

Posudek oponenta

na disertační práci **JUDr. Viktora Hodka** předloženou k obhajobě

na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze

na téma

" Moc moci soudní "

I. Obecně k tématu a jeho zpracování

Politická a mocenská pozice a role moci soudní je téma, jímž se politická věda, politická filozofie i ústavní teorie zabývají po celou dobu existence komplexních společností. Je to téma dotýkající se samých kořenů politického a společenského řádu. Soudce je reprezentantem řádu, spravedlnosti, rovnováhy a stability. Zároveň je nadán značnou formální i symbolickou mocí a s ní spojeným vlivem, který může mít i velmi silné politické důsledky. V ústavních systémech založených na institucích s životností přesahující délkou funkčních období jejich funkcionářů a na systému brzd a rovnováh je otázka, nakolik jsou soudy a soudci „mocní“, zejména v porovnání s dalšími politickými aktéry, zcela logickou výzkumnou otázkou, jejíž zodpovězení hodně napoví o mocenských poměrech v tom kterém ústavním systému. Ostatně kdyby nebylo rozsudku amerického Nejvyššího soudu ve věci *Marbury v. Madison*, a především kdyby se tento rozsudek nestal základem navazující a obecně akceptované precedenční judikatury, byly by mocenské poměry dnešních Spojených států amerických jiné, než jsou, a stejně tak by mělo jiný (nejspíše výrazně menší) význam zajímat se o to, kdo jsou soudci tohoto soudu a jaké jsou jejich hodnotové založení a politické představy. Totéž v různých obměnách můžeme říci o každém politickém a ústavním systému, v němž soudní moc má podobně významnou „politickou“ pozici, jakou si vydobyla federální justice americká. Je tomu tak, bavíme-li se o západních zemích, ve všech, které v nějaké podobě přejaly základní filozofii amerického modelu soudní kontroly ústavnosti (omezení ostatních složek konstituované moci mocí soudní, a tedy popření suverenity parlamentu), ať již jej v institucionální rovině mají v difúzní podobě, jakou se vyznačuje ten americký, nebo v podobě specializovaných koncentrovaných orgánů ochrany ústavnosti (ústavních soudů či ústavních rad). Pokud v uvedeném systému platí faktická precedenční závaznost rozsudků (i když třeba není formálně doktrínou uznávána), která se může projevit i vůči aktům jiných státních mocí, jsou vrcholné soudy nutně jeho politickými aktéry, a tedy mají moc. V míře dané zas spíše institucionálními a společenskými specifiky daného konkrétního politického systému pak tato moc „prokapává“ i na nižší stupně soudů a nepřímou i k dalším politickým aktérům, kteří fungování soudů ovlivňují (těm, kteří jmenují či povyšují soudce, vykonávají správu justice či mohou soudce trestat za prohřešky).

Téma „moci moci soudní“ je, jak plyne i výše uvedeného, extrémně široké. Lze je nahlížet z nejrůznějších hledisek a úhlů pohledu. Systematická odborná práce, která si klade za cíl se tímto tématem zabývat v únosně velkém rozsahu, si tedy v první řadě musí vymezit, čím se zabývat nebude. Předkládaná práce tak činí ve vcelku rozsáhlé úvodní pasáži (str. 1 až 7), v níž nastíněním klíčových pojmů (pojem moci v kontextu soudů, role soudů v systému dělby moci, pojem „politické otázky“, soudcovské sebeomezení, judicializace politiky, kontrola činnosti soudů aj.) a následně nastolení výzkumných hypotéz a otázek značkuje prostor, v němž se hodlá pohybovat.

Vhodné se jeví i teoreticko-praktické pojetí práce. Úvodní teoretická pasáž přibližuje čtenáři pojetí moci jako politického a ústavního fenoménu, přičemž tak činí formou syntézy náhledů na tento pojem v odborné literatuře. Následují detailnější pasáže zabývající se již – opřeny o rozsáhlou analýzu empirie – projevy moci soudů v současné realitě zejména České republiky, ale i některých dalších států.

Na práci lze vyzdvihnout právě vhodně zvolený poměr mezi teoreticko-historickými pasážemi, empirickou a systematickou analýzou současné české reality a komparací s jinými právními a politickými prostředími. Stejně tak lze ocenit jednotlivé fenomény, jimiž se kandidát v rámci empirické analýzy současnosti zabývá – postavení soudců v rámci ústavního systému, správa soudnictví, soudcovská tvorba práva a obecněji vliv soudní moci na další složky systému dělby moci a konečně nejrůznější možné aspekty osobních politických angažmá soudců.

Silnou stránkou práce jsou rozsáhlé kandidátovy znalosti o soudobé české soudní realitě a jeho schopnost je systematicky zpracovat do přehledného a informačně bohatého textu. I teoretická úroveň práce je uspokojivá a odpovídá svému účelu v rámci celku, jehož těžištěm není teoretický rozbor, nýbrž podrobná analýza současné české reality ilustrovaná vhodně vybranými komparativními příklady zejména ze zemí s podobnou právní a ústavní kulturou. Vhodně uspořádána je i struktura práce, tradičně se držící zásady „od obecného ke zvláštnímu“ – po teoretickém úvodu věnovaném pojmu moci v souvislosti se soudy následuje detailní rozbor jednotlivých dílčích zkoumaných oblastí.

II. K jednotlivým částem práce

Úvodní část práce, jak již shora stručně zmíněno, vedle přiblížení klíčový pojmů práce formuluje výzkumné hypotézy, otázky a zmiňuje i metodu tvorby obsahu práce (doktrinální a pojmová analýza, deskripce, komparace). Poukazuje též na výběr materiálu pro komparaci a důvody tohoto výběru (mj. snahu neopírat se jen o „tradiční“ zdroje angloamerické).

Teoretická část práce je zaměřena na analýzu pojmu moci v souvislosti se soudnictvím. Kandidát přináší vcelku standardní přehled různých pojetí moci, od filozofického přes sociologické, politologické a právní až po exkurs k pohledům na moc, které lze najít v ekonomii, psychologii, teologii či literatuře. Pro

navazující empirickou část práce je tato úvodní teoretická část práce přínosná zejména v tom, že se zabývá fenomény jako legitimita moci, percepce moci těmi, vůči nimž je vykonávána, i tím, do jaké míry je moc založena na násilí (či potencialitě použití násilí) a do jaké na souhlasu, akceptaci, autoritě, tedy na tom, že moc je ovládanými vnímána jako samozřejmá, správná, potřebná, užitečná, působící vhodnými formami a směry. Pro soudnictví, které samo nástroji násilného působení nedisponuje a „půjčuje“ si je v případech potřeby od exekutivy, je právě akceptace jeho moci těmi, vůči nimž působí, klíčová. Ostatně kdyby v již zmíněném případě rozsudku amerického Nejvyššího soudu ve věci *Marbury v. Madison* či třeba nálezu českého Ústavního soudu v kauze *Melčák* byla uvedená soudní rozhodnutí ignorována, moc dotyčných soudů by se rozplynula jako pára nad hrncem, se všemi s tím spojenými důsledky pro podobu příslušných ústavních systémů a nastavení mocenských poměrů v nich.

Zcela pochopitelně se kandidát v teoretické části práce zabývá i otázkami dělby státní moci jako celku mezi jednotlivé tradičně uznávané tři institucionálně vymezené státní moci, mezi jednotlivé státní orgány či jiným způsobem (vertikální dělba moci aj.). Správně s odkazem na V. Göttingera (str. 41 práce) upozorňuje, že dělba moci vytváří mezi jednotlivými složkami moci složité předivo vztahů zčásti konfliktních a zčásti kooperativních. Dodal bych, že moderní ústavní stát se systémem dělby moci v podobě brzd a rovnovah je jakousi dynamickou rovnovahou aktérů spolu vzájemně spolupracujících či řízeně bojujících, z nichž žádný nemá v rukou tolik moci, aby dokázal ovládnout ostatní aktéry. Součástí této dynamické rovnováhy jsou přirozeně i soudy. Pro funkčnost celého systému, jehož jsou součástí, musí mít dostatek moci, aby dokázaly vyvažovat působení jiných aktérů systému, ale zas ne příliš mnoho, aby systém nemohly ovládnout tím, že mohou mít (zejména vrcholné soudy) „poslední slovo“. Historická zkušenost totiž ukazuje, že koncentrace moci, ať již v rukou kohokoli, může sice krátkodobě vést k vyšší akceschopnosti politického systému (což může být efektivní zejména v době krizí či mimořádných situací), avšak dlouhodobě má za následek snížení odolnosti a flexibility politického systému kvůli ztrátě zpětné vazby dané absencí ideové, a tedy i koncepční, programové a v posledku i personální a mocenské konkurence.

Kandidát v teoretické části práce zmiňuje i pojmy právní politiky a justiční politiky. Škoda, že se jim věnuje jen v omezené míře (popisuje jejich obsah a hranice). Právě právní a justiční politika totiž mohou jemnými a nenápadnými nástroji moc moci soudní rozšířit, anebo naopak zúžit. Pro soudy je charakteristické, že jsou jen omezeně schopny samy sobě nastolovat agendu – v podstatné míře jsou závislé na tom, jakou agendu jim přinesou návrhy účastníků soudních řízení. Soudy sice mohou „u příležitosti“ takovýchto návrhů řešit i otázky účastníky netematizované (a tím „dělat politiku“ ve smyslu policy), najdou-li přijatelně přesvědčivou souvislost mezi obsahem návrhů a těmito otázkami. Přece jen jsou však značně omezeny tím, co je navrhováno, neboť příliš umělým „vytvářením“ údajných souvislostí by mohly neúnosně oslabit přesvědčivost svých rozhodnutí a být právem nařčeny ze soudního aktivismu. Právní politika tak může určité otázky vyjmout z rozhodovací moci soudů tím, že je přímo zákonem upraví či že rozhodování o nich svěří v první linii jiným orgánům, anebo je naopak soudům svěřit (typicky

širokým prostorem pro soudní uvážení či neurčitými právními pojmy se širokými významovými „šedými zónami“). *De constitutione lata* se sice takto soudní kognici nelze v posledku vyhnout, přesto lze vhodnou zákonnou úpravou „příležitosti“ soudů k judikování těch či oněch otázek v sociologické rovině významně omezit, anebo naopak rozšířit. Kupříkladu rodinnou politiku mohou ve významné míře tvořit soudy, pokud na ně zákonodárce přenesse rozhodování o poměrech nezletilých dětí pomocí velmi abstraktních neurčitých právních pojmů (např. nejlepšího zájmu dítěte), aniž by stanovil konkrétnější mantinely pro rozhodování. V praxi „třetího“ Ústavního soudu jsme viděli, že si takovou příležitost někteří ústavní soudci nenechali ujít.

Ve zvláštní části kandidát postupně prochází jednotlivé oblasti, v nichž se soudy setkávají (a někdy potýkají) s mocí nebo v nichž se naopak jejich moc projevuje.

Tématem, jemuž se nemohl (a jistě ani nechtěl) vyhnout, je kreace moci soudní. Komentář si z jeho úvah zaslouží rozbor aktuální situace v České republice ve světle právních úprav a praxe v okolních zemích. Středoevropské modely soudnictví jsou byrokratické. Soudci bývali tradičně vnímáni jako úředníci svého druhu a jako takoví byli také vybíráni – standardem ve Střední Evropě byl a stále do značné míry je kariérní soudce, který do soudnictví vstupuje v mladém věku poté, co předtím často absolvoval přípravnou justiční praxi. Poté stráví u soudů desítky let až do svého penzionování, stoupaje více či méně rychle soudní hierarchií. Odchody od soudů jsou až na uzlové momenty historie (u nás a obecně i jinde v postkomunistických státech naposledy v první polovině 90. let 20. století) spíše výjimkami a příchody zkušených právníků s letitou mimosoudní praxí k soudům také (byť takové případy poslední léta v Česku přibývají). Pozoruhodná je v české nedávné i současné realitě apolitičnost a bezhodnotovost výběrové procedury. I kandidát na to trefně poukazuje (v závěru své práce na str. 208), přičemž komparace ukazuje, že jinde (zejména ve Švýcarsku, ale např. i v Německu, na Slovensku či v Polsku) jsou politické vlivy na výběr soudců větší. Otázkou k debatě je, proč je česká realita výběru soudců právě taková, i když institucionální design (nová podoba výběru soudců prostřednictvím výběrových komisí sestavovaných v podstatné míře vůlí Ministerstva spravedlnosti) by politický rozměr výběru umožňovala. Místo toho se daleko více uplatňují vlivy jiné, svou podstatou nepolitické (regionalita a potřeby soudu, k němuž je kandidát vybírán, osobní „kouzlo“ uchazeče při ústní části výběrového řízení, představy členů komise o „ideálním“ soudci, či prostá náhoda a štěstí).

Obecně vzato kandidátova práce ukazuje ve všech myslitelných aspektech velmi nízké propojení soudnictví s politickou částí mocenských struktur. Politické nominace předsedů soudů jsou praktikovány u předsedů nejvyšších soudů (ovšem s velkou zdrženlivostí politických aktérů a *de facto* bez snahy instalovat do čela nejvyšších soudů jasně stranicko-politicky profilované nominanty) a v určité míře se projevují i při výběru předsedů vrchních a krajských soudů (zde však hodnotově-politický aspekt má vskutku jen okrajový charakter a stranicko-politický aspekt zcela chybí). Ostatní funkcionáři jsou však vybíráni *de facto* soudnictvím samotným, za víceméně vstřícné pasivity moci výkonné. I v dalších ohledech je politická sféra

vůči soudům extrémně zdrženlivá – platí to jak pro praxi kárných návrhových, tak třeba pro překládání soudců k vyšším či jinak atraktivnějším soudům. Obojí je v podstatné míře v rukou soudních funkcionářů samotných. I personální propojení mezi ministerskou sférou správy justice a soudy je minimální.

Pozoruhodné je, že výše uvedené platí v menší míře i pro tak výsostně politického aktéra, jakým je ve sféře soudnictví Ústavní soud (takto jej hodnotí i kandidát na str. 134). V nominačních procesech ústavních soudců se sice hodnotící argumenty objevují (typicky ve vztahu k minulosti kandidáta či k jeho osobní integritě a profesní zdatnosti), avšak argumenty obecně hodnotové a hodnotově-politické, tak frekventované v nominačním procesu soudců u amerického Nejvyššího soudu, hrají v české realitě podstatně méně významnou roli.

Ze zvláštní části si dovoluji zmínit ještě jednu otázku, a sice vztah soudců k politice a jejich angažmá v ní. Příznačná je česká (ne)debata o členství soudců v politických stranách. Zda mohou, nebo nemohou soudci být členy politických stran, je v různých střeoevropských státech řešeno různě (kandidát v tomto ohledu podává komparativní přehled zejména na str. 158 až 159), někde ano, někde ne. Všude však platí požadavek zdrženlivosti a uměřenosti při veřejném politickém angažmá soudců. Česká právní úprava řadové členství v politické straně donedávna dovolovala, jelikož je výslovně nezakazovala. Osobně mám pochyby o tom, že zákaz členství, s jehož eventualitou Listina základních práv a svobod počítala, bylo možno dovodit implicitně z obecných ustanovení o povinnostech soudce, jak se o to pokoušeli někteří autoři (přehled debaty o této otázce za předchozí právní úpravy podává kandidát zejm. na str. 152 až 153 práce). Nejvyšší správní soud si ostatně takový názor neosvojil (viz str. 154 až 155 kandidátovy práce), naopak členství v politické straně obecně připouštěl, avšak měl za to, že podle okolností může být v konkrétním případě důvodem pro vyloučení soudce pro podjatost. Pozoruhodné je však jednak to, že v české realitě bylo členství soudců v politických stranách debatováno, a to kontroverzně, jen ve vztahu k předlistopadové KSČ, což lze jen stěží srovnávat s členstvím v legální demokratické straně v pluralitním politickém režimu. Nynější zákaz členství nebyl tedy vyvolán silnou politickou poptávkou mimo sféru soudnictví, nýbrž nejspíše „kabinetně“ – pocitem některých soudcovských činovníků, kteří se na poslední velké novele zákona o soudech a soudcích podíleli, že takový obecný zákaz by byl z pohledu požadavků soudcovské etiky vhodnější. Kandidát ovšem správně poznamenává, že jedna věc je členství ve straně, druhá pak afinita k určitým politickým hodnotám či směrům (viz str. 157 práce), již samu o sobě regulovat nelze (regulovat lze pouze její vnější projevy). Ke kandidátově úvaze, že požadavek apolitičnosti by mohl vést k omezení aktivního volebního práva soudců, poznamenávám, že absurdním se jeví jen z nynějších hodnotových hledisek (profesionální vojáci a četníci např. neměli za I. čs. republiky aktivní ani pasivní volební právo, viz § 1 odst. 2 zákona č. 56/1927 Sb., o volebním právu příslušníků branné moci a četnictva). Debata o přípustné míře politické angažovanosti osob pracujících pro veřejnou moc tedy nemusí být provždy uzavřena nedávno schválenou právní úpravou; náhledy na ni se v průběhu historie významně mění.

III. Formální stránka práce, vědecká etika

Po formální stránce nutno na práci ocenit korektní zacházení s použitými prameny – kandidát důsledně a přesně odkazuje a v textu lze dobře rozlišit jeho vlastní názor a převzaté myšlenky.

Kandidát má výborný přehled jak o příslušných vnitrostátních právních úpravách v ČR i (formou exkursů) o vybraných zahraničních úpravách, zejména v okolních státech s podobnou justiční a právní kulturou. Dobře se orientuje i v relevantní judikatuře – tam, kde je to třeba, odkazuje na judikaturu mezinárodních soudů, a výborně se orientuje v domácí judikatuře Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu. Judikaturu používá ve své práci vhodným způsobem – vedle obecných závěrů, které z příslušného judikátu plynou, přiblíží, je-li to třeba, i skutkový kontext a zvláštnosti případu.

Zásadním vědeckým přínosem práce je pak shromáždění a systematické uspořádání faktografie týkající se tematizovaných justičních otázek. Kandidát zde využil své odborné praxe a přehledu, jež v rámci ní získal, a vytvořil informační fundus, který může být základem pro další práce rozvíjející některá dílčí témata (např. rozhodování soudů o trestných činech politiků).

Co se týče odborné literatury, kandidát používá v obecné části adekvátní, byť nutně dílčí a osobní výběr teoretických prací k tématu moci. Omezenost výběru mu nelze vytýkat, neboť obecná část nemá být základem práce, nýbrž toliko úvodem k její hlavní části zaměřené na současnou zejména českou realitu. Ve vztahu k hlavní části používá kandidát řadu publikací z české aktuálně dostupné produkce a doplňuje je přiměřeným výběrem z produkce zahraniční. Ocenit lze zejména provázanost komparatistiky s pasážemi věnovanými české úpravě – kandidát k rozboru české tematiky vhodně užívá nejen judikatury a případů pro ni přímo relevantních, ale i komparace se situací v okolních státech, včetně řady konkrétních příkladů. Komparatistika zde nemá jen informativní funkci, nýbrž je zcela cíleně použita jako argumentační báze pro rozbor vnitrostátní situace.

Jazyk, kterým je práce napsána, je přesný a kultivovaný, s únosným množstvím překlepů a chyb v psaní. Text je přehledně, logicky a dostatečně podrobně strukturován a opatřen pečlivě zpracovaným doprovodným aparátem (seznamem použitých zkratk, seznamem literatury, judikátů, dalších pramenů aj.). Velmi informačně užitečná je datová a faktografická příloha práce, přinášející jinak jen obtížně dostupná data zejména justičně-sociologického charakteru.

IV. Závěrečné zhodnocení

Závěrem lze shrnout, že kandidát bezesbytku splnil požadavky kladené na disertační práci. Předložil dílo, které přináší původní, komplexní a analytické zpracování tématu „moci moci soudní“, zasazené do patričních filozofických, sociologických, ústavněprávních i právně srovnávacích souvislostí.

Zpracovaná disertace může být jádrem zajímavé a čtivé monografie na dané téma a představuje originální příspěvek ke zpracování zvoleného tématu v současné české právní vědě. Bez váhání ji doporučuji k obhajobě.

V Praze dne 12. května 2024

Handwritten signature of Karel Šimka in black ink on a light background.

JUDr. PhDr. Karel Šimka, LL.M., Ph.D.
předseda Nejvyššího správního soudu
odborný asistent na KSP FPR ZČU