ("len" trestnoprávna imunita v zmysle čl. 27 ods. 4 a 5 Ústavy).

Zachovanie del'by moci chráni autonómiu parlamentu a parlamentnú opozíciu, čím bráni a posilňuje demokraciu a demokratický štát, ktorý predstavujú jadro slovenskej ústavnosti aj systém ochrany základných práv postaveného na Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd.³⁰

²⁷ Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátskej komisie z 14. 5. 2014 CDL-AD (2014) 011, § 16-21; Sládeček, V., Mikula, V., SYLLA, J. Ústava Českej republiky: komentár. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 217; BAHÝLOVÁ, L. a kol. Ústava Českej republiky: komentár. Praha: Linde, 2010, s. 393.

²⁸ Rozsudok ESLP vo veci A. proti Spojenému kráľovstvu zo 17. decembra 2002 č. 35373/97, § 77; rozsudok veľkej komory ESLP vo veci Kart proti Turecku z 3. decembra 2009 č. 8917/05, § 97.

²⁹ KYSELA, J. Glosa k výkladu článku. 27 Ústavy Najvyšším súdom. Prokuratúra , 2013, č. 5, s. 27-31, s. 29.

³⁰ Rozsudok veľkej komory ESLP vo veci Kart proti Turecku z 3. decembra 2009 č. 8917/05, § 81; uznesení sp. zn. Pl. ÚS 21/12 zo 16. 10. 2012, bod 15; uznesení sp. zn. I. ÚS 2632/12 zo 17. 9. 2012 (v SbNU nepublikované, dostupná na <http://nalus.usoud.cz>

Parlamentná imunita náleží Parlamentu ako celku, nie jeho členom.³¹ Dôvodová správa k českej ústave v tomto ohľade výslovne zdôrazňuje, že "v žiadnom prípade nejde o osobnú beztrestnosť alebo občiansku nezodpovednosť poslancov ako ich osobná výsada". Parlamentná imunita tak chráni jeho členov, aby mohli slobodne a v súlade so svojím sľubom nerušene vykonávať svoj mandát (iba) na účel efektívneho fungovania parlamentu ako reprezentanta ľudu, nie ako osobné privilegium poslancov.³²

S týmto názorom sa stotožňuje aj celá slovenská a česká doktrína. Z tejto inštitucionálnej povahy poslaneckej imunity vyplýva aj to, že sa poslanci nemôžu svojej imunity sami vzdať, ak to výslovne neumožňuje ústavná úprava, ako je tomu vo Švajčiarsku, Poľsku či Spojenom kráľovstve³³, a v konečnom dôsledku im tak môže byť znemožnené "očistiť svoje meno" v trestnom konaní a odopreté právo na prístup k súdu.³⁴

Parlamentná imunita **je výnimkou zo zásady rovnosti pred zákonom**, ktorá je jedným zo základných princípov právneho štátu.³⁵ Parlamentná imunita ale zároveň zaručuje slobodnú diskusiu v parlamente, ktorý je najvyšším diskusným fórom, a realizáciu vôle ľudu prostredníctvom volených zástupcov, čo je integrálnou súčasťou demokracie. U parlamentnej imunity tak existuje pnutie medzi dvoma základnými princípmi ústavy, ktoré prežarujú celým právnym poriadkom, a to medzi demokratickým štátom a právnym štátom. Žiadny z týchto princípov nemôže podľa súčasnej ústavy úplne prevážiť, a preto je nevyhnutné nájsť medzi nimi rozumnú rovnováhu.

Z komparatívneho hľadiska možno konštatovať, že väčšina krajín Rady Európy zakotvuje vo svojich ústavách ako indemnitu (non-liability, freedom of speech,

³¹ Uznesenie sp. zn. Pl. ÚS 21/12 zo 16. 10. 2012, bod 15.

³² Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátskej komisie zo 14.5.2014 CDL-AD (2014) 011, § 22; rozsudok ESLP vo veci A. proti Spojenému kráľovstvu zo 17. decembra 2002 č. 35373/97, § 85; rozsudok veľkej komory ESLP vo veci Kart proti Turecku z 3. decembra 2009 č. 8917/05, § 97.

³³ Porov. rozsudok veľkej komory ESLP vo veci Kart proti Turecku z 3. decembra 2009 č. 8917/05, § 52; a Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátskej komisie z 14. 5. 2014 CDL-AD (2014) 011, § 75.

³⁴ to akceptoval aj Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku veľkej komory ESLP vo veci Kart proti Turecku z 3. decembra 2009 č. 8917/05, § 98 a 111; a rozsudku ESLP vo veci A. proti Spojenému kráľovstvu zo 17. decembra 2002 č. 35373/97, § 77.

³⁵ Pozri nález sp. zn. I. ÚS 420/09 z 3. 6. 2009 (N 131/53 SbNU 647), bod 20.

irresponsabilité, indemnity), tak imunitu (inviolability, freedom of arrest, inviolabilité, immunity).

Medzi krajinami Rady Európy však nepanuje zhoda na rozsah parlamentnej imunity ani na jej koncepciu.³⁶ Líšia sa personálne, temporálne aj rozsahom chráneného konania. To platí ako pre imunitu, tak pre indemnitu. Z tohto dôvodu majú podľa ESĽP zmluvné strany dohovoru pri nastavení poslaneckej imunity širokú právomoc.³⁷

³⁶ Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátskej komisie z 14. 5. 2014 CDL-AD (2014) 011, § 8-9.

³⁷ rozsudok veľkej komory ESĽP vo veci Kart proti Turecku z 3. decembra 2009 č. 8917/05, § 82; rozsudok ESĽP vo veci Szél a ostatné proti Maďarsku zo 16. septembra 2014 č. 44357/13, § 42; rozsudok ESĽP vo veci Karácsony a ostatné proti Maďarsku zo 16. septembra 2014 č. 42461/13, § 45.

7 Poslanecká imunita v Českej republike

Imunita a indemnita poslancov a senátorov v ČR je zakotvená v čl. 27 Ústavy ČR. Prvý odsek článku 27 Ústavy stanovuje, že "poslanca ani senátora nemožno postihnúť pre hlasovanie v Poslaneckej snemovni alebo Senáte alebo ich orgánoch". Tento odsek teda zakotvuje úplnú indemnitu (beztretnosť) poslancov a senátorov, ktorá má hmotnoprávnu povahu. Ide o hmotnoprávnu exempciu, ktorá vylučuje akýkoľvek postih, či už trestnoprávny, administratívny či disciplinárny, za ich hlasovanie. Povedané inak, hlasovanie poslancov a senátorov vo svojich komorách a ich orgánoch nie je trestným činom, priestupkom ani kárnym deliktom.

Druhý odsek článku 27 ústavy ustanovuje, že "**za prejavy urobené v Poslaneckej snemovni alebo Senáte alebo v ich orgánoch** nemožno poslanca trestne stíhať", poslanec alebo senátor podlieha [...] disciplinárny právomoci komory, ktorej je členom ". Z toho vyplýva, že poslanci a senátori požívajú trestnoprávnu indemnitu za prejavy vo svojich komorách a ich orgánoch, nie však disciplinárnu indemnitu. Trestnoprávna indemnita má opäť charakter hmotnoprávnej exempcie z pôsobnosti trestného zákonodarstva, a teda prejav poslanca či senátora v jeho komore a jej orgánoch nie je trestným činom. Na základe argumentu a maiori ad minus prejav poslanca či senátora v jeho komore a jej orgánoch nemôže byť ani priestupkom či iným správnym deliktom.³⁸

Za prejav vo svojich komorách a ich orgánoch teda nemožno poslanca ani senátora trestne stíhať ani proti nemu začať správne konanie, avšak komora, ktorej je dotknutý poslanec či senátor členom, môže tohto poslanca či senátora kárne stíhať a následne uložiť kárne opatrenie. Trestnoprávna a administratívna zodpovednosť poslancov a

³⁸ BAHÝL'OVÁ, L. a kol. Ústava Slovenskej republiky: komentár. Praha: Linde, 2010, s. 395; KYSELA, J. K úvahe o rozšíření rozsahu poslaneckej imunity. parlamentné privilégia, rovnosť pred zákonom a úloha súdov. Právna rozhledy, 2013, č. 11, s. 392-397, s. 395; Rychetský, P. a kol. Ústava Českej republiky. Ústavný zákon o bezpečnosti Českej republiky. komentár. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 296, bod 24; Sládeček, V., Mikula, V., SYLLA, J. Ústava Českej republiky: komentár. Praha: CH Beck, 2007, s. 220.

senátorov je tak nahradená špecifickou disciplinárnou zodpovednosťou pred príslušnou komorou.

V tejto súvislosti Ústavný súd dodáva, že na to, či článok. 27 ods. 2 ústavy vylučuje aj **civilné žaloby** voči poslancovi za jeho prejavy urobené v Poslaneckej snemovni alebo v jej orgánoch, je stále otázne.

Tretí odsek článku 27 ústavy ustanovuje, že "za **priestupky** poslanec alebo senátor podlieha len disciplinárnej právomoci komory, ktorej je členom, pokiaľ zákon neustanovuje inak". Relevantným zákonom je v tomto prípade zákon č. 200/1990 Zb. o priestupkoch, v znení po novele vykonanej zákonom č. 78/2002 Zb., ktorý vo svojom § 9 ods. 3 stanovuje, že "podľa tohto zákona sa prejednávajú priestupky, ktorých sa dopustili poslanci a senátori, ak nepožiadajú orgán príslušný na prejednanie priestupku o prejednanie priestupku v disciplinárnom konaní podľa osobitných právnych predpisov".

Ustanovenie § 9 ods. 3 zákona o priestupkoch tak v spojení s výslovným oprávnením v čl. 27 ods. 4 ústavy dáva poslancom a senátorom možnosť voľby, či chcú priestupok prejednať v "štandardnom" správnom konaní pred správnymi orgánmi, či v disciplinárnom konaní pred "ich" komorou Parlamentu, ktoré sú členom či členkou.³⁹

Nejedná sa teda ani o hmotnoprávnu priestupkovú indemnitu, ani o automaticky nastupujúcu procesnoprávnu priestupkovú imunitu, ale "len" o možnosť poslancov a senátorov využiť procesnoprávnej priestupkovú imunitu.

Štvrtý odsek článku 27 Ústavy stanovuje, že "poslanca ani senátora nemožno trestne stíhať bez súhlasu komory, ktorej je členom", pričom "Ak komora súhlas odoprie, je trestné stíhanie po dobu trvania mandátu vylúčené". Tento odsek tak stanovuje trestnoprávnu imunitu, ktorá má procesnoprávny povahu. Ide o procesnú exempciu (nestíhateľnosť), ktorá vylučuje len trestné stíhanie. V súčasnom znení článku 27 ods. 4 ústavy (po novele vykonanej ústavným zákonom č. 98/2013 Zb.) tak umožňuje **pozastaviť trestné stíhanie poslanca či senátora do doby, než mu skončí mandát**. Štvrtý odsek článku 27 Ústavy teda, na rozdiel od prvého a tretieho odseku, nestanovuje, že niečo nie je trestným činom, ani nevylučuje trestné stíhanie v budúcnosti, ale iba umožňuje po určitú dobu zabrániť trestnému stíhaniu poslanca či senátora.

³⁹ Pre dôsledky tejto voľby porov uznesenia sp. zn. Pl. ÚS 17/14 z 13. 1. 2015 (U 2/76 SbNU 909).

Piaty odsek článku 27 Ústavy potom stanovuje podmienky na zadržanie poslanca či senátora a následnú procedúru a lehoty, v ktorých je dotknutá komora Parlamentu Českej republiky povinná rozhodnúť o prípustnosti stíhania s konečnou platnosťou.

Taktiež je nevyhnutné vykladať článok 27 ústavy s ohľadom na iné príslušné ustanovenia ústavného poriadku, a to najmä s ohľadom na čl. 28 Ústavy, ktorý dáva poslancom aj senátorom právo odoprieť svedectvo o skutočnostiach, ktoré sa dozvedeli v súvislosti s výkonom svojho mandátu, na čl. 10b ods. 3, čl. 30, čl. 31 ods. 1 a čl. 64 ods. 1 ústavy, ktoré sa zmieňujú o orgánoch oboch parlamentných komôr, na čl. 54 ods. 3 v spojení s čl. 65 ods. 1 ústavy, ktorý stanovuje nezodpovednosť prezidenta republiky a jeho absolútnu indemnitu počas výkonu jeho funkcie, a na čl. 17 Charty, ktorý definuje slobodu prejavu harmonicky.⁴⁰

Rad nasledujúcich princípov sa však vzťahuje na všetky formy imunity a indemnity poslancov a senátorov. Ústavný súd dôsledne rozlišuje pojmy imunita (procesná exempcia) a indemnita (hmotnoprávna exempcia), aby nedošlo k zámene týchto dvoch inštitútov, ktoré majú k sebe síce blízko, ale platí pre nich trochu odlišný princíp.⁴¹ Pojem "parlamentná imunita" potom slúži na označenie oboch foriem exempcie. Pokiaľ ďalej Ústavný súd používa pojem poslanecká imunita či indemnita, jeho závery sa vzťahujú aj na imunitu a indemnitu senátorov, ktorej rozsah je v českom ústavnom poriadku totožný.

⁴⁰ BARTOŇ, M.: Rozlíšenie prejavu od iného konania v kontexte dogmatiky slobody prejavu. *Právna rozhľady*, 2014, roč. 22, č. 9, s. 317-325, s. 324.

⁴¹ Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) zo 14. 5. 2014 CDL-AD (2014) 011, § 9-15.

8 Poslanecká imunita v kontexte aktuálneho vývoja (facebook a trafiky)

Platí výroková imunita aj na prejavy poslanca uskutočnené mimo budovy parlamentu? **Platí aj na výroky uskutočnené na internete, resp. sociálnych siet'ach?**

Ide o aktuálne a výsostne praktické otázky súčasnej parlamentnej praxe aj na území Slovenskej republiky.

Ústavnému súdu ČR vo veci sp. zn. I. ÚS 3018/14 a ústavnej sťažnosti **Otta Chaloupku**, proti uzneseniu Najvyššieho súdu z 25. 6. 2014 č. J. 3 TCU 33 / 2014-26, ktorým sa rozhodlo, že sťažovateľ, vykonávajúci mandát poslanca Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky, nie je vyňatý z právomoci orgánov činných v trestnom konaní ohľadom rokovaní spočívajúceho v uverejnenie bližšie špecifikovaného textu na sťažovateľovom profile na sociálnej sieti Facebook.

Táto vec sa týka výkladu druhého odseku článku 27 Ústavy ČR a celý tento článok je potrebné vnímať v jeho celistvosti a ctiť jeho systematiku. Zo štruktúry článku 27 Ústavy napríklad vyplýva, že spojenie "v Poslaneckej snemovni alebo Senáte" musí mať totožný význam u prvého i druhého odseku čl. 27 ústavy. Zo štruktúry tohto článku tiež vyplýva, že štvrtý odsek článku 27 ústavy sa vzťahuje len **na skutky, ktoré nemožno klasifikovať ako "hlasovanie"** v zmysle prvého odseku článku 27 Ústavy **ani ako "prejav"** v zmysle druhého odseku článku 27 ústavy. Rovnako skutočnosť, že Ústavný súd nepripustil súdne preskúmanie u disciplinárnej právomoci komory Parlamentu v priestupkových veciach podľa čl. 27 ods. 3 Ústavy⁴², má dôsledky aj pre výklad druhej vety článku 27 ods. 2 ústavy.

Pokiaľ ide o indemnitu, ktorej výklad je predmetom tohto konania, rozvinuli sa v Európe tri základné koncepcie:

⁴² Pozri uznesenie sp. zn. Pl. ÚS 17/14 z 13. 1. 2015 (U 2/76 SbNU 909).

1. absolútna indemnita (unconditional non-liability), ktorá zahŕňa všetky formy prejavu, uskutočnené v súvislosti s výkonom mandátu a ktorá nie je výslovne obmedzené čo do rozsahu a dotknutý člen parlamentu sa jej nemôže vzdať;

2. obmedzená indemnita (non-liability limited by law), ktoré výslovne vylučuje z rozsahu indemnity niektoré trestné činy (napríklad ohováranie či rasovo motivované prejavy); a

3. odvolateľná indemnita (non-liability that may be lifted), ktorú môže parlament odvolať.⁴³

Doterajšia judikatúra Ústavného súdu ČR k výkladu článku 27 ústavy má iba formu uznesení, ktoré nemajú také silné precedentné účinky, a navyše sa venuje primárne výkladu priestupkovej imunity v treťom odseku tohto článku⁴⁴ a trestnoprávnej imunite zakotvanej v štvrtom a piatom odseku, a nie výkladu trestnoprávnej indemnity v odseku druhom.⁴⁵

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva vo všeobecnosti nepovažuje ani indemnitu,⁴⁶ ani imunitu⁴⁷ a priori za nesúladne s právom na prístup k súdu v zmysle čl. 6 Dohovoru ani s inými substantívnymi právami garantovanými Dohovorom a jeho protokolmi.⁴⁸ Európsky súd pre ľudské práva ale tiež opakovane rozhodol, že indemnita nesmie ísť nad rámec potrebný pre ochranu demokratických funkcií parlamentu a nesmie sa vzťahovať na súkromné rokovania a prejavy poslancov⁴⁹. **Z judikatúry ESĽP teda vyplýva, že indemnita je kompatibilná s Dohovorom iba vtedy, ak je chránený taký prejav, ktorý súvisí s výkonom mandátu.**

⁴³ Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 76].

⁴⁴ Uznesenie sp. zn. Pl. ÚS 17/14 z 13. 1. 2015 (U 2/76 SbNU 909).

⁴⁵ Porov. napr. uznesenie sp. zn. Pl. ÚS 21/12 zo 16. 10. 2012; uznesenie sp. zn. I. ÚS 2632/12 zo 17. 9. 2012; uznesenie sp. zn. III. ÚS 2135/13 zo 16. 7. 2013.

⁴⁶ Rozsudok ESĽP vo veci A. proti Spojenému kráľovstvu zo 17. decembra 2002 č. 35373/97, najmä § 77 a 83.

⁴⁷ Rozsudok veľkej komory ESĽP vo veci Kart proti Turecku z 3. decembra 2009 č. 8917/05, najmä § 85 a 90.

⁴⁸ Porov. A. proti Spojenému kráľovstvu zo 17. decembra 2002 č. 35373/97, § 88; či Kart proti Turecku z 3. decembra 2009 č. 8917/05, § 112-114.

⁴⁹ Rozsudok ESĽP vo veci Cordova proti Taliansku (č. 1) z 30. januára 2003 č. 40877/98, § 62-63; rozsudok ESĽP vo veci Cordova proti Taliansku (č. 2) z 30. januára 2003 č. 45649/99, § 63-64; rozsudok ESĽP vo veci De Jori proti Taliansku z 3. júna 2004 č. 73936/01, § 53-54; rozsudok veľkej komory ESĽP vo veci Kart proti Turecku z 3. decembra 2009 č. 8917/05, § 83.

Súčasná literatúra a dokumenty niektorých medzinárodných organizácií [tzv. soft law; k týmto dokumentom pozri Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátskej komisie z 14. 5. 2014 CDL-AD (2014) 011, § 42-50] kritizujú príliš širokú parlamentnú imunitu v niektorých krajinách. Táto kritika ale smeruje primárne proti širokej imunitě, indemnita je naďalej považovaná za legitímnu súčasť národných ústav.

Pre jej zachovanie hovoria štyri základné argumenty:

1. parlamentná sloboda prejavu je natoľko zásadná, že požíva vyššiu ochranu, než je standard poskytovaný čl. 17 Listiny a čl. 10 Dohovoru;

2. účelom indemnity je ochrana demokratického fungovania Parlamentu, a nie jednotlivca, čo ospravedlňuje vyššiu mieru ochrany, než je ochrana poskytnutá slobodou prejavu v zmysle čl. 17 Listiny a čl. 10 Dohovoru, ktorá je individuálnym právom;

3. Indemnita poslancov je schopná zabezpečiť účinnejšiu ochranu než individuálne právo na slobodu prejavu a

4. čl. 17 Listiny ani čl. 10 Dohovoru nechráni poslancov pred začatím trestného stíhania, ktoré samo o sebe môže mať odstrašujúci účinok na slobodu poslancov vyjadriť svoj názor a vykonávať svoj mandát v súlade s vôľou svojich voličov [porov. analogicky.⁵⁰ Z týchto štyroch argumentov vyplýva, že Indemnity je stále nevyhnutná aj napriek tomu, že Charta a Dohovor zaručuje právo poslancov a senátorov na slobodu prejavu.

Ústavný súd Českej republiky tiež zdôrazňoval, že dôsledkom indemnity v čl. 27 ods. 1 a 2 Ústavy je **hmotnoprávne vyňatie z pôsobnosti trestného práva**. Preto úzky výklad pojmu "prejav" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy iba ako prejavu, ktorý nie je trestným činom, či ako prejavu, ktorý je iba "riadnym" výkonom mandátu, je logický nonsens, pretože čl. 27 ods. 2 bol do ústavy vložený práve preto, aby chránil aj prejavy, ktoré by inak boli trestným činom (napr. trestným činom ohovárania, ohrozenia utajovanej informácie či podnecovanie k nenávisti voči skupine osôb alebo k

⁵⁰ Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátskej komisie z 14. 5. 2014 CDL-AD (2014) 011, § 84-89 a 198

obmedzovaniu ich práv a slobôd) a ktoré sú z povahy veci protiprávnym výkonom mandátu.⁵¹ V tomto ohľade (nie všeobecne, k tomu pozri bod 34 tohto nálezu) možno ako pomocnú výkladovú metódu použiť aj komparatívny argument. Česká úprava indemnity pre prejav v čl. 27 ods. 2 ústavy totiž na rozdiel od zahraničných úprav neobsahuje negatívne vymedzenie, ktoré vylučuje z rozsahu indemnity napríklad urážlivé ohovárania. Z toho vyplýva, že Ústavný súd ČR nemôže tieto obmedzenia indemnity, ktorá pripadala do úvahy pri písaní ústavy, vložiť do článku 27 ods. 2 ústavy judikátorne. Ak by toto hmotnoprávne obmedzenie indemnity za prejav malo byť súčasťou českého ústavného poriadku, musel by ich do neho zakotviť ústavodárca.⁵²

Prejednávaný prípad vznáša tri základné výkladové otázky týkajúce sa článku 27 ods. 2 Ústavy:

1. čo sa rozumie "prejavom" chráneným týmto článkom;
2. kde sú tieto prejavy chránené (tzv. "chránené fóra") a
3. či je chránený iba prejav urobený v súvislosti s výkonom mandátu.

Je nutné na uvedené otázky dať odpovede výkladom jednotlivých článkov ústavy.

a) Čo sa rozumie "prejavom" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy?

Niektorí autori argumentujú pre úzke poňatie prejavu, ktoré by zahŕňalo primárne prejavy rečníkov na schôdzach Poslaneckej snemovne a Senátu, prípadne v ich orgánoch, a považujú aj zahrnutie písomných prejavov pod pojem "prejav" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy za extenzívny výklad.⁵³ Niektorí komentátori naopak vykladajú pojem prejav široko ako akýkoľvek "prejav vôle" poslanca či senátora, teda čoby jeho či jej "rokovania" v právnom, resp. aj trestnoprávnom zmysle.⁵⁴ Tieto názory ako by naznačovali, že by snád' chráneným prejavom mohla byť aj krádež notebooku cez prestávky, fyzické napádanie s následkami na zdraví či živote iných poslancov, ba

⁵¹ KRATOCHVÍL, V. Ústavný exempce, Indemnity, imunita: Ako s nimi zaobchádzať v trestnom procese? Právne rozhledy, 2013, č. 19, s. 655-660, s. 660.

⁵² Pozri bod 43 nálezu I.ÚS 3018/14 z 16. 6. 2015.

⁵³ KYSELA, J. Glosa k výkladu článku 27 ústavy Najvyšším súdom. Štátne zastupiteľstvo, 2013, č. 5, s. 27-31, s. 29.

⁵⁴ KRATOCHVÍL, V. Ústavní exempce, indemnity, imunita: Ako s nimi zaobchádzať v trestnom procese? Právne rozhledy, 2013, č. 19, s. 655-660, s. 656.

dokonca aj zastrelenie opozičného poslanca od rečnického pultu.⁵⁵ Medzi týmito dvoma protipólmi potom stoja autori, ktorí najmä s odkazom na dôvodovú správu k ústave vyvodzujú, že pojem prejav v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy zahŕňa nielen slovné vystúpenie, ale aj písomné prejavy a neverbálne prejavy, však vždy musí ísť o prejav vyjadrujúce postoj či názor poslanca alebo senátora.⁵⁶ Väčšina autorov za prejav teda **nepovažuje akékoľvek "konanie"** v právnom, resp. aj trestnoprávnom zmysle. Z definície prejavu sú napr. výslovne vylúčené fyzické útoky či prijatie úplatku.

Najvyšší súd v niektorých svojich rozhodnutiach vyložil pojem "prejav" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy pomerne extenzívne a podriadil pod neho i ponuku poslanca poskytnúť pôžičku ostatným členom poslaneckého klubu⁵⁷ či vzdanie sa mandátu poslanca.⁵⁸ V uznesení č. J. 3 TCU 85 / 2013-126 potom Najvyšší súd ČR konštatoval, že "prejavom podľa čl. 27 ods. 2 ústavy (...) nebude len urážka vyslovená z pléna Poslaneckej snemovne alebo senátu, ale je potrebné vykladať tento pojem širšie, tj. ako akýkoľvek prejav vôle v právnom, resp. trestnoprávnom zmysle, ktorý by bol spôsobilý naplniť znaky skutkovej podstaty trestného činu". Najvyšší súd však v tomto uznesení tiež dodal, že "to však neznamená, že za prejavy podľa citovaného článku Ústavy by bolo možné považovať činy svedčiace o tom, že sa o výkon mandátu zjavne nejde (napr. také konanie spáchané na pôde Parlamentu, ktoré by smerovalo voči dôstojnosti, majetku, zdravia a životu iného).⁵⁹

Týmto dôrazom na súvislosť s výkonom mandátu (ktorý vníma Najvyšší súd trochu odlišne než Ústavný súd, tak Najvyšší súd vo svojej najnovšej judikatúre trochu moderoval svoj široký výklad pojmu "prejav". Možno teda zhrnúť, že Najvyšší súd pod pojem "prejav" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy zahrnul aj prejavy vôle súvisiace s výkonom poslaneckého či senátorského mandátu.

⁵⁵ KRATOCHVÍL, V. Ústavní exempce, indemnita, imunita: Ako s nimi zaobchádzať v trestnom procese? Právne rozhledy, 2013, č. 19, s. 655-660, s. 658

⁵⁶ Pavlíček, V. Ústava a ústavný poriadok Slovenskej republiky: komentár. 1. diel. 2. vydanie. Praha: Linde, 1998, s. 151.

⁵⁷ Pozri uznesenie Najvyššieho súdu z 10. 3. 2012 č. j. 11 TCU 135 / 2012-42.

⁵⁸ Pozri uznesenie Najvyššieho súdu zo dňa 16. 7. 2013 č. j. 3 TCU 77 / 2013-65 a uznesenie Najvyššieho súdu zo dňa 16. 7. 2013 č. j. 3 TCU 76 / 2013-66.

⁵⁹ Pozri uznesenie z 25. 6. 2014 č. j. 3 TCU 33 / 2014-26.

Ústavný súd v rozhodnutí I.ÚS 3018/14 zo 16. 6. 2015 konštatuje, že v súvislosti s výkladom pojmu "prejav" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy vyvstávajú dve samostatné výkladové otázky, a to jednak vo vzťahu k forme a jednak ohľadom obsahu prejavu.

Prejavom v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy sa podľa dôvodovej správy k Ústave ČR rozumie nielen výroky, ale aj gestá, písomné podania, návrhy a iné prejavy vôle. Z tohto dôvodu ústavodarca zvolil termín "prejav", ktorý je širší ako pojem "výrok" použitý v §23 Ústavy Československej republiky z roku 1920, v ktorej sa tvorcovia ústavy Českej republiky výrazne inšpirovali. Ako bolo zdôraznené už vyššie, zmyslom indemnity je zachovanie slobodnej a otvorenej výmeny názorov v najvyššom debatnom fóre v krajine, autonómie Parlamentu a ochrana opozície. S ohľadom na zmysel indemnity tak nie je dôvodu chrániť iba slovné vystúpenia rečníkov. Naopak akákoľvek forma prejavu, ktorá prispieva k debate v Parlamente, či už slovné, písomné, či neverbálne, napĺňa funkcie indemnity. Rovnako tak pojem "prejav" chránený slobodou prejavu zakotvenou v článku. 17 Listiny zahŕňa nielen slovný prejav, ale aj písomný prejav, vizuálne prejav a iné spôsoby vyjadrenia názorov.⁶⁰

Z textu článku 27 ods. 2 ústavy ale nevyplýva, že "prejavom" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy je **akékoľvek konanie**, t.j. akýkoľvek prejav navonok. Spojenie "iné prejavy vôle" v relevantnej časti dôvodovej správy k ústave, ktoré znie "prejavom sa rozumie nielen výroky, ale aj gestá, písomné podania, návrhy a iné prejavy vôle", je s ohľadom na výkladový princíp *noscitur a sociis* spočívajúce v tom, že význam sporného slova možno vyvodit' zo slov, ktoré sporné slovo obklopujú, nutné vnímať ako prejavy vôle toho istého druhu (*eiusdem generis*), ako sú tam výslovne vymenované formy prejavu, tj. prejavy toho istého druhu ako "výroky, gestá, písomné podania a návrhy". Spoločným menovateľom "výrokov, gest, vyjadrení a návrhov" je to, že ide o **oznámenie informácie** (t.j. prezentáciu faktov či skutkových tvrdení) alebo vyjadrenie názoru (ktoré zvyčajne obsahuje hodnotenie, súd, úvahy či myšlienku). Tomu zodpovedá aj funkčné poňatie indemnity, ktoré sa opiera primárne o slobodu prejavu - na rozdiel od imunity, kde sa výraznejšie presadzuje ako dôvod jej zakotvenia potrebu zachovať autonómiu Parlamentu a deľbu moci. Z hľadiska systematického je tiež potrebné spomenúť, že pojem "prejav" je v celej ústave a Listine použitý práve a len v týchto dvoch článkoch.

⁶⁰ Pozri čl. 17 ods. 2 v spojení s čl. 17 ods. 1 Listiny.

Listina bola pritom prevzatá (ústavný zákon č. 23/1991 Zb.) už z dôb Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, a teda ak chcel ústavodarca pod indemnitou v čl. 27 ods. 2 ústavy zahrnúť akýkoľvek prejav vôle, a odlíšiť tak jeho rozsah od rozsahu slobody prejavu v čl. 17 Listiny, mohol použiť slovo "rokovania". Ústavný súd ďalej konštatuje, že proti výkladu "prejavu" v čl. 27 ods. 2 ústavy, ktorý zahŕňa akýkoľvek prejav vôle hovorí aj porovnanie indemnity poslancov a senátorov na jednej strane a prezidenta na strane druhej.

Z textu Ústavy ČR, z dôvodovej správy k ústave a z historického postavenia prezidenta v časoch českej i československej štátnosti vyplýva, že ústavodarca nemal v úmysle urobiť poslanca a senátora nezodpovedným v podstate za čokoľvek, čo urobí v Poslaneckej snemovni, Senátu a ich orgánoch (a contrario článok 54 ods. 3 v spojení s čl. 65 ods. 1 ústavy). Z vyššie uvedených argumentov teda vyplýva, že pre výklad pojmu "prejav" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy je nutné hľadať vodítko u slobody prejavu garantované čl. 17 Listiny.⁶¹

Ústavný súd ČR teda v kauze poslanca Chalupku a jeho prejavu na sociálnej sieti konštatuje, že "prejavom" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy **je poskytnutie informácií alebo vyjadrenie názoru slovom, písmom, obrazom alebo iným spôsobom**. Oznámenie informácie a vyjadrenia názoru "iným spôsobom" zahŕňa aj expresívne prejavy. Expresívne a symbolické prejavy teda nie sú všeobecne z rozsahu čl. 27 ods. 2 ústavy vylúčené, avšak ich klasifikáciu je nutné posudzovať prípad od prípadu.⁶²

"Prejavom" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy tak môže byť napríklad nosenie výšivky alebo iného symbolu na klope saka⁶³, pomaľovanie sochy⁶⁴, vyvesenie vlajky⁶⁵, gestá,

⁶¹ BARTOŇ, M. Rozlíšenie prejavu od iného konania v kontexte dogmatiky slobody prejavu. *Právna rozhledy*, 2014, roč. 22, č. 9, s. 317-325, s. 324.

⁶² Rozsudok ESLP vo veci Szél a ostatné proti Maďarsku zo 16. septembra 2014 č. 44357 / 13, § 67; rozsudok ESLP vo veci Karácsony a ostatné proti Maďarsku zo 16. septembra 2014 č. 42461/13, § 60, 70 a 72; tieto senátne rozsudky boli síce postúpené veľkej komore ESLP, avšak predmetom sporu nie je definícia pojmu "prejav".

⁶³ Rozsudok ESLP vo veci Vajnai proti Maďarsku z 8. júla 2008 č. 33629/06, § 6, 47 a 52 -53; rozsudok ESLP vo veci Fratanoló proti Maďarsku z 3. novembra 2011 č. 29459/10, § 24; a rozhodnutie ESLP vo veci Donaldson proti Spojenému kráľovstvu z 25. januára 2011 č. 56975/09.

⁶⁴ Pozri rozsudok ESLP vo veci Murat Voral proti Turecku z 21. októbra 2014 č. dokument 9540/07, § 54-56.

⁶⁵ Pozri rozsudok ESLP vo veci Fáber proti Maďarsku z 24. decembra 2014 č. 40721/08, § 36.

posunkami a transparenty⁶⁶, použitie poľovného rohu⁶⁷ alebo megafónmi⁶⁸, či hromadný odchod zo sály, v ktorej prebieha schôdza parlamentu⁶⁹.

Pri posudzovaní toho, či rokovania či správanie je "prejavom" v zmysle čl. 10 EDLP, alebo nie, **ESLP prihliada k objektívnemu kritériu** (ako je dané rokovania interpretované tými, ktorí ho vidia) a účelu či úmyslu konajúcej osoby (subjektívne kritérium), pričom aby išlo o "prejav" v zmysle čl. 10 EDLP, musí byť naplnená obe kritériá.⁷⁰

Z tohto rozlišovacieho testu vyplýva, že "prejavom" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy naopak nie je napríklad uzavretie zmluvy medzi dvoma fyzickými osobami, fyzický útok,⁷¹ uvedenie falošných údajov v súvislosti s poslaneckými náhradami⁷², ponúknutie úplatku, pasívne prijatie úplatku či vzdanie sa mandátu⁷³, ani krádež notebooku či zastrelenie protivníka. Aj keby v týchto prípadoch bolo naplnené subjektívne kritérium, nebude splnené kritérium objektívne, pretože tieto konania nie sú vnímané radovým pozorovateľom primárne ako oznámenie informácie alebo vyjadrenie názoru. Všeobecne formulované skutkové podstaty trestných činov, ako je krádež či prijatie úplatku, totiž nemajú za cieľ obmedzovať oznamovanie informácií či vyjadrovanie názorov a ich potenciálny vplyv na slobodu prejavu je - vzhľadom na význam verejných statkov chránených týmito skutkovými podstatami a vysokým verejným záujmom na ochrane týchto verejných statkov - úplne minimálny.⁷⁴

⁶⁶ Tiež rozsudok ESLP vo veci Szél a ostatné proti Maďarsku zo 16. septembra 2014 č. 44357/13, § 68 a 72; rozsudok ESLP vo veci Karácsony a ostatné proti Maďarsku zo 16. septembra 2014 č. 42461/13, § 71.

⁶⁷ Pozri rozsudok veľkej komory ESLP vo veci Hashman a Harrup proti Spojenému kráľovstvu z 25. novembra 1999 č. 25594/94, § 28.

⁶⁸ Pozri rozsudok ESLP vo veci Szél a ostatné proti Maďarsku zo 16. septembra 2014 č. 44357/13, § 68 a 72.

⁶⁹ Pozri rozsudok ESLP vo veci Szél a ostatné proti Maďarsku zo 16. septembra 2014 č. 44357/13, § 70.

⁷⁰ Pozri rozsudok ESLP vo veci Murat Voral proti Turecku z 21. októbra 2014 č. dokument 9540/07, § 54-56; obdobne tiež rozhodnutie Najvyššieho súdu USA vo veci Texas v. Johnson, 491 U.S. 397, 404 (1989).

⁷¹ Pozri rozhodnutie nemeckého Spolkového správneho súdu, BVerwG 83, 1 (16).

⁷² Pozri rozhodnutie Najvyššieho súdu Spojeného kráľovstva vo veci R v Chaytor and others [2010] UKSC 52 (SC), najmä bod 47.

⁷³ BARTOŇ, M. Rozlíšenie prejavu od iného rokovania v kontexte dogmatiky slobody prejavu. Právna rozhledy, 2014, roč. 22, č. 9, s. 317-325, s. 324.

⁷⁴ Pozri bod 46 nálezu I.ÚS 3018/14 zo 16. 6. 2015.

Vyššie uvedený zoznam toho, čo sa rozumie "prejavom" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy, a čo nie, je iba ilustračný. Ústavný súd ČR tak iba zdôraznil, že rozsah pojmu "prejav" v čl. 27 ods. 2 ústavy je úzko spätý s rozsahom slobody prejavu zakotvenej najmä v čl. 17 Listiny a čl. 10 Dohovoru a vykladané v judikatúre ústavného súdu a Európskeho súdu pre ľudské práva k tomuto základnému právu.

Ďalej ustanovenia článku 27 ods. 2 ústavy neobsahujú ani podmienku súvislosti prejavu s výkonom mandátu, a to aj napriek tomu, že § 23 Ústavy Československej republiky z roku 1920, v ktorej sa tvorcovia Ústavy Českej republiky výrazne inšpirovali, výslovne stanovil, že prejav musí byť urobený "pri výkone mandátu", a k aktivácii indemnity tak vyžadoval kumulatívne splnenie podmienok chráneného miesta a výkonu mandátu. Ústavný súd ČR má teda za to, že indemnita v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy je chránený prejav bez ohľadu na obsah. V tejto súvislosti Ústavný súd uvádza, že takýto **prejav musí splniť ďalšie podmienky ustanovené čl. 27 ods. 2 ústavy**, t.j.

- 1) musí mať prípustnú formu,
- 2) musí byť urobený na jednom z "chránených fór "
- 3) a musí priamo smerovať aspoň voči jednému poslancovi alebo senátorovi alebo osobe poverenej zúčastniť sa parlamentným diskusiám.

b) Kde sú prejavy v zmysle čl. 27 ods. 2 Ústavy chránené ("chránená fóra")?

V článku 27 ods. 2 Ústavy sa chráni iba prejav poslancov a senátorov "urobený v Poslaneckej snemovni alebo Senáte alebo v ich orgánoch". Toto obmedzenie platí bez ohľadu na to, či bol prejav urobený v súvislosti s výkonom mandátu, alebo nie. Znenie čl. 27 ods. 2 ústavy, a to konkrétne výslovné miestne obmedzenia indemnity, totiž jednoznačne vylučuje možnosť, že by ústavodarca chcel chrániť prejavy poslancov urobené kdekoľvek, tj. mimo parlament, hoci by sa jednalo o prejavy urobené v súvislosti s výkonom mandátu. Keby tak chcel ústavodarca urobiť, stanovil by v čl. 27 ods. 2 iba, že "za prejavy nemožno poslanca národnej trestne stíhať". Okrem textuálneho argumentu hovoria v neprospech širšieho výkladu aj skutočnosť, že u prejavov urobených mimo parlamentu a jeho orgány chýba jeden z hlavných dôvodov ospravedlňujúci indemnitu, a to zachovanie deľby moci spočívajúcej najmä v ochrane autonómie parlamentu. Z tohto dôvodu tak nie je chránená indemnita v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy a prejavy poslancov a senátorov napríklad na volebných mítingoch či v televíznych debatách. Na týchto miestach požívajú prejavy poslancov a senátorov "iba" zvýšenú ochranu slobody prejavu

poskytovanú politikom v zmysle čl. 17 Listiny a čl. 10 Dohovoru, nie úplnú hmotnoprávnu exempciu z trestnej a administratívnej zodpovednosti.⁷⁵

Preto je nutné posúdiť aj v kauze poslanca Chaloupka, či bol jeho prejav urobený buď "v Poslaneckej snemovni alebo v Senáte" či "v ich orgánoch". V tejto súvislosti Ústavný súd uvádza, že nasledujúce rozbor "chránených fór" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy nie je vyčerpávajúci. Ústavný súd sa tak napríklad v tomto náleze nezaoberal tým, či článok. 27 ods. 2 ústavy chráni prejav urobený v poslaneckom klube, pretože to nie je pre výsledok konania o prejednávanej ústavnej sťažnosti nevyhnutné.

Ústava definuje orgány komôr v čl. 31 ods. 1 ústavy, ktorý stanovuje, že "komory zriaďujú ako svoje orgány výbory a komisie". Relevantná časť článku 30 ods. 1 ústavy potom uvádza, že "pre vyšetrenie veci verejného záujmu môže Poslanecká snemovňa zriadiť vyšetrovaciu komisiu".

Za orgány Poslaneckej snemovne a Senátu je však nutné považovať aj podvýbory, ktoré sú integrálnou súčasťou výborov v zmysle čl. 31 ods. 1 ústavy.⁷⁶ Z funkčného poňatia parlamentnej imunity tiež vyplýva, že je bezpredmetné, či sa schôdza komisie, výboru, podvýboru, vyšetrovacej komisie alebo spoločného orgánu oboch komôr podľa čl. 10b ods. 3 ústavy koná v sídle jednej z komôr Parlamentu alebo niekde inde. Prejavy poslancov a senátorov na schôdzach týchto orgánov Parlamentu sú tak chránené indemnitou v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy bez ohľadu na to, kde sa schôdza koná - tj. aj na výjazdovom zasadnutí.

Z funkčného poňatia indemnity takisto vyplýva, že jej účelom je zachovanie slobodnej a otvorenej výmeny názorov v najvyššom debatnom fóre v krajine, autonómie parlamentu a ochrana opozície. Tohto účelu sa môže dosiahnuť len vtedy, ak bude chránený prejav tam, kde práve koná Poslanecká snemovňa alebo Senát - teda aj vtedy, ak zasadajú mimo budovu Poslaneckej snemovne či Senátu. Indemnita tak chráni Parlament ako fórum (funkčné poňatie), a nie ako miesto (teritoriálne poňatie). Z tohto

⁷⁵ Porov. rozsudok veľkej komory ESLP vo veci Castells proti Španielsku z 23. apríla 1992 č. 11798 / 85, § 42; rozsudok ESLP vo veci Jerusalem proti Rakúsku z 27. februára 2001 č. 26958/95, § 36 a 40; a rozsudok ESLP vo veci A. proti Spojenému kráľovstvu zo 17. decembra 2002 č. 35373/97, § 79).

⁷⁶ Sládeček, V., Mikula, V., SYLLA, J. Ústava Českej republiky: komentár. Praha: CH Beck, 2007, s. 220.

dôvodu je teda bezpredmetné, či sa schôdza Poslaneckej snemovne, schôdza Senátu či spoločná schôdza oboch komôr koná v sídle jednej z komôr Parlamentu alebo niekde inde (napríklad spomínaná spoločná schôdza oboch komôr Parlamentu pri voľbe prezidenta republiky v roku 2008 sa konala v Španielskej sále Pražského hradu; do úvahy samozrejme pripadajú aj výjazdové zasadnutie jednej z komôr). Prejavy poslancov a senátorov na schôdzach jednej z komôr či oboch komôr Parlamentu sú preto chránené indemnitou v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy bez ohľadu na to, kde sa schôdza koná.

Je tiež nutné posúdiť, či sa čl. 27 ods. 2 ústavy vzťahuje aj na prejavy mimo schôdze jednej z komôr či oboch komôr Parlamentu. Väčšina doktrinárných prác v tejto súvislosti odmieta "teritoriálne" poňatie Poslaneckej snemovne a Senátu, ktoré by indemnitu pokrývala všetky prejavy v budove Parlamentu. Títo autori stavajú na funkčnom (inštitucionálnom) poňatí indemnity a konštatujú, že **sú chránené iba prejavy urobené pri výkone mandátu**, a preto výslovne vylučujú z rozsahu čl. 27 ods. 2 ústavy napríklad prejavy v kuloároch, reštauráciách či súkromných rozhovoroch.⁷⁷

Ústavný súd sa s týmto pohľadom stotožňuje a konštatuje, že čl. 27 ods. 2 ústavy vychádza z funkčného poňatia indemnity, a nie z poňatia teritoriálneho. Preto sú chránené iba fóra, kde dochádza k slobodnej a otvorenej výmene názorov medzi poslancami alebo senátormi (tzv. chránená fóra). Z tohto dôvodu sa článok 27 ods. 2 ústavy nevzťahuje napríklad na prejavy v kuloároch, reštauráciách či súkromných rozhovoroch, na volebných schôdzach či potom, čo rokovania komôr skončilo, aj keby tieto prejavy boli podniknuté v budove jednej z komôr Parlamentu. Možno teda zhrnúť, že medzi "chránená fóra", kde sú prejavy poslancov a senátorov chránené v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy, patrí schôdza Poslaneckej snemovne či Senátu alebo ich výborov, podvýborov a komisií vrátane vyšetrovacích komisií a ďalej spoločné schôdza Poslaneckej snemovne a Senátu či týchto orgánov.

Ďalšie výkladovou otázkou vyplývajúcou v súvislosti s vecou Chaloupka je to, či sa má prejav, aby bol chránený indemnitou v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy, urobiť v súvislosti s výkonom mandátu, a prípadne, čo sa touto požiadavkou myslí.

Článok 27 ods. 2 ústavy výslovne nezmieňuje podmienku súvislosti prejavu s výkonom mandátu, a to aj napriek tomu, že § 23 Ústavy Československej republiky z roku 1920, v ktorej sa tvorcovia Ústavy Českej republiky výrazne inšpirovali, vyžadoval,

⁷⁷ Šimíček, V. Imunita ako ústavnoprávny problém. Časopis pre právne vedy a prax, 1996, č. 1, s. 41-52, s. 46.

aby prejav bol urobený "pri výkone mandátu", a k aktivácii indemnity tak požadoval kumulatívne splnenie podmienok chráneného miesta a výkonu mandátu. Avšak Ústavný súd je toho názoru, že absencia výslovného zdôraznenia nevyhnutnosti súvislosti prejavu s výkonom mandátu má pre výklad článku 27 ods. 2 ústavy iba obmedzený význam.

Zmyslom indemnity je totiž práve to, aby nebolo poslancom a senátorom bránené vo výkone ich mandátu. Podľa ESĽP indemnita nesmie ísť nad rámec potrebný pre ochranu demokratických funkcií parlamentu a nesmie sa vzťahovať na súkromné rokovania a prejavy poslancov.⁷⁸ V rovnakom duchu sa vyjadril aj Súdny dvor Európskej únie, ktorý v súvislosti s rozsahom indemnity poslancov Európskeho parlamentu konštatoval, že medzi vyjadreným názorom a poslaneckými úlohami musí existovať "priama a zrejma" spojitosť,⁷⁹ hoci tu je nutné vziať do úvahy, že indemnita členov Európskeho parlamentu je priamo definíčne vymedzená ako názor zastávaný pri výkone mandátu. Absencia slov "pri výkone mandátu" v čl. 27 ods. 2 ústavy má isté dôsledky pre výklad tohto ustanovenia. Konkrétne z toho vyplýva, že článok. 27 ods. 2 ústavy chráni prejav bez ohľadu na jeho obsah, tj. bez ohľadu na to, čo sa oznamuje. Z absencie slov "pri výkone mandátu", ale nemožno vyvodzovať, že je chránený akýkoľvek prejav poslanca na miestach chránených v čl. 27 ods. 2 ústavy - teda aj prejav, ktorý nie je príspevkom do parlamentnej debaty. To platí o to viac, že ústavodarca v roku 1992 ťažko mohol predvídať masové rozšírenie internetu, a už vôbec nemohol vziať na vedomie možnosti sociálnych sietí, ako je napríklad Facebook, ktoré v tom čase neexistovali ani v zárodku.

Parlamentná imunita náleží Parlamentu ako celku. V prípade indemnity je teda chránený primárne Parlament ako debatné fórum medzi poslancami a senátormi, a nie individuálna sloboda prejavu či osobné výsady jednotlivého poslanca či senátora. Nestačí teda, aby bol prejav poslanca (či senátora) oznámením informácie alebo vyjadrením názoru a aby bol urobený "v Poslaneckej snemovni alebo Senáte alebo ich orgánoch", ale zároveň tento prejav nesmie smerovať výhradne navonok. To znamená, že prejav poslanca či senátora dosiahnutý pri rokovaní komory či jej orgánov musí smerovať voči ďalším účastníkom parlamentnej debaty, t.j. voči ďalším poslancom a senátorom (resp. aspoň voči jednému ďalšiemu poslancovi či senátorovi) zúčastňujúcim sa rokovaní

⁷⁸Pozri rozsudok ESĽP vo veci De Jori proti Taliansku z 3. júna 2004 č. 73936/01, § 53.

⁷⁹ Pozri rozsudok veľkej komory Súdneho dvora zo 6. septembra 2011 vo veci C-163/10 Patriciello, bod 35.

danej komory či jej inštitúcií (t.j. rokovaní komory, komisie, výboru, podvýboru, vyšetrovacej komisie alebo spoločného výboru oboch komôr podľa čl. 10b ods. 3 ústavy) či voči inej osobe, ktorá má právo sa rokovania komory či jej orgánov zúčastňovať [takou osobou môže byť napríklad prezident republiky (porov. čl. 64 ods. 1 ústavy) alebo externý expert (ktorý nie je ani poslancom, ani senátorom), ktorý je členom komisie komory Parlamentu. Ak teda prejav poslanca (či senátora) smeruje výlučne navonok mimo Parlamentu, aj keby bol urobený v priebehu schôdze Poslaneckej snemovne (či Senátu), nie je chránený indemnitou v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy. To napríklad znamená, že ak poslanec počas schôdze Poslaneckej snemovne poskytne rozhovor celoštátnej televízii, aj keby to bolo priamo v sále, kde schôdze práve prebieha, nie je to prejav smerujúci voči iným poslancom, ale prejav, ktorý je funkčne zhodný s prejavom v televízii mimo budovu Parlamentu. V druhom prípade sa totiž poslanec nijako nepodieľa na tvorbe politickej vôle v Parlamente a nie je súčasťou autonómneho systému parlamentnej diskusie, pre ktorý bola indemnita pôvodne stvorená. To isté platí pre sms správy, blogové posty, tweety či internetové články poslané, resp. uploadované, poslanci v priebehu schôdze komory Parlamentu.

Neobstojí ani argument sťažovateľa, že nie je dôvod, prečo by mala byť prezentácia jeho politických názorov prostredníctvom internetu chránená menej, než keby svoje názory prezentoval napríklad v televíznom prenose svojho prejavu v Poslaneckej snemovni alebo prostredníctvom priameho audiovizuálneho prenosu z rokovania, dostupného na internetových stránkach Poslaneckej snemovne. Rozhodujúce pre poskytnutie indemnity podľa čl. 27 ods. 2 ústavy totiž **nie je forma prejavu ani médium**, v ktorom sa prejav poslanca objaví, ale **účel tohto prejavu** - tzn. či tento prejav prispieva do parlamentnej debaty, odovzdáva informácie či komunikuje názory ostatným poslancom (či iným osobám, ktoré majú právo sa rokovania komôr Parlamentu alebo ich orgánov zúčastňovať, umožňuje cíbenie názorov a hľadanie politickej vôle väčšiny v Poslaneckej snemovni či jej orgánoch. Televízne prenos z Poslaneckej snemovne tento účel nesleduje - ten slúži iba ako verejná kontrola činnosti Parlamentu zo strany verejnosti. Okrem toho prejav poslancov na schôdzi Poslaneckej snemovne, ktorú vysiela televízia, môže byť na rozdiel od prejavu na internete obmedzený časovo i prejavy ďalších rečníkov v poradí, môže byť prerušený zo strany predsedajúceho či dokonca nesúhlasnými reakciami ostatných poslancov a konečne ho môže televízie i zostrihať či nevysielať.

Ústavný súd ČR teda konštatoval, že indemnita zakotvená v čl. 27 ods. 2 ústavy **chráni prejav oznamujúci informáciu alebo vyjadrujúci názor, ktorý je urobený v Poslaneckej snemovni alebo Senáte alebo ich orgánoch, iba vtedy, ak tento prejav prispieva do parlamentnej debaty**, čo znamená, že nesmie smerovať výhradne navonok, a naopak **musí smerovať voči ďalším účastníkom parlamentnej debaty v širšom slova zmysle**, ktorými sú poslanci, senátori a ďalšie osoby. Prejav poslanca či senátora za rečníckym pultom (resp. prejav toho, komu bolo dané predsedajúcim slovo) je považovaný za prejav smerujúci voči ďalším účastníkom parlamentnej debaty vždy. Prejav poslanca či senátora prítomného na schôdzi týchto telies voči rečníkovi taktiež. Na oznamovanie informácií a výmene názorov však môže dôjsť nielen medzi rečníkom a "nerečníkom", ale aj medzi "nerečníkmi" navzájom. Aj v takom prípade je prejav chránený indemnitou v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy.

Tu je však nutné pripomenúť, že indemnitou podľa čl. 27 ods. 2 ústavy je chránený iba prejav v zmysle oznámenia informácie a vyjadrenia názoru. Z tohto dôvodu uzavretie zmluvy o pôžičke medzi dvoma poslancami v priebehu schôdze Poslaneckej snemovne chránený nebude, hoci sa jedná o rokovaní dvoch poslancov v Poslaneckej snemovni, pretože nejde o oznámení informácie ani o vyjadrenie názoru. Dovedené ad absurdum, dohoda o spáchanie násilného či majetkového trestného činu medzi dvoma poslancami uzavretá v priebehu schôdze Poslaneckej snemovne taktiež nebude chránená indemnitou podľa čl. 27 ods. 2 ústavy.

K aktivácii indemnity poslancov a senátorov v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy musia byť kumulatívne splnené nasledujúce podmienky:

1. musí ísť o oznámení informácie alebo vyjadrenie názoru slovom, písmom, obrazom či iným spôsobom;
2. tento prejav musí byť urobený na jednom z "chránených fór", t.j. na schôdzi Poslaneckej snemovne či Senátu, ich výborov, podvýborov alebo komisií vrátane vyšetrovacích komisií alebo na spoločnej schôdzi Poslaneckej snemovne a Senátu či týchto orgánov; a
3. pokrok pri rokovaní komory či jej orgánov nesmie smerovať výhradne navonok, t.j. musí smerovať voči ďalším účastníkom parlamentnej debaty v širšom slova zmysle, ktorými sú poslanci, senátori a ďalšie osoby.

Ústavný súd teda musí posúdiť, či sťažovateľ spĺňa všetky tri podmienky pre aktiváciu indemnity zakotvenú v čl. 27 ods. 2 Ústavy:

1. že jeho text predstavuje oznámení informácie alebo vyjadrenie názoru slovom, písmom, obrazom alebo iným spôsobom;

2. či bol jeho prejav urobený na jednom z "chránených fór", t.j. na schôdzi Poslaneckej snemovne či Senátu, ich výborov, podvýborov či komisií vrátane vyšetrovacích komisií alebo na spoločnej schôdzi Poslaneckej snemovne a Senátu či týchto orgánov; a

3. a že jeho prejav smeroval voči ďalším účastníkom parlamentnej debaty v širšom slova zmysle, ktorými sú poslanci, senátori a ďalšie osoby a nie výhradne navonok.

Následne vo vzťahu k predmetnému vyjadreniu poslanca na Facebooku možno konštatovať, že vo vzťahu k prvej podmienke text, ktorý poslanec 21. 6. 2013, v presne neurčenú dobu, uverejnil na svojom profile sociálnej siete Facebook, nepochybne predstavuje vyjadrenie názoru. Prvá podmienka je teda splnená.

O druhej podmienke ani poslanec netvrdí, že by svoj prejav urobil na jednom z "chránených fór" v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy, tj. na schôdzi Poslaneckej snemovne či Senátu, ich výborov, podvýborov či komisií vrátane vyšetrovacích komisií alebo na spoločnej schôdzi Poslaneckej snemovne a Senátu či týchto orgánov, ale iba "na pôde Poslaneckej snemovne". Keďže Ústavný súd odmietol teritoriálne poňatie indemnity, druhá podmienka nie je splnená.

O tretej podmienke možno povedať, že jeho text, ktorý uverejnil na svojom profile sociálnej siete Facebook, nesmeroval voči ďalším účastníkom parlamentnej debaty (tj. nesmeroval ani voči inému poslancovi, ani voči inému senátorovi, ani voči inej osobe zúčastňujúcej sa rokovaní komôr Parlamentu alebo jej inštitúcií a neprispieval ani k tvorbe politickej vôle. Tento text sťažovateľ umiestnil na verejne prístupný užívateľský profil na sociálnej sieti a **cielene ho zamieril voči verejnosti**,⁸⁰ tj. výhradne navonok. Nešlo teda o príspevok do autonómneho systému parlamentnej diskusie. V tomto ohľade sa tak Ústavný súd stotožňuje s Najvyšším súdom v tom, že verejne prístupný užívateľský profil na sociálnej sieti, rovnako ako iné všeobecne prístupné internetové stránky, má charakter masového komunikačného prostriedku, a je tak rovnocenný

⁸⁰ K povahe Facebooku a rozdielom medzi súkromnú a verejnú komunikácií na Facebooku porov. nález sp. zn. III. ÚS 3844/13 z 30. 10. 2014 (N 201/75 SbNU 259), najmä body 38-39.

vystúpenie v televíznej politickej debate, na zjazde strany či v tlači, ktoré nie je indemnitou v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy chránený. Ak poslanec prezentuje svoje myšlienky verejne prostredníctvom masmédií a tieto sú cielene zamerané len voči verejnosti, teda mimo snemovni prostredie, jedná sa o občiansky prejav, na ktorý sa vzťahuje len procesná imunita v zmysle čl. 27 ods. 4 a 5 Ústavy či prípadne v zmysle čl. 27 ods. 3 ústavy.

Oveľa väčšie „zemetrasenie“ spôsobila kauza „poslanecké trafiky“.

Prípád **troch poslancov Poslaneckej snemovne Parlamentu ČR Mareka Šnajdra, Ivana Fuxa a Petra Tluchořa** začal v roku 2012, kedy sa vládnej koalícii nepodarilo v Snemovni prehlasať senátne veto balíčka daňových zmien. Proti hlasovalo šesť poslancov z ODS, medzi ktorými boli práve Šnajdr, Fuxa a Tluchoř. Neskôr zložili poslanecké mandáty a umožnili schválenie balíčka. Šnajdr a Fuxa potom dostali pozície v dozorných radách štátnych podnikov Čepro a Český aeroholding. Podľa tvrdení polície, exposlancov ODS týmto podplácal bývalý premiér Petr Nečas. Výmenou za lukratívne posty v štátnej správe mu podľa obžaloby mali prestať robiť ťažkosti v Poslaneckej snemovni, konkrétne pri schvaľovaní vládneho daňového balíčka. Trojicu niekdajších poslancov zadržala v júni 2013 polícia a poslala ich do väzby. Kvôli stíhaniu sa exposlanci následne obrátili na súd a každý z nich žaloval stať o štyri milióny korún. Neskôr sa medzi oboma stranami dohodli na ukončenie sporu. Súčasťou bolo aj finančné urovnanie v celkovej výške vyše 1 800 000 korún. Ministerstvo spravodlivosti sa trojicu o mesiac neskôr ospravedlnilo.

Dňa 17. 6. 2013 podal obvinený poslanec Tluchoř prostredníctvom svojho obhajcu na Najvyšší súd ČR návrh na rozhodnutie podľa § 10 ods. 2 Trestného poriadku, a to či je **vyňatý z právomoci orgánov činných v trestnom konaní podľa čl. 27 ods. 2 Ústavy Českej republiky**.

V texte svojho podania navrhovateľ uviedol, že v popise obvinených skutkov sú obsiahnuté dáta okamihu údajného "prijatie sľubu úplatku" pre navrhovateľa, a to konkrétne 18. 9. 2012 (predseda vlády dal sľub), 3. 10. 2012 (navrhovateľ si ďalšími dvoma spoluobvinenými dal sľúbiť úplatok), 6. 11. 2012 (mala byť dosiahnutá dohoda o obsahu úplatku), a nakoniec 7. 11. 2012, keď sa navrhovateľ vzdal poslaneckého

mandátu. Následné tvrdené poskytnutie úplatku vo forme zvolení požadovanej osoby - bližšie nešpecifikovanú osobou ("z iniciatívy predsedu vlády a poslancov Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky za súčinnosti ďalších osôb") by bolo už len realizáciou nasledujúci po dokonania údajného trestného činu. Všetky uvedené rokovania kladená navrhovateľovi za vinu tak jednoznačne spadajú do obdobia výkonu funkcie jeho mandátu poslanca a sú v priamej súvislosti s výkonom tohto mandátu.

Navrhovateľ ďalej uviedol, že podľa čl. 27 Ústavy ČR (ústavný zákon č. 1/1993 Zb., ďalej len "Ústava"), **poslanca ani senátora nemožno postihnúť pre hlasovanie v poslaneckej Snemovni alebo Senáte alebo jej orgánoch** (čl. 27 ods. 1 ústavy), kedy za prejavy urobené v Poslaneckej snemovni alebo Senáte alebo v jej orgánoch nemožno poslanca národnej trestne stíhať a poslanec alebo senátor podlieha len disciplinárnej právomoci komory, ktorej je členom (čl. 27 ods. 2 ústavy). V týchto prípadoch sa jedná o tzv. hmotnoprávnu exempciu, kedy nielen že neprichádza do úvahy trestné stíhanie poslanca, ale je dopredu vylúčená jeho trestná či iná verejnoprávna zodpovednosť. Dosah pravidiel o hmotnoprávnej exempcii sa pritom neobmedzuje len na Poslaneckú snemovňu, ale aj na hlasovanie a prejavy urobené napr. v jej orgánoch, kedy dôležitým aspektom je, či k prejavu došlo v súvislosti s výkonom mandátu. Vzdanie sa mandátu je pritom priamo predvídané Ústavou, a to v jej článku. 25 písm. c). Keďže bol až do svojho vzdania sa mandátu obvinený poslancom, vzťahuje sa na jeho konanie ako poslanca v Poslaneckej snemovni táto hmotnoprávna imunita.

Skutočnosť, že za **prejav poslanca** nemôže byť tento vôbec stíhaný a podlieha tak len disciplinárnemu konaniu Parlamentné komory ktorej je členom, jasne vyjadril Najvyšší súd vo svojom rozhodnutí z 3. 10 2012, sp. zn. 11 TCU 135/2012, keď konštatoval, že za **prejav poslanca v Poslaneckej snemovni, ktorý je pokrytý touto hmotnoprávne imunitou, nemožno považovať len ústne vystúpenie, ale akékoľvek jeho konanie v Poslaneckej snemovni** (nielen výroky, ale aj gestá, písomné podania, návrhy a iné prejavy vôle), čím je potrebné rozumieť aj rezignáciu na mandát, keďže sa tak môže stať iba formou vystúpenie na pléne Poslaneckej snemovne, alebo dorúčením písomného vzdania sa mandátu k rukám predsedníčka Poslaneckej snemovne, teda opäť na pôde Poslaneckej snemovne. Navrhovateľ urobil vyhlásenie o vzdaní sa mandátu priamo na pléne Poslaneckej snemovne dňa 7. 11. 2012.

Ústava ČR výslovne uvádza, že poslanci a senátori pri osobnom výkone svojho mandátu nie sú viazaní žiadnymi príkazmi a pre hlasovanie v Poslaneckej snemovni a ich orgánoch nemôžu byť žiadnym spôsobom postihnutí. Pri tomto hlasovaní je poslanec alebo senátor vedený len svojím vnútorným svedomím a za spôsob hlasovania môže niesť iba politickú a nie právnu zodpovednosť.

Podľa obvineného poslanca obstarávanie vecí všeobecného záujmu je právny termín. Úplatok možno ponúknuť či prijať alebo dať si sľúbiť v súvislosti s obstaraním vecí všeobecného záujmu, aby sa dalo hovoriť o trestnom čine podplácania alebo prijatia úplatku. Poslanec aj senátor pri hlasovaní v zákonodarnom zbore neplní žiadne úlohy a neobstaráva žiaden všeobecný záujem. V žiadnom prípade neprislúcha výkonným zložkám štátnej moci posudzovať, aká prípadná výhoda toho ktorého člena zákonodarného zboru pri jeho hlasovaní ovplyvnila alebo mohli ovplyvniť, keď toto právo patrí len voliči. Nemožno v žiadnom prípade pripustiť, aby túto slobodnú kontrolu činnosti člena zákonodarného zboru vo vzťahu k výkonu jeho mandátu vykonávala miesto voliča iná zložka štátnej moci (okrem právomoci Ústavného súdu posudzovať ústavnosť všeobecných zákonov). Výkon mandátu poslanca je plne slobodný, nikto teda nemôže byť nútený vykonávať funkciu poslanca, ak nechce a pohnútky, ktoré určitého poslanca môžu viesť k vzdaniu sa mandátu celkom jednoznačne, podliehajú hmotnoprávne imunite, ako je uvedené vyššie.

Podľa prokurátora Vrchného štátneho zastupiteľstva v Olomouci, argumentácia obvineného ani čiastočne nezhoduje. Obvinený vo svojom návrhu podsúva nepravdivú premisu, že je stíhaný pre prejav v Poslaneckej snemovni, ktorým sa vzdal svojho poslaneckého mandátu. Tak tomu však nie je, pretože stíhaný skutok v uvedenom nespočíva, čo je zrejmé z vymedzenia príslušného skutku v uznesení o začatí trestného stíhania aj z jeho odôvodnenia. Podstatou príslušného skutku je to, že si obvinený (ako poslanec) nechal sľúbiť pre požadovanú osobu zvolenie za člena dozornej rady spoločnosti České dráhy, výmenou za to, že nebude hlasovať proti predmetnému návrhu zákona a následne nechal túto osobu do spomínanej funkcie zvoliť. O danom návrhu zákona však nakoniec nehlasoval vôbec, pretože v čase hlasovania už nebol poslancom. Je mu tak kladené za vinu, že nevykonával svoj poslanecký mandát v súlade so sľubom poslanca (podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia) a zjednodušene povedané "vymenil" za uvedený sľub zisk označenej funkcie. V súvislosti s doteraz urobenými skutkovými zisteniami možno s vyšším stupňom pravdepodobnosti urobiť záver, že danú

funkciu pre ním požadovanú osobu mal sľúbený a následne ju v dôsledku svojho postoja pri inkriminovanom hlasovaní pre svojho známeho získal, keď bez týchto okolností si jej dosiahnutím nemohol byť istý. Prokurátor tiež poukázal v tejto súvislosti na určité obmedzenia poslanca pri výkone jeho mandátu, ako plynú aj zo zákona č. 159 / 2006 Zb., o konflikte záujmov v znení neskorších predpisov. Má za to, že rokovania obvineného už zjavne vybočilo z rámca bežných politických dohôd, pri ktorých dochádza k vyvažovaniu záujmov celospoločenských alebo záujmov aspoň určitej časti spoločnosti, ako je predstavujú programy politických strán, keď rokovania obvineného smerovalo iba na uspokojenie jeho rýdzo osobných a súkromných záujmov. Vytýkané konanie tak podľa štátneho zástupcu nie je iba prejavom politickej praxe, ako napr. dohody predstaviteľov politických strán o programových ústupkoch v legislatívnom procese alebo pri dohodách o obsadení verejných funkcií, ale vykazuje už znaky trestnej činnosti. Preto prokurátor v rovine vyššej pravdepodobnosti vyvodil, že zistené skutočnosti nasvedčujú spáchania trestného činu podplácania. Rovnako tak sa prokurátor zaoberal aj znaky trestného činu zneužitia právomoci úradnej osoby. V daných súvislostiach poukázal aj na **trestnoprávny dohovor o korupcii z 27. 1. 1999** (publikovaný pod č. 70/2002 Sb.ms), ktorý Česká republika ratifikovala a ktorá zaväzuje štáty trestne stíhať korupciu aj vo vzťahu k členom tuzemských parlamentných zhromaždení pri výkone ich funkcie

Podľa rozhodnutia českého Najvyššieho súdu, Ústava ČR upravuje poslaneckú imunitu v článku 27 a v jednotlivých odsekoch uvádza všetky prípady imunity členov Parlamentu. Podľa čl. 27 ods. 4 ústavy, v znení účinnom do 31. 5. 2013, poslanca nemožno stíhať pre žiadny trestný čin, ak k tomuto stíhaniu nie je vydaný súhlas komory, ktorej je členom. Ak odoprie komora súhlas, je trestné stíhanie navždy vylúčené. Poslanec má teda v tomto zmysle výnimku (vyňatie) z bežného režimu trestného stíhania. Výnimku má od okamihu, keď nadobudol mandát, teda od svojho zvolenia za poslanca (čl. 19 ods. 3 ústavy). "Súhlas" znamená uznesenie komory, ktorým sa vyslovuje súhlas na trestné stíhanie člena komory pre určitý skutok. "Odmietnutím" sa potom rozumie uznesenie komory o tom, že sa vyslovuje nesúhlas alebo uznesenie o tom, že sa súhlas nevyslovuje. Ak nebolo prijaté žiadne uznesenie alebo ak nebolo o súhlase alebo nesúhlase vôbec komorou hlasované, nie je vec vyriešená. Ústava ani rokovací poriadok pritom nestanovuje žiadnu lehotu, počas ktorej sa komora musí uznieť. Pokiaľ nie je vec komorou rozhodnutá a poslanec alebo senátor stratí mandát (napr. vzdaním sa poslaneckého mandátu, uplynutím volebného obdobia), je možné ho potom, kedy prestal

byť poslancom, stíhať bez obmedzenia. Rovnako ak sa poslanec dopustil určitého skutku v čase, keď požíval poslaneckej imunity, alebo pred touto dobou, ale orgán činný v trestnom konaní o súhlas s trestným stíhaním v dobe trvania mandátu nepožiadala, môže byť trestne stíhaný pre tento skutok po skončení mandátu bez obmedzenia.

Najvyšší súd sa ďalej zaoberal otázkou imunity obsiahnutej v článku 27 ods. 2 ústavy, a to či sa na rokovania obvineného vzťahuje hmotnoprávna imunita, tzv. indemnita, ktorá má za následok vylúčenie trestnej zodpovednosti.

Podľa NS ČR článok 27 Ústavy v odseku 2 konštatuje, že poslanca nemožno trestne stíhať za prejavy urobené v Poslaneckej snemovni alebo v ich orgánoch. **Prejavom** môže byť verbálne vyjadrenie, nie však vylúčená ani iná forma - napr. vyjadrenie sa pokrikom, gestom, prostredníctvom transparentu, spôsobu správania, typu oblečenia a pod. Podľa extenzívneho poňatia sa prejavom rozumie aj písomné pripomienky, napr. legislatívne návrhy, podpisy na dokumentoch, písomné interpelácie, teda "akýkoľvek úradný akt, ktorým sa poslanec či senátor prejavuje pri plnení svojho mandátu v príslušnej komore Parlamentu.

Okrem historicko-jazykového zdôvodnenia je možné rozširujúcu interpretáciu vyvodiť aj z toho, že niet dôvodu chrániť imunitou verbálne prejavy a nezachovávať písomné prejavy, hoci majú v podstate zhodný význam - napr. ústne a písomné interpelácie. Podľa komentára sa prejavom rozumejú nielen výroky, ale aj gestá, písomné podania, návrhy a iné prejavy vôle.⁸¹ Najvyšší súd je toho názoru, že prejav v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy by mal byť vždy vykonaný v súvislosti s výkonom mandátu poslanca či senátora, hoci to nie je v tomto ustanovení výslovne uvedené, avšak vyplýva to zo zmyslu právnej úpravy.

Úprava obsiahnutá v čl. 26 Ústavy je **vyjadrením voľného mandátu poslanca**, pri ktorého výkone nie je viazaný na žiadne pokyny alebo príkazy. Voľný mandát je vyjadrením skutočnosti, že ľud volí vo voľbách svojich reprezentantov, ktorí ho zastupujú pri výkone štátnej moci, ale ktorí nie sú viazaní ani príkazmi alebo pokynmi, ktoré by im ľud počas výkonu mandátu udeľoval. Ústava nestanovuje zodpovednosť poslanca za výkon mandátu, teda s kvalitou plnenia tohto mandátu nespája žiadne

⁸¹ Sládeček, V., Mikule, V., Sylla, J.: Ústava Českej republiky, 1. Vydanie, CH Beck, Praha: 2007, s. 216.

funkčné dôsledky. Keďže sa v Parlamente stretávajú názory skupín reprezentujúcich rôzne časti voličstva, ide o miesto, kde dochádza k riešeniu konfliktu záujmov uzatváraním dohôd medzi záujmovými skupinami. Záujmové strety sú tak riešené nie cestou striktného dodržiavania straníckej línie, ale hľadaním ad hoc kompromisov. Keďže sú zákonodarcovia ako reprezentantmi ľudu, tak aj členovia politických strán, musia pri konečnom rozhodovaní riešiť, aké záujmy budú reprezentovať. **Konečné rozhodnutie je tak odrazom buď ich svedomia, alebo záujmov, ktoré by mali v parlamente v súlade so straníckou politikou obhajovať.**

Obvinený ako člen Občianskej demokratickej strany (ODS) na jednej strane nesúhlasil s prijatím zákona o zmene daňových, poisťných a ďalších zákonov v súvislosti so znižovaním deficitu verejných rozpočtov, na druhej strane ako člen vládnucej strany nemal záujem na tom, aby ich vláde bola vyslovená nedôvera. Práve v záujme toho, aby nedošlo k pádu vlády sa obvinený Tluchoř vzdal mandátu poslanca.

Predovšetkým treba podľa NS ČR zdôrazniť, že osoby, ktoré požívajú výsady a imunity podľa zákona, v danom prípade s ohľadom na ustanovenie § 10 ods1 Trestného poriadku, sú tiež poslanci Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky. Tí sú chránení imunitou na základe čl. 27 ods. 2 ústavy. Za **prejav urobený v poslaneckej snemovni** je s ohľadom na vyššie uvedené treba pokladať rokovania poslanca v súvislosti s politickou činnosťou a teda rokovania vedúce k politickým dohodám, kompromisom či politickým rozhodnutiam, či už v rámci jednej alebo viacerých politických strán či ich koalícií. Takýmto prejavom je potrebné v daných súvislostiach a vzhľadom na doteraz urobené skutkové zistenia rozumieť aj rokovania obvineného, ak v rámci výkonu svojho poslaneckého mandátu odmietol vyjadriť svoj nesúhlas s prijatím zákona o zmene daňových, poisťných a ďalších zákonov v súvislosti so znižovaním deficitu verejných rozpočtov. Rovnako tak možno označiť za výkon jeho poslaneckého oprávnenia aj jeho ďalší postoj, ak sa vzdal svojho poslaneckého mandátu preto, aby umožnil pokračovanie vlády, ktorá s prijatím uvedeného zákona spojila hlasovanie o dôvere.

Prejav učinенý obvineným (poslancom) v Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky tak nie je možné zakomponovať ako jeden zo znakov skutkovej podstaty trestného činu, ktorého sa mal podľa uznesenia o začatí trestného stíhania dopustiť, tzn. v posudzovanej veci trestného činu zneužitia právomoci úradnej osoby a trestného činu

prijatia úplatku. Ak za daných okolností obvinený ako poslanec hlasoval o prijatí zákona (zdržal sa hlasovania) či vzdal sa poslaneckého mandátu, nie je možné takéto jeho konanie vzťahovať súčasne k naplneniu všetkých znakov skutkových podstat už označených trestných činov, keď takýto prejav je nielen chránený imunitou v zmysle čl. 27 ods. 2 ústavy, ale dosahuje už parametrov imunity (indemnity) z hľadiska článku 27 ods. 1 ústavy. Podstatným však zostáva to, že v označenom období tak, ako je uvedené v skutkovom popise zhora, **je obvinený chránený imunitou poslancov Parlamentu Českej republiky z hľadiska článku. 27 ods. 2 ústavy.** Hoci sa popísané konanie obvineného javí ako neetické či nekorektné, je súčasne zjavné, že jeho prejav, ktorým je nepochybne jeho hlasovanie v Poslaneckej snemovni (prípadne aj to, že využil svoje právo nehlasovať), rovnako ako vzdanie sa mandátu poslanca, treba vnímať ako prejav poslanca vo zreteľnej súvislosti s výkonom jeho poslaneckého mandátu a na taký prejav nezostáva než vzťahovať ustanovenia čl. 27 ods. 2 ústavy. Za týchto okolností nemožno takýto postup (prejav) poslanca posunúť až do roviny trestnoprávných úvah.

Súčasne je potrebné konštatovať, že ani zo skutku opísaného v odôvodnení uznesenia o začatí trestného stíhania nijako nevyplýva, že by sa porušovania mal dopustiť mimo pôdy Poslaneckej snemovne či jej orgánov, kedy z hľadiska dosiaľ vedenej argumentácie nemá Najvyšší súd žiadny dôvod odchyliť sa od názoru vyjadreného v rozhodnutí Najvyššieho súdu týkajúcich sa rovnakých otázok a publikovaných pod sp. zn. 11 TCU 135/2012.

Po zvážení všetkých uvedených skutočností dospel Najvyšší súd k záveru, že podaný návrh bol uplatnený nielen právne relevantne, ale je tiež dôvodný. Nad rámec je potrebné uviesť, že obvinený odmietol podporiť zákon o zmene daňových, poisťných a ďalších zákonov v súvislosti so znižovaním deficitu verejných rozpočtov s ohľadom na svoj legitímne prejavovaný názor strán daňovej politiky vlády, a to do tej miery, že na svoj poslanecký mandát rezignoval. Rovnako tak možno za legitímne výkon poslaneckého mandátu označiť aj jeho následný postoj, kedy sa poslaneckého mandátu vzdal preto, že chcel umožniť pokračovanie vlády, ako člen jednej zo strán, ktoré (koaličnú) vládu tvorili. Najvyšší súd v danej chvíli nemôže prejudikovať akýkoľvek ďalší postup orgánov činných v trestnom konaní a nemôže sa (a ani sa nesmie) vyjadrovať k ďalším zisteniam vykonaným vo veci. Takéto úvahy Najvyššiemu súdu neprislúchajú, pretože v rámci podaného návrhu obvineného na svoje vyňatie z právomoci orgánov činných v trestnom

konaní v zmysle ustanovenia § 10 ods. 2 Tr. por. sa Najvyšší súd mohol zaoberať iba tou časťou predmetného skutku, ktorá sa uvedenej problematiky priamo týka, tj. konaním obvineného, ktoré je v označenom skutku vymedzené obdobím od 3. 10. 2012 do vzdanie sa poslaneckého mandátu dňa 7. 11. 2012.

Záver

Pokiaľ ide o základné právo občana zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov v súlade s čl. 30 ods. 1 Ústavy SR, toto právo sa chápe ako právo spočívajúce vo **využívaní nástrojov priamej alebo zastupiteľskej demokracie**.

V práci som uviedol, že podľa doterajšej judikatúry Ústavného súdu SR priama účasť občana zúčastňovať sa na správe vecí verejných spočíva predovšetkým v jeho práve zúčastniť sa na referende. Právo občana zúčastňovať sa na správe vecí verejných prostredníctvom volených zástupcov spočíva v jeho práve zúčastniť sa na voľbách volených zástupcov tak na miestnej, ako aj na celoštátnej úrovni a odovzdať svoj hlas „svojmu“ kandidátovi na vybraté miesto.

Poukázal som aj na spornejší prístup Ústavného súdu SR, podľa ktorého občan nevolí politickú stranu, ale svojho zástupcu s väzbou na politickú stranu. V súlade s týmto ústavnoprávnym modelom Ústava Slovenskej republiky podľa Ústavného súdu SR výslovne neustanovuje podiel politických strán a hnutí na právach zaručených občanom podľa čl. 30, ani neustanovuje občanovi povinnosť zvoliť si svojich zástupcov z radov členov alebo sympatizantov politickej strany alebo politického hnutia. Tomuto tvrdeniu zrejme podľa môjho názoru odporuje právna úprava, podľa ktorej môžu kandidátne listiny vo voľbách do Národnej rady SR predkladať len politické strany, tzn. sú to práve politické strany a politické hnutia, ktoré vyberajú kandidátov a umožňujú im uchádzať sa o poslanecký mandát.

Právny status poslanca Slovenskej republiky je zakotvený predovšetkým na základnom princípe zákazu imperatívneho mandátu, ktorý uznávajú vyspelé demokratické štáty. Slobodný výkon poslaneckého mandátu je zabezpečený najmä poslaneckou imunitou a indemnitou.

Veľmi úzko s poslaneckým mandátom súvisí aj inštitút straníckej zodpovednosti. Voľný mandát verzus stranícka zodpovednosť môže byť podkladom pre vznik konfliktných situácií, z dôvodu, že občania by nemali priamu participáciu na moci. Stranícky reprezentant je viazaný straníckou zodpovednosťou, ale zároveň v súčinnosti

so slobodným mandátom má zodpovednosť i voči svojim voličom. V tomto kontexte dochádza k sporným situáciám pri obsadzovaní náhradníkov v zastupiteľských zboroch či dokonca s „násilným“ zánikom mandátu zo strany politických strán (tzv. reverzy) alebo na základe rozhodnutia zastupiteľských zborov samotných (kauza Gaulieder).

Predovšetkým tvrdím, že zákaz imperatívneho mandátu znamená aj politickú nezodpovednosť poslanca svojim voličom v priebehu jeho funkčného obdobia (tí ho nemajú možnosť odvolať). Koncepcia voľného mandátu je v podmienkach slovenského parlamentarizmu novým a zdá sa, že ešte nezabehnutým inštitútom, ktorý nahradil imperatívny mandát uplatňovaný prakticky počas celého obdobia „socialistickej štátnosti“ (majúci svoj predobraz v rousseauovskom chápaní tzv. monistickej demokracie). Takmer po každom vystúpení poslanca z politickej strany, za ktorú bol zvolený, sa objavuje požiadavka tejto strany na vzdanie sa, resp. „vrátenie“, mandátu argumentujúc, že občania volia vo voľbách politickú stranu a nie jednotlivých kandidátov. Tzv. reverzné zmluvy medzi politickou stranou a kandidátom zaradeným na jej kandidátnu listinu, v ktorých sa poslanec zaväzoval, v prípade svojho zvolenia na výkon mandátu, výlučne podľa straníckych príkazov a/alebo na vzdanie sa mandátu, v prípade vystúpenia z príslušnej politickej strany počas volebného obdobia parlamentu sú u nás zrejme prekonaným javom.

Nakoniec parlamentná imunita je fundamentálny inštitút súčasnej vedy ústavného práva. Má dve základné funkcie - zabezpečuje akcieschopnosť parlamentu a zaručuje jeho členom možnosť slobodne vyjadriť svoj názor. Tento dvojaký účel poslaneckej imunity akceptuje aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý opakovane konštatoval, že parlamentná imunita sleduje "legitímne ciele ochrany slobody prejavu na pôde parlamentu a zachovanie del'by moci medzi mocou zákonodarnou a súdnou mocou". Potreba takéhoto privilégia je vzhľadom k slovenskej i českej historickej skúsenosti nepopierateľná. Z tohto dôvodu slovenský aj český ústavodarca poskytol slobode prejavu členov parlamentu zvýšenú ochranu. Parlamentná imunita je výnimkou zo zásady rovnosti pred zákonom, ktorá je jedným zo základných princípov právneho štátu. Parlamentná imunita ale zároveň zaručuje slobodnú diskusiu v parlamente, ktorý je najvyšším diskusným fórom, a realizáciu vôle ľudu prostredníctvom volených zástupcov, čo je integrálnou súčasťou demokracie. U parlamentnej imunity tak existuje pnutie medzi dvoma základnými princípmi ústavy, ktoré prežarujú celým právnym poriadkom, a to

medzi demokratickým štátom a právnym štátom. Žiadny z týchto princípov nemôže podľa súčasnej ústavy úplne prevážiť, a preto je nevyhnutné nájsť medzi nimi rozumnú rovnováhu.

Nakoniec uzatváram, na podklade súboja českého Ústavného a Najvyššieho súdu, že k aktivácii indemnity poslancov by mali byť kumulatívne splnené nasledujúce podmienky:

1. musí ísť o oznámení informácie alebo vyjadrenie názoru slovom, písmom, obrazom či iným spôsobom;
2. tento prejav musí byť urobený na jednom z "chránených fór", t.j. na schôdzi Poslaneckej snemovne či Senátu, ich výborov, podvýborov alebo komisií vrátane vyšetrovacích komisií alebo na spoločnej schôdzi Poslaneckej snemovne a Senátu či týchto orgánov; a
3. pokrok pri rokovaní komory či jej orgánov nesmie smerovať výhradne navonok, t.j. musí smerovať voči ďalším účastníkom parlamentnej debaty v širšom slova zmysle, ktorými sú poslanci, senátori a ďalšie osoby.

Použitá literatúra

Bahýľová, L. a kol. Ústava Českej republiky: komentár. Praha: Linde, 2010

Bartoň, M. Rozlíšenie prejavu od iného konania v kontexte dogmatiky slobody prejavu. Právna rozhlady, 2014, roč. 22, č. 9

Júda, V. – Slašťan, M.: Teória štátu a práva. Vybrané problémy v kontexte európskej integrácie. Nitra, Filozofická fakulta UKF, 2008

Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda. Linde, Praha 2003

Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátskej komisie z 14. 5. 2014 CDL-AD (2014) 011

Hodás, M.: Imunita poslancov európskeho parlamentu. Právny obzor 1/2008

Holländer, P.: Základy všeobecné státovědy. Všehrd, Praha 1995

Slašťan, Miroslav: Predčasné parlamentné voľby na Slovensku a hra na ústavnosť. In CIVITAS-Časopis pre politické a sociálne vedy, 2/2011, číslo 41, Nitra: Katedra politológie a európskych štúdií FF UKF, ISSN: 1335-2652

Šimíček, V. Imunita ako ústavnoprávny problém. Časopis pre právne vedu a prax, 1996, č. 1

Klokočka, V.; Wágnerová, E. Ústavy států evropské unie. Praha : Linde, 1997

Kysela, J. Glosa k výkladu článku 27 Ústavy Najvyšším súdom. Prokuratúra , 2013, č. 5

Kysela, J. K úvahe o rozšíření rozsahu poslaneckej imunity. parlamentné privilégia, rovnosť pred zákonom a úloha súdov. Právna rozhledy, 2013, č. 11

Kratochvíl, V. Ústavní exempce, indemnita, imunita: Ako s nimi zaobchádzať v trestnom procese? Právne rozhledy, 2013

Orosz, L.: Listina základných práv a slobôd ako súčasť ústavného systému Slovenskej republiky. In: JIRÁSEK, J. (ed.): LISTINA A SOUČASNOST. Sborník příspěvků sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2010. OLOMOUC 2010

Čič, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica Slovenská 1997

Palúš, I. – Hencovská, M.: Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax: Justičná Revue, 66, 2014, č. 11

Pavlíček, V. Ústava a ústavný poriadok Slovenskej republiky: komentár. 1. diel. 2. vydanie. Praha: Linde, 1998

Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavný zákon o bezpečnosti Slovenskej republiky. komentár. Praha: Wolters Kluwer, 2015

Sládeček, V., Mikula, V., Sylla, J.: Ústava České republiky: komentár. Praha: C. H. Beck, 2007

Svák, J. – Cibulka, L. - Klíma, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. Bratislavská vysoká škola práva 2008

V. Klokočka, E. Wagnerová, Ústavy štátov Európskej únie, LINDE Praha 1997

rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 48/97

rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. I. ÚS 8/97

rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. I. ÚS 13/02-56

rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. IV ÚS 13/2010

uznesenie sp. zn. Pl. ÚS 21/12 zo 16. 10. 2012

uznesenie sp. zn. Pl. ÚS 17/14 z 13. 1. 2015 (U 2/76 SbNU 909)

uznesenie sp. zn. Pl. ÚS 21/12 zo 16. 10. 2012

uznesenie sp. zn. I. ÚS 2632/12 zo 17. 9. 2012

uznesenie sp. zn. III. ÚS 2135/13 zo 16. 7. 2013

nález sp. zn. III. ÚS 3844/13 z 30. 10. 2014 (N 201/75 SbNU 259)

rozsudok ESLP vo veci A. proti Spojenému kráľovstvu zo 17. decembra 2002 č. 35373/97

rozsudok veľkej komory ESLP vo veci Kart proti Turecku z 3. decembra 2009 č. 8917/05

rozsudok ESLP vo veci Szél proti Maďarsku zo 16. septembra 2014 č. 44357 / 13

rozsudok ESLP vo veci Karácsony proti Maďarsku zo 16. septembra 2014 č. 42461/13

rozsudok ESLP vo veci Vajnai proti Maďarsku z 8. júla 2008 č. 33629/06

rozsudok ESLP vo veci Fratanoló proti Maďarsku z 3. novembra 2011 č. 29459/10

rozhodnutie ESLP vo veci Donaldson proti Spojenému kráľovstvu z 25. januára 2011 č. 56975/09

rozsudok ESLP vo veci Murat Voral proti Turecku z 21. októbra 2014

rozsudok ESLP vo veci Fáber proti Maďarsku z 24. decembra 2014 č. 40721/08

uznesenie Najvyššieho súdu z 10. 3. 2012 č. j. 11 TCU 135 / 2012-42

uznesenie Najvyššieho súdu zo dňa 16. 7. 2013 č. j. 3 TCU 77 / 2013-65

uznesenie Najvyššieho súdu zo dňa 16. 7. 2013 č. j. 3 TCU 76 / 2013-66