

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 12. března 2019 ve věci č. 26374/18 – *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu*

Senát druhé sekce Soudu rozhodl pěti hlasy proti dvěma, že soudkyně odvolacího soudu A. E., která rozhodovala ve věci stěžovatele, byla do funkce jmenována ve zjevném rozporu s vnitrostátní právní úpravou. Stěžovateli se proto nedostalo posouzení oprávněnosti trestního obvinění proti němu soudem, jenž by byl „zřízen zákonem“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Dne 9. září 2019 kolegium pěti soudců přijalo žádost žalované vlády a věc byla postoupena velkému senátu Soudu k novému rozhodnutí.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatel byl odsouzen za řízení bez platného řidičského oprávnění a pod vlivem návykové látky k trestu odnětí svobody a doživotnímu zákazu řízení motorových vozidel. V odvolacím řízení jeho obhájce navrhl, aby byla z projednávání věci vyloučena soudkyně A. E., jelikož byla do funkce jmenována nestandardním způsobem, což zpochybňuje její nezávislost. Námitka vůči soudkyni byla zamítnuta, přičemž odvolací soud v plném rozsahu potvrdil rozsudek soudu prvního stupně.

Právní úprava předpokládala ustavení nového odvolacího soudu, který by byl složen z 15 osob vzešlých z řádného výběrového řízení. Odborné předpoklady uchazečů měla posoudit hodnotící komise složená ze zástupců nejvyššího soudu, soudcovské unie a advokátní komory. Ministr spravedlnosti mohl navrhnout na jmenování jen osoby, které komise označila za vhodné. Z tohoto pravidla byla připuštěna výjimka, dle níž se ministr mohl od stanoviska komise odchýlit za předpokladu, že by jím navržený kandidát splňoval předpoklady pro výkon funkce soudce a byl odsouhlasen parlamentem.

Komise posuzovala celkem 33 uchazečů, z nichž 20 osob označila za způsobilé. Na základě jimi dosažených výsledků vybrala 15 nejvhodnějších uchazečů. Jejich jména zaslala ministryni spravedlnosti. Ta požádala o předložení seznamu všech způsobilých osob, aby mohla zvážit, které navrhne. Komise jí zaslala hodnotící zprávu s výsledky všech uchazečů. Ministryně znovu požádala o doplňující podklady k jednotlivým kandidátům. Předseda komise odpověděl, že 15 uchazečů bylo uznáno za vhodnější, a proto není třeba uvádět na seznam další jména. Dále poučil ministryni, že její požadavek se přičí smyslu a účelu zákona, který svěřuje výběr vhodných osob nezávislému orgánu. Ministryně předložila parlamentu seznam 15 osob, z nichž 11 vybrala komise a zbylé čtyři se dle hodnotící zprávy umístili na 17., 18., 23. a 30. místě. Mezi nimi byla také soudkyně A. E. Ministryně tento postup zdůvodnila tím, že oproti komisi připisuje větší váhu délce soudcovské praxe. Hlasování v parlamentu odpovídalo politickému rozložení sil. Vládnoucí většina tudíž seznam kandidátů jako celek schválila. Tyto osoby posléze prezident jmenoval do funkce.

Dva uchazeči, kteří byli komisí doporučeni, ale ministryně je nenavrhla ke jmenování, se bránili soudní cestou. Nejvyšší soud jim vyhověl, když označil postup ministryně za porušení platného práva. Dle jeho názoru měla své rozhodnutí zdůvodnit přinejmenším tím, že by porovnála odborné předpoklady čtyř kandidátů komise s těmi, které sama navrhla. Jedině tak by mohl parlament dostát své dohledové pravomoci a zabránit svévolnému jmenování soudců ze strany výkonné moci.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 6 ODS. 1 ÚMLUVY

Stěžovatel namítal, že soudkyně A. E., která rozhodovala v jeho věci, nebyla jmenována do funkce zákonným postupem. Jeho případ týkající se oprávněnosti trestního obvinění proti němu tudíž nebyl projednán soudem zřízeným zákonem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

a) Obecné zásady

Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy má každý právo, aby o jeho záležitosti týkající se oprávněnosti trestního obvinění rozhodl soud zřízený zákonem. Soud, který nebyl ustaven postupem stanoveným zákonem, nutně postrádá legitimitu potřebnou k tomu, aby mohl v demokratické společnosti rozhodovat právní spory. Pojem „zákon“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy se vztahuje k právní úpravě týkající se pravomoci a organizace soudnictví (*Lavents proti Lotyšsku*, č. 58442/00, rozsudek ze dne 9. listopadu 2018, § 114 a 119). Slovní spojení „zřízený zákonem“ tudíž předpokládá existenci právního předpisu, který upravuje postup pro zřízení soudu (*DMD Group, a. s. proti Slovensku*, č. 19334/03, rozsudek ze dne 5. října 2010, § 59). Požadavek na zřízení soudu se vztahuje k procesu jmenování soudců v rámci soustavy soudnictví, jenž musí v souladu se zásadami právního státu dostát použitelným pravidlům vnitrostátního práva účinným v rozhodné době. Účelem požadavku na soud zřízený zákonem je zajistit, aby organizace soudnictví v demokratické společnosti byla nezávislá na uvážení výkonné moci, a řídila se zákonem schváleným parlamentem.

V právních systémech, které jsou založeny na psaném právu, nemůže být organizace soudnictví ponechána ani na volné úvaze soudních orgánů. To však neznamená, že soudy nepožívají určitého prostoru pro výklad relevantních právních ustanovení (*Savino a ostatní proti Itálii*, č. 17214/05 a další, rozsudek ze dne 28. dubna 2009, § 94).

Porušení vnitrostátních pravidel ohledně organizace a pravomoci soudu bude zpravidla znamenat i porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy (*DMD Group, a. s. proti Slovensku*, cit. výše, § 61). Soud proto musí zkoumat, zda bylo vnitrostátní právo dodrženo. Jeho výklad ze strany vnitrostátních orgánů však Soudu nepřísluší přehodnocovat, ledaže by šlo o zjevné nerespektování dané normy (*Coëme a ostatní proti Belgii*, č. 32492/96 a další, rozsudek ze dne 22. června 2000, § 98). Dle Soudu je namístě použít stejný test „zjevného porušení vnitrostátního práva“ tam, kde je porušení – podobně jako v projednávané věci – přiřitatelné jiné složce výkonné moci a bylo uznáno vnitrostátními soudy. Soud musí přihlédnout k tomu, zda vnitrostátní soudy zohlednily jeho relevantní judikaturu a zda vzaly dostatečně v potaz zjevnou povahu porušení. Aby bylo zjevné, musí být porušena taková pravidla, která jsou svou povahou stěžejní a tvoří nedílnou součást právní úpravy organizace a fungování soudního systému. Zjevnost nedodržení vnitrostátních pravidel je třeba zkoumat vzhledem k povaze a závažnosti posuzovaného porušení. V tomto ohledu bude významné, zda bylo porušení úmyslné nebo představovalo přinejmenším zjevné pohrdání platnou právní úpravou. Soud musí dbát toho, aby nebyla narušena dělba moci, která získává v judikatuře postupně na významu (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku*, č. 55391/13 a další, rozsudek velkého senátu ze dne 8. listopadu 2018, § 144; *Baka proti Maďarsku*, č. 20261/12, rozsudek velkého senátu ze dne 23. června 2016, § 165).

b) Použití obecných zásad na projednávanou věc

Odvolání stěžovatele bylo zamítnuto senátem složeným ze tří soudců, z nichž A. E. nebyla podle stěžovatele jmenována do funkce zákonem stanoveným postupem. Nejvyšší soud ve třech řízeních shledal, že při obsazování odvolacího soudu k porušení právního řádu skutečně došlo. Ministryně spravedlnosti jednala v rozporu se zákonem, když odmítla čtyři uchazeče ze seznamu předloženého výběrovou komisí, za něž navrhla k jmenování jiné čtyři kandidáty včetně A. E. Dva z uchazečů, kteří nebyli jmenováni, následně uspěli s podáním žaloby a bylo jim přiznáno odškodnění. V jednom z těchto řízení soudy současně potvrdily, že ani parlament nepostupoval v souladu s právní úpravou, když nehlasoval o každém z uchazečů zvlášť, nýbrž schválil jejich seznam jako celek. Ve světle zjištění vnitrostátních soudů proto Soud vycházel z toho, že k ustavení odvolacího soudu došlo nezákonným způsobem.

Zbývalo posoudit, zda daná porušení vnitrostátních pravidel byla zjevná ve smyslu shora citované judikatury, neboť tuto otázku ponechaly vnitrostátní soudy bez odpovědi. Nejvyšší soud sice připustil, že jmenování A. E. bylo provedeno v rozporu se zákonem, ale současně dodal, že na něj nelze pohlížet jako na neplatné anebo bez právních účinků. Pochybení parlamentu pak označil dokonce za méně významné.

Navzdory uvedeným pochybením byla dle nejvyššího soudu soudkyně A. E. plnoprávnou členkou odvolacího soudu. Stěžovateli se proto dostalo projednání věci soudem zřízeným zákonem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Soud tuto argumentaci odmítl z pěti důvodů.

Zprv se Nejvyšší soud neměl zabývat otázkou platnosti jmenování A. E., neboť ve světle shora citované judikatury je podstatné, zda proces jejího jmenování provázela pochybení v podobě zjevného nerespektování platné právní úpravy.

Zadruhé je bez významu, zda se v důsledku porušení vnitrostátního práva dostalo stěžovateli spravedlivého projednání jeho věci, či nikoliv. Sama skutečnost, že o oprávněnosti trestního obvinění rozhodoval soudce, který nebyl do své pozice dosazen v souladu se zákonem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, postačuje totiž k závěru o porušení tohoto ustanovení.

Za klíčový označil Soud důvod třetí. Ministryně postupovala bez nezávislého zkoumání kvalifikačních předpokladů jednotlivých uchazečů, tj. aniž si obstarala potřebné podklady, jež by mohly odůvodnit její závěry. Rezignovala tak na srovnání čtyř kandidátů vybraných hodnotící komisí s těmi, jež sama považovala za vhodnější. Údajné zkušenosti jí preferovaných uchazečů tudíž nebyly ničím doloženy.

Začtvrté, Nejvyšší soud v řízení o odškodnění dvou neúspěšných uchazečů sám shledal, že ministryně jednala s naprostou lhostejností vůči dopadům na profesní pověst dotčených soudců, aniž pro své rozhodnutí předložila jakékoli relevantní důvody. Vnitrostátní právní rámec přitom jednoznačně směřoval k omezení volního uvážení výkoné moci. Proto také svěřoval výběr vhodných uchazečů hodnotící komisi.

Konečně i pochybení parlamentu, který o navržených kandidátech nerozhodoval jednotlivě, ale v souhrnu, představovalo zjevné porušení vnitrostátního práva. Toto hlasování mělo totiž sloužit coby demokratická pojistka na ochranu nezávislosti soudní moci před zásahy moci výkonné. Ministryně navíc nedostála své povinnosti předložit parlamentu důvody, které jí vedly k rozhodnutí odchýlit se od návrhů hodnotící komise. Tím znemožnila, aby parlament účinně plnil svou kontrolní úlohu.

Soud proto shledal, že ke jmenování soudkyně A. E. došlo ve zjevném rozporu s použitelnými ustanoveními vnitrostátního práva. Výkonná moc v dané věci uplatnila volné uvážení vybočující z mezí zákona, čímž nepřipustně ovlivnila složení odvolacího soudu. Celý sled událostí byl tudíž na újmu důvěry veřejnosti v nezávislý výkon soudnictví, který je základem pro fungování demokratické společnosti. Odvolací soud tak dle Soudu nelze považovat za soud zřízený zákonem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a toto ustanovení bylo porušeno.

III. Oddělená stanoviska

Soudci Lemmens a Gričco vyjádřili nesouhlas s většinou, která dle jejich mínění nedodržela zásadu subsidiarity. Při hodnocení závažnosti porušení vnitrostátního práva se totiž odchýlila od závěrů nejvyššího soudu. Dále poukázali na nesprávné použití testu zjevného porušení vnitrostátního práva. K tomu se Soud tradičně uchyluje při zvažování, zda přehodnotit výklad vnitrostátního práva ze strany tamních soudů. Postupem času ho dokonce nahradil testem, který spočívá ve zkoumání, zda byl jimi podaný výklad svévolný nebo zjevně nerozumný. S výjimkou „zjevného odepření spravedlnosti“ však Soud tento test nikdy neužíval k určování, zda došlo k porušení některého z práv a svobod chráněných Úmluvou. Svým rozhodnutím nadto většina pootevřela pomyslnou Pandořinu skříňku, jelikož nabízí osobám argumentaci, s níž mohou brojit proti svému odsouzení z důvodů, které nemají nic společného s otázkou spravedlivosti řízení, které proti nim bylo vedeno.