

OPONENTSKÝ POSUDEK

Jméno:	JUDr. Jan Kudrna, PhD.
Téma habilitační práce:	Imunita a neodpovědnost členů parlamentu
Rozsah práce:	330 str.
Datum odevzdání práce:	2019

Oponent: JUDr. Jindřiška Sylová, CSc.

Obsah oponentského posudku

1. K výběru tématu	1
2. K hypotéze	2
3. K metodě a systematice.....	2
4. K pramenům práce	3
5. K jednotlivým pasážím	3
a. Historie od Anglie k Rakousku (str. 30 – 65).....	3
b. Vývoj imunity v Československu a prvorepubliková praxe	4
c. Socialistická imunita	4
d. Současná ústavní úprava	5
6. Závěr	5

1. K výběru tématu

Výběr tématu není po dr. Kudrnu náhodný, stejným tématem se zabýval už ve svých předchozích kvalifikačních pracích. Mohlo by se zdát, že téma imunity, které se jeví spíše jako technické, nikoliv teoretické, na další vědeckou práci notabene na habilitační úrovni nepostačí. Historické záležitosti byly prozkoumány v předchozích pracích, stejně jako základní výzkumné otázky – tedy k čemu imunita slouží, jaké jsou její základní koncepce a jak se u nás uplatňuje.

Nicméně výsledek přesvědčil, že jde o téma dostatečně nosné. Časový odstup mezi odevzdáním doktorské práce a habilitační práce je značný. Tento odstup umožnil autorovi celou problematiku lépe promyslet a zvolit jinou strukturu práce, doplnit práci o teoretické aspekty. Časový odstup rovněž umožnil podstatně hlubší historickou analýzu, včetně detailního zkoumání v archivech popř. v historických pramenech z doby před první světovou válkou. Jednotlivé historické případy mohly být důkladně pročteny a zevrubně popsány. Historická část práce má proto řadu nových poznatků ohledně jednotlivých imunitních případů, mnohé z nich jsou v odborné literatuře popsány vůbec poprvé.

2. K hypotéze

Postavení vědecké hypotézy by mělo být součástí každé kvalifikační práce, tím spíše habilitační. V tomto směru je rozpoznatelná určitá problematičnost zvoleného tématu. Hypotéza je zmíněna v úvodu práce, na str. 6 - 7. Zde je zřejmé, že musí jít o práci spíše popisnou, která nemá vysoké teoretické konotace, tedy ani ověřitelnou hypotézu. Tento nedostatek se autor pokusil překonat obecnějším zasazením imunitních režimů do širšího konceptu odpovědnosti (okolo str. 22 - 24). Autor konstatuje: „Společenské působení právní odpovědnosti je tedy značné. To je nutno vést v patrnosti v případech, kdy má dojít k poskytnutí imunity (...). Na zdůvodnění legitimacy poskytnuté imunity je nutno klást zvláštní důraz. Důvod pro takové opatření musí být (...) nejenom stejně silný, jako právní odpovědností chráněné zájmy, ale musí být dokonce silnější.“ Výzkumnou hypotézou tedy je otázka, zda imunitní legitimita v současné právní úpravě ČR odpovídá její právní úpravě. Bohužel tato výzkumná otázka resp. odpověď na ni se neobjevuje v závěru práce dostatečně zřetelně. Závěr je svým zaměřením spíše právně interpretační vzhledem k textu Ústavy České republiky, teoretické závěry jsou opomenuty. Analytická část závěru je krátká. Jen pár posledních vět hovoří o pojetí imunity v právním státu, a to v tom smyslu, že nejde o institut překonaný (str. 306).

3. K metodě a systematice

Jak bylo uvedeno výše, základní metodou práce je popis právní úpravy, vlastní interpretace právní úpravy a zejména pak imunitní praxe v jednotlivých historických obdobích a v současnosti. Stejný přístup je zvolen i v komparativních částech práce. Pozitivním rysem práce je zachování stylu a metody v celé části práce.

Pokud se týká komparativní metody, je její použití čistě instrumentální. Autor, podobně jako zahraniční autoři zabývající se imunitou, popisuje vznik imunity v anglickém prostředí, poté vznik jiné koncepce v prostředí francouzském (str. 41). Jinak se cizími právními úpravami práce zabývá jen v souvislosti s jednotlivými instituty.

Polovina práce je historická. Popis imunity podle Ústavy České republiky začíná na str. 181. Domnívám se, že tento poměr je z hlediska celé práce celkem logický. Historická část práce má informační hodnotu, která je často novátorská, a to i v prostředí historické odborné literatury. Autor nemohl vždy používat sekundární prameny, protože u některých imunitních případů neexistovaly. Musel se proto ponořit do archivů.

Druhá část práce má cíl právně interpretační, autor vrší svá právní posouzení u jednotlivých případů i u jednotlivých institutů. Dotýká se i takových podrobností, jako je běh promlčecích lhůt podle čl. 27 odst. 4 Ústavy, žádost o vyslovení souhlasu podle stejného ustanovení, přestupková imunita, soudní přezkoumatelnost disciplinárního opatření (str. 264) atd.

Poměr obou částí je tak celkem vyvážený. Spojení obou částí spočívá v tom, že historické pasáže napomáhají interpretační části při výkladu v tom smyslu, že osvětlují textuální i koncepční vývoj jednotlivých institutů. Historické pasáže nevedou bohužel k obecnějším závěrům ani historickým poučením, např. ohledně vztahu vývoje demokratického státu a imunity.

Práce je velmi rozsáhlá a systematicky zvládnutá. Proto překvapuje, že autor nepomohl čtenářům při jejím čtení číslováním kapitol a podkapitol. U habilitační práce jde o vážnou formální chybu, která může naznačovat nerozlišování rozdílů mezi problematikou marginálního významu a problematikou, která je z hlediska ústavního práva a jiných disciplín podstatnější.

4. K pramenům práce

Část, nazvaná Použitá literatura, obsažená na str. 325 an., je celkem stručná a obsahuje 126 pramenů, povětšinou česky nebo polsky psaných, řada z nich jsou komentáře k ústavám. Pokud bychom seznam brali vážně, bylo by možno konstatovat, že pro habilitační práci je to rozsah pramenů celkem omezený. Zejména pokud práce zpracovává historii za posledních 200 let. Zdá se mi však, že autor v této části neuvedl prameny všechny. Není zde téměř žádná německojazyčná literatura, přitom v textu se autor zabývá u řady institutů komparací s německou úpravou, německou doktrínou nebo německou judikaturou. Je tedy třeba se domnívat, že autor v Použité literatuře vybírá jen nejdůležitější prameny, ale přitom měl k dispozici a využil ještě prameny další, zejména pak současnou judikaturu, na kterou odkazoval v poznámkách pod čarou. Rovněž není možno pominout parlamentní prameny, které jsou základním pramenem pro současné období.

5. K jednotlivým pasážím

a. Historie od Anglie k Rakousku (str. 30 – 65)

V historických pasážích autor vyzdvihuje základní kroky při vzniku imunity. Občas se nedokázal oprostít od současného pojetí vlády lidu, které nebylo v čase prvních etap vývoje imunity zdaleka na obzoru. Např. na str. 41 autor anglický vývoj shrnuje tak, že „imunita členů parlamentu velmi úzce souvisí s postavením parlamentu jako orgánu reprezentace voličů a hrozbami, kterým je eventuálně vystaven.“ Takto není možno vývoj anglické imunity od 14. století až dodnes popsat, po značnou část vývoje byla soudobě pojatá reprezentativní funkce parlamentu pouze omezená a s určitostí nebyla hlavním důvodem zavedení imunity. Francouzská část historického úvodu je nezvykle podrobná a ukazuje důležité milníky vzniku a vývoje imunitních institutů – např. výjimku z imunity z důvodu přistižení při činu. Vůbec francouzský přístup, ovlivněný řadou revolucí, vedl k podstatnému rozšíření odlišných

režimů, které trvají v řadě států dodnes. Autor v jednom se shrnutí správně konstatuje: „Imunita (...) je vždy výsledkem střetu s výkonnou mocí.“ (str. 66).

Rakouská historická pasáž je ještě zajímavější. Překvapivá je např. hmotněprávní imunita za projevy podle ústavního zákona z r. 1861, která byla vykládána tak, že se vztahuje jen na řádné projevy. Na výkřiky a jiné „interjekce“ se podle Pražáka tato imunita nevztahovala. Rovněž se nevztahovala na kluby, což je pro současné pojetí inspirující. Autor vychází z knih, které často nebyly čteny po staletí, přínosná se ukázala např. publikace B. Pacáka Boj za imunitu poslaneckých řečí vůbec a českých řečí zvláště. Samozřejmostí je použití děl Pražákových. Z dnešního hlediska je zajímavé např. to, že už Pražák si stěžuje na nedostatek disciplinárních nástrojů v rakouských parlamentních sborech, což je charakteristický rys parlamentních sborů na našem území dodnes.

b. Vývoj imunity v Československu a prvorepubliková praxe

Československá historie imunity je přínosná zejména tím, že je vyložena bohatou praxí. A to jak v případě indemnity, tak – a možná ještě více – v případě procesněprávní imunity. Obě imunity byly vzhledem k negativním zkušenostem s trestním stíháním za Rakousko-Uherska podstatně rozšířeny a byla jim věnována prvořadá pozornost už na počátku legislativních prací v Republice Československé. Procesněprávní imunita se vztahovala na všechny veřejnoprávní delikty, tedy nejen na delikty soudní. Do textu prvního zákona bylo rovněž přidáno slovo „pro vždy“, čímž se stalo československé pojetí z hlediska komparativního velmi široké. Imunitní praxe byla za první republiky mimořádně pestrá a bohatá, což souviselo se zděděným deliktním právem zejména v oboru verbálních činů. Z dnešního pohledu je možno konstatovat, že procesní imunita nahrazovala v mnoha případech imunitu pro věci úřední, rozhodování sněmoven (například ohledně politických projevů nebo shromáždění) však nebylo vždy spravedlivé a někdy záleželo na parlamentních většinách nebo politických dohodách. Z tohoto hlediska je možno prvorepublikovou praxi hodnotit jako částečně nedemokratickou. Autor uvádí řadu dosud nedostatečně popsaných případů, včetně soudních rozhodnutí, zejména pak rozhodnutí Nejvyššího soudu.

Pro ústavní právníky je zajímavá rovněž právnícká a odborná prvorepubliková diskuse okolo imunity. Zatímco Baxa trval na neindividualistickém pojetí imunity (mandát patří politické straně), Krejčí kritizoval přílišný rozsah československých imunitních režimů, podobně jako Kelsen.

c. Socialistická imunita

Z hlediska historického výzkumu byla pro mne přínosná pasáž týkající se praxe mezi lety 1948 a 1989. Právní úprava byla stručnější a stručnější, rozsah imunit se zmenšoval až téměř k neexistenci, pouze rok 1968 znamenal v tomto směru alespoň teoretický návrat k normálnímu pojetí. Jednotlivé příklady jsou pro popis jednotlivých období velmi instruktivní. Mezi únorem 1948 a květnem bylo požadováno o vydání 27 poslanců, kteří byli vydáni Národním shromážděním pro stíhání na základě prvorepublikového zákona na ochranu republiky (případ Oty Hory, str. 124, který byl dokonce odsouzen k trestu smrti).

V dalším období nebyla poslanecká imunita dodržena v závažných případech procesů, např. u Gustáva Husáka, kdy byla jeho rezignace na poslanecký mandát pravděpodobně antedatována. Důležitým okamžikem pro vývoj imunitních pravidel byl rok 1961, kdy byly rozděleny delikty a vznikly přestupky, jejichž proces přestal mít charakter trestního řízení. Tato změna měla vliv na imunitní pravidla až do současnosti. Z období po r. 1968 je zajímavý případ dr. Battěka z r. 1968, který byl vydán předsednictvem parlamentu, přičemž část jednání byla kryta – přesněji řečeno měla být kryta - indemnitou.

Autor dohledal ve stenografických zápisech i případy z polistopadového období. Sporné jsou zejména poslanecké žaloby na ochranu osobnosti, které byly podávány kvůli konstatování, že byl poslanec spolupracovníkem StB. Soudy konstatovaly, že výroky jsou i z hlediska občanskoprávní odpovědnosti kryty imunitou (str. 168).

d. Současná ústavní úprava

Autor se v pasážích práce, zabývajících se současnou právní úpravou, důkladně věnuje přípravě ústavních textů v příslušných pasážích. Gros analýzy však spočívá spíše v interpretačním rozboru všech právních pojmů, které česká ústavní úprava obsahuje. Velmi přínosný je rozbor toho, zda indemnita kryje i občanskoprávní odpovědnost. Historické pasáže napomohly autorovi k tomu, že zastává názor, že indemnita vylučuje jakoukoliv odpovědnost. To je závažné zejména v případě poslaneckých projevů (str. 197 an., projev str. 226), kde byl výklad upřesněn nedávno prostřednictvím rozhodnutí okolo případu poslance Kalouska. Závažné jsou rovněž autorovy vývody ohledně postavení Římského statutu, který byl schválen jako smlouva podle čl. 10a Ústavy, a který mezinárodněprávně indemnitu omezuje (str. 196) ve srovnání s ústavní úpravou.

V oboru indemnity i procesněprávní imunity jsou přínosné vývody ohledně účastenství, při nichž autor používá i komparativní pohled. Dále autor podrobně řeší vztah výkonu trestu a výkonu mandátu. Rozborem všech imunit se prolíná problematika soudního přezkoumávání, kterou autor sleduje zvláště pečlivě. Vědomí o poněkud technickém charakteru celé problematiky vedlo autora spolu s blížícím se závěrem práce k rozboru volného mandátu ve vztahu k imunitě (str. 289). Autor řeší rovněž případy extra imunitu – zejména sledování ze strany policie a tajných služeb (str. 296). Zatímco německé soudy sledování posoudily jako zásah do svobodné komunikace poslanců v rámci volného mandátu, u nás ještě takový případ soudně řešen nebyl.

6. Závěr

Posuzovaná práce je zatím nejrozsáhlejší prací k tématu imunity, která na našem území vznikla. Je výsledkem studia, které trvalo nikoliv pár let, ale dvě desítky let. Do značné míry technické téma autor povýšil na téma, které je ve svých detailech poutavé až dobrodružné. Pojal jej spíše právně analyticky, čímž dokázal, že i právo může být obtížnou a nekončící vědou. Touto prací autor problematiku imunity obsadil do konce svého života.

Na druhou stranu je nutno konstatovat, že pro habilitační práci jsou právníky výkladové poznatky slabým kalibrem. Je škoda, že se autor neoprostil od striktního oddělování imunitní

problematiky od analýzy dodržování právního státu a od vlastních postojů. Imunitní praxe po r. 1993 skýtá některé příklady, které vzbuzují pochybnost o správném používání ústavní imunity v Poslanecké sněmovně i Senátu. Na počátku 90. let šlo o případy, kdy byli zbavováni imunity poslanci, kteří byli stíháni za svou politickou činnost, jakkoli kontroverzní. Jindy nebyli vydáni ve výjimečných případech poslanci, jejichž stíhání bylo sice instrumentální, ale o politické činy se nejednalo. Rovněž některé přestupkové případy jsou dodnes kontroverzní. Z tohoto hlediska zůstává práce nekompletní. Chápu ovšem, že autor zvolil pokud možno neutrální přístup, některé informace však mohly být otevřenější.

Práce je komplexním právně analytickým rozbořem poslanecké imunity v České republice. Práce je ojedinělým dílem, které sumarizuje vývoj i současnou praxi. Rozsahem a mírou podrobnosti se posuzovaný habilitační spis zcela vymyká z dosavadních českých výzkumů této problematiky. Totéž je možno říci i ve srovnání se zahraničím. Z tohoto hlediska odpovídá úrovni habilitační práce.

Oponent: JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.

Podpis:

Dne 31. 1. 2020