

POSUDEK OPONENTA HABILITAČNÍ PRÁCE

Masarykova univerzita

Uchazeč

Habilitační práce

Oponent

**Pracoviště opONENTA,
institute**

JUDr. Ladislav Vyhnánek, Ph.D., LL.M.

Výběr soudců ústavních soudů: Mezi ideály a realitou

Doc. JUDr. Jana Ondřejková, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Rozhodnutím předsedy habilitační komise prof. JUDr. Davida Kosaře, Ph.D., LL.M., J. S. D. jsem byla jmenovaná opONENTkou habilitační práce JUDr. Ladislava Vyhnánka, Ph.D., LL.M. na téma „Výběr soudců ústavních soudů: Mezi ideály a realitou“.

Předložená práce navazuje na dlouhodobou výzkumnou činnost autora týkající se ústavního soudnictví – nejstarší citovaný text, u něhož je uveden jako spoluautor, byl publikován v roce 2016.¹ Bohužel vzhledem k neutichajícím pokusům² o politické ovládnutí ústavních soudů v demokraciích je cíl práce, autorem charakterizován jako objasnění „vztahu mezi legitimitou ústavních soudů a výběrem jejich soudců“ (s. 5), nadále navýsost aktuální. Jeho součástí je totiž zkoumání odolnosti různých modelů výběru ústavních soudců jak z hlediska konkrétní právní úpravy, tak zejména prizmatem ústavní praxe. Ani institucionální nezávislost však není apriori zárukou osobní nestrannosti soudce, proto je pozornost věnovaná rovněž personálním souvislostem.

Habilitační práce je logicky a systematicky vystavěna od obecnějších otázek legitimacy ústavních soudů přes komparativní studie vybraných ústavních soudů až po podrobné zkoumání právní úpravy a praxe výběru ústavních soudců v České republice. Autor pracuje s velkým množstvím primárně zahraniční literatury, jakož i s anglickými překlady právních úprav týkajících se srovnávaných ústavních soudů. Nespokojí se se sekundární literaturou, ale přináší vlastní originální výzkum poukazující na pestrost právních úprav a politické praxe, které mohou napomoci nebo naopak překážet dosažení žádoucí legitimacy a odolnosti ústavních soudů. Práce je opatřena rozsáhlým a podrobným poznámkovým aparátem, který dokládá výbornou orientaci autora ve zkoumané problematice.

Metodologicky je habilitační práce vystavěna na třech hlavních pilířích: analýze relevantní literatury, komparativních výzkumech a případových studiích, které jsou v různém poměru zastoupeny ve všech částech práce. Podrobně jsou tyto a další dílčí metody popsány v úvodu práce.

Druhá část, nazvaná „Mezi ideály a realitou“, je zaměřena na tzv. silné ústavní soudy, které mají derogační pravomoc (s. 15 a *a contrario* text za pozn. č. 32), které jsou specializované (s. 9 a 15) a současně působí v právních systémech s rigidní ústavou (s. 14) a centralizovaným ústavním soudnictvím (s. 15). Jedinou výjimku z uvedeného vymezení představuje Nejvyšší soud USA, který autor používá jako srovnávací prvek.

Podle autora se právě tyto soudy nacházejí v paradoxní pozici: moc, která jim je svěřena, je současně činí zranitelnými vůči ovládnutí prostřednictvím výběru politicky spřízněných soudců (s. 14). Následně se věnuje nejznámějším teoriím legitimacy ústavního soudnictví a významu

¹ KOSAŘ, David, VYHNÁNEK, Ladislav. Senát a výběr soudců Ústavního soudu. In: KYSELA, Jan (ed.). *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, s. 187–210.

² Viz např. ROZNAI, Yaniv, DIXON, Rosalind, LANDAU, David E. Judicial Reform or Abusive Constitutionalism in Israel. *Israel Law Review* 2023, s. 292–304.

institucionálního designu soudů pro jejich odolnost vůči vnějším politickým zásahům do jejich nezávislého rozhodování (resilienci).

Zde bych si dovolila marginální poznámku: stejně jako je historicky a kontextuálně podmíněno vnímání „politicky snadno čitelných“ ústavních soudců v USA, Francii, či Belgii, je systémově podmíněna i pojišťovací teorie (insurance theory) uvedená na s. 20, resp. její různé verze, podle které nezávislé a silné ústavní soudnictví podporují zejména politické elity, které s ohledem na politický vývoj počítají se ztrátou svého vlivu a přechodem do opozice. Autor v dalších částech práce opakovaně zmiňuje úroveň fragmentace politického systému, která sama o sobě nemusí být pouze pozitivní (srov. s. 25), avšak základní podmínkou pojišťovací teorie je pravidelné střídání vládních a opozičních stran či jejich různých koalic.³ Pojišťovací teorie funguje i v bipartismu, ale nemusí a nejspíš nebude fungovat v systému (být extrémního multipartismu), kdy na výběr ústavních soudců bude mít vliv jedna „větší“ politická strana, která bude dlouhodobě součástí různých minimálních vítězných koalic.

Pouze stručným odkazem na slovenskou zkušenost je zmíněno, že další důležitou součástí tohoto kontextu silných, ale současně vůči „nepatřičným“ (s. 23) politickým vlivům odolných, ústavních soudů je i schopnost soudců odolat vlastním politickým ambicím, resp. na jiném místě: „že budou korektně plnit svou ústavní úlohu“ (s. 33) V uvedené souvislosti jsou zajímavé i diskuse o responsivním ústavním přezkumu a jeho institucionálních překážkách v zemích střední a východní Evropy.⁴

Další kapitoly této části jsou věnovány významu transparentnosti procedur při výběru soudců ústavních soudů a roli osobnosti soudce a s ní spojeným důrazem na pestrost ve složení ústavních soudů. Autor odkazuje především na výzkumné projekty publikované do roku 2021. Vzhledem k tomu, že zkušenosti s vlivem osobnosti soudce na rozhodování Ústavního soudu se stále více projevují v procesu výběru kandidátů na jeho soudce, který je zkoumán ve čtvrté části habilitační práce (zejm. s. 146-149 „Přístup k právu a jeho výkladu“), by bylo zajímavé srovnat shrnující poznatky z kapitoly 2.4. s pozdějšími empirickými výzkumy publikovanými na stejné téma K. Zbiralovou⁵ a J. Chmelem.⁶

Třetí část práce představuje její těžiště co do rozsahu (s. 47-121) i obsahu. Autor kategorizuje a zkoumá jednotlivé modely výběru soudců ústavních soudů jak na základě vlastního studia primárních zdrojů (viz pozn. 356, zde je na zvážení i využití databáze <https://www.constituteproject.org/>), tak s odkazem na literaturu popisující skutečnou politickou praxi. Zejména v této části práce se projevuje autorovo pedagogické nadání, protože je velmi čtivá a příklady vztahující se k vybraným ústavním soudům jsou výstižně popsány. Významná jsou i upozornění na časové souvislosti vyvinutí určité politické praxe politických kompromisů při obsazování míst na ústavním soudě (s. 52-54) nebo, naopak, snaha výběrový proces od politikaření co nejvíce odstínit, jako v případě popisované novely ukrajinského zákona o ústavním soudu (s. 54). Podobně by bylo možné zkoumat i kontext vzniku indonéského ústavního soudu, který byl ustanoven teprve v roce 2003 a autorem je zmiňován zejména v souvislosti s atypickým „věkovým oknem“ 55 až 70 let pro možnost vykonávat funkci soudce. Po kapitole věnované základním aspektům právní úpravy výběru ústavních soudců představuje autor vlastní typy modelů výběru na základě kombinace kritérií 1) kdo soudce vybírá (exekutiva, parlamenty nebo některá jejich komora, soudy, lid), 2) jakým způsobem (prostá/kvalifikovaná většina, rozfázování procesu) a počet kanálů výběru (1 nebo více). Členění je na 1.) majoritní (např. Polsko, kterému je v textu věnovaná samostatná studie na s. 68-70), 2.) supermajoritní (Německo, Maďarsko, Chorvatsko), 3.) kooperativní (USA, ČR, Slovensko), 4.) smíšeného výběru (Itálie, Turecko), 5.) soudního výběru (Egypt, Jihoafrická republika), a 6) justičně-exekutivní (viz pozn. 259). Autor následně v tabulce č. 1 (s. 86-98) uvádí přehled

³ Viz např. zajímavou studii KREHBIEL, Jay. The politics of panel systems: political insurance and the organization of high courts. *European Political Science* 2022, s. 522–536.

⁴ ve vztahu k České republice viz KOSAŘ, David; OUŘEDNÍČKOVÁ, Sarah. Responsive Judicial Review “Light” in Central and Eastern Europe – A New Sheriff in Town? *Review of Central and East European Law*, 2023, 48.3-4: 445-472.

⁵ BLAŽKOVÁ, Kristina. *Soudcovská filozofie a její vliv na rozhodování soudů ve složitých případech: případová studie rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu*. Praha: Leges, 2022.

⁶ CHMEL, Jan. *Co ovlivňuje Ústavní soud a jeho soudce?* Praha: Leges, 2021.

jím identifikovaných klíčových aspektů pro obsazování 34 ústavních soudců, ponechává však na čtenáři, aby je (vyjma soudců, které byly popsány v případových studiích) zařadil do jednotlivých typů. Nejistota vzniká u zařazení ústavních soudců, jejichž soudce sice vybírá jeden orgán, ale na návrh různých navrhovatelů, včetně tohoto orgánu, např. Lotyšsko. Nejedná se tedy o jednokanálové kooperativní modely, které autor rozebírá pod nadpisem Kooperativní (kolaborativní) modely na s. 75-78. Přitom se ukazuje klíčový význam některých informací uvedených v sloupci poznámka, protože poukazují na politickou praxi, která je s to modifikovat na první pohled jednoznačný ústavní model – viz např. Belgie: pokud ústavní soudce reálně jmenuje vláda vycházející z parlamentu a parlamentu odpovědná a autor uvádí, že existuje neformální dohoda mezi politickými stranami o rotaci kandidátů, jedná se o kooperativní model, nebo supermajoritní?

V třetí kapitole třetí části se autor ve srovnávací perspektivě zabývá nároky kladenými na kandidáty na ústavní soudce, jako je věk, odbornost, občanství, osobnostní integrita, diverzita kandidátů a délka funkčního období, na které jsou vybíráni. Právě v této kapitole můžeme najít zajímavé příklady aspektů, které mohou být relevantní při výběru kandidátů na základě právní úpravy či ustálené politické praxe, a jejich důsledky na složení konkrétního soudu. Tabulka č. 3 (s. 117-121) pak nabízí přehled diverzit na zkoumaných ústavních soudcích z hlediska zastoupení jednotlivých profesí, pohlaví a průměrného věku soudců.

Čtvrtá část práce představuje rozsáhlou případovou studii o výběru soudců (sic) Ústavního soudu ČR. V institucionální rovině se zabývá podrobným popisem historie klíčové právní úpravy a její aplikace v praxi čtyř prezidentů, jakož i zkoumáním role Senátu a jeho výborů při hlasování o prezidentských kandidátech. Samostatná pozornost je věnována míře odolnosti a transparentnosti institucionálního nastavení výběru ústavních soudců proti jeho zneužití politickými aktéry, kde jako nejpalčivější aspekty autor identifikuje možnost opakování mandátu a absenci postupného jmenování soudců. Domnívá se však, že „samotná logika kolaborativního modelu... se prozatím prokázala jako dostatečně robustní“ (s. 140).

Zde si dovoluji stručnou úvahu: v podkapitole 4.1.3. není zmíněna situace nedostatečného obsazení Ústavního soudu, která v roce 2004 vedla na bezmála tři měsíce k přerušení všech plenárních řízení.⁷ Ta se může cíleně opakovat i v případě, že určitá vládní koalice bude chtít omezit nebo alespoň oddálit ústavní přezkum jí prosazených zákonů a jí spřízněný prezident bude otálet s navrhováním kandidátů na uvolněná místa ústavních soudců nebo bude navrhovat kandidáty, u nichž bude očekávat, že v Senátu z různých důvodů „narazí“. Dokonce se může stát, že s ohledem na fragmentovaný politický systém by se ani nemuselo jednat o vládu spřízněného prezidenta, ale „pouze“ o prezidenta, který sleduje své vlastní zájmy odlišné od vlády a politické většiny v Senátu, nebo z nějakého důvodu chce programově oslabit Ústavní soud. Domnívám se, že ani zavedení postupného jmenování ústavních soudců bez dalšího takovému problému nepředěje.

Personálním aspektům výběru soudců Ústavního soudu byla věnována pozornost jak v literatuře, tak v obsáhlé diplomové práci, kterou autor ve své habilitační práci cituje.⁸ Na rozdíl od nich se však autor zaměřuje primárně na aspekty vytyčené v druhé a třetí části habilitační práce, a analyzuje, jaký byly aplikovány zákonné požadavky a jak se proměňovala výsledovatelná očekávání spojená s osobnostmi kandidátů (soudcovská filosofie, politická orientace, osobní a profesní integrita) nebo rozdílné hodnocení členství v KSČ. Cenné postřehy přináší podkapitola nazvaná „Co v rámci screeningu chybělo (a chybí)“. Předposlední kapitola je věnována hodnocení expertní, genderové a dalších aspektů diverzity při obsazování Ústavního soudu.

Závěr práce obsahuje jak shrnutí hlavních myšlenek jednotlivých částí, tak vlastní hodnocení autora, které prvky institucionálního nastavení a politické praxe výběru ústavních soudců

⁷ Srov. usnesení Ústavního soudu Pl.ÚS 10/04 ze dne 23. 3. 2004 o přerušení všech plenárních řízení od 30. 3. 2004 pro pokles počtu soudců Ústavního soudu a usnesení Pl.ÚS 17/02 z 22. 6. 2004 o pokračování ve všech plenárních řízeních pro navýšení počtu soudců Ústavního soudu na 12.

⁸ BINHACK, Oto. Politický kontext výběru soudců Ústavního soudu České republiky. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2024.

mohou nejvíce přispět k posilování legitimacy ústavních soudů i jejich odolnosti vůči „nepříslušným“ politickým vlivům.

Z hlediska formální stránky nešlo přehlédnout některé překlepy v textu a citacích, předpokládám nicméně, že budou opraveny v rámci předpublikačních korektur, a nijak nesnižují obsahovou kvalitu práce.

Předložená habilitační práce je cenným erudovaným příspěvkem do diskuse o odolnosti liberálních demokracií, v níž autor na základě vlastního studia a rozsáhlých komparativních výzkumů přináší nové vědecké poznatky a přesvědčivé argumenty jak o klíčovém významu zakotvení určitých prvků do právní úpravy, tak i jejich ustálení v politické praxi. Současně je napsaná v nejlepším smyslu slova velmi čtivým a přístupným stylem, proto může sloužit nejen odborníkům, kteří se zabývají ústavním soudnictvím, ale i studentům, kteří si uvědomují nezbytnost propojení studia ústavněprávní teorie s analýzou jejího fungování v politické praxi. Výše uvedené poznámky na okraj textu habilitační práce nijak nesnižují její vysokou úroveň. Naopak potvrzují, že čtenářům vedle užitečných a zajímavých informací nabízí autor i mnoho podnětů k vlastním úvahám.

Dotazy oponenta k obhajobě habilitační práce:

1.) Jak hodnotíte z hlediska Vašich závěrů o vhodném institucionálním designu podporujícím odolnost ústavních soudů dlouho diskutovanou novelu právní úpravy německého Spolkového ústavního soudu přijatou v reakci na posilování AfD (Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und des Untersuchungsausschussgesetzes, BGBl. 2024 I Nr. 440 z 30. 12. 2024)?

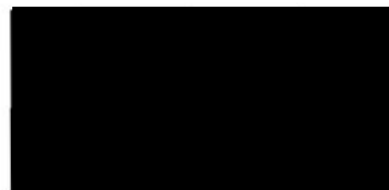
2.) V závěru práce zmiňujete realitu „dnešních audience democracies“ (s. 166) ve vztahu k významu diskuse o konkrétních kandidátech a vyváženém složení ústavního soudu na vnímání soudu ze strany veřejnosti. Domníváte se, že v této perspektivě hrají klíčovou roli přenosy a záznamy z jednání pléna Senátu při hlasování o kandidátech na ústavní soudce a rozhovory s konkrétními aktéry v médiích (z nichž mj. vycházíte ve své práci), anebo spíš jiné informační kanály? Meritokratický ideál ústavního soudce může být představám průměrného člověka, který doufá v pochopení svého neštěstí u Ústavního soudu, na hony vzdálený.

Závěr

Habilitační práce JUDr. Ladislava Vyhnánka, Ph.D., LL.M. „Výběr soudců ústavních soudů: Mezi ideály a realitou“ **splňuje** požadavky standardně kladené na habilitační práce v oboru Ústavní právo a státověda.

Praha

Dne 27. 4. 2025



podpis