

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 1. prosince 2020 ve věci č. 26374/18 – *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu*

Velký senát Soudu jednomyslně shledal, že soudkyně odvolacího soudu, která rozhodovala ve věci stěžovatele, byla do funkce jmenována postupem nerespektujícím platné právo. Stěžovateli se proto nedostalo trestního řízení před soudem „zřízeným zákonem“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

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 rámci řízení o odvolání obhájce navrhl, aby byla z rozhodování věci vyloučena soudkyně A. E., jelikož byla do funkce jmenována nestandardně, což zpochybňuje její nezávislost. Námitka byla zamítnuta, načež odvolací soud potvrdil rozsudek soudu prvního stupně.

Právní úprava předpokládala, že nově zřízený odvolací soud bude složen z 15 soudců vzešlých z řádného výběrového řízení. Odborné předpoklady uchazečů hodnotila zvláštní komise složená ze zástupců nejvyššího soudu, soudcovské unie a advokátní komory. Ministryně spravedlnosti mohla ke jmenování navrhnout jen osoby vybrané komisí. Z tohoto pravidla existovala výjimka, podle které se ministryně mohla od stanoviska komise odchýlit, jestliže i jí navrhovaný kandidát splní všechny předpoklady pro výkon funkce soudce a odsouhlasí ho parlament. Komise posuzovala celkem 33 uchazečů, z nichž 20 osob vyhodnotila jako způsobilé. Na základě jimi dosažených výsledků vybrala 15 nejvhodnějších uchazečů. Jejich jména zaslala ministryni spravedlnosti. Ta si vyžádala seznam všech kandidátů. Komise jí předložila hodnotící zprávu s výsledky uchazečů. Předseda komise ji poučil, že 15 uchazečů bylo označeno za nejvhodnější, takže není třeba uvádět další jména uchazečů. Upozornil ji, že daný požadavek se přičí smyslu a účelu zákona, který svěřuje výběr vhodných osob nezávislé komisi. Ministryně předložila parlamentu seznam 15 osob, z nichž 11 vybrala komise, zatímco 4 nahradila jinými. Šlo o kandidáty, kteří se nacházeli dle hodnotící zprávy komise na 17., 18., 23. a 30. místě. Mezi nimi byla také soudkyně A. E. Ministryně tento postup zdůvodnila tím, že připisuje větší váhu soudcovské praxi. Vládnoucí většina schválila seznam kandidátů jako celek, třebaže mělo být hlasováno o každém z uchazečů jednotlivě. Tyto osoby posléze prezident jmenoval do funkce.

Dva uchazeči, kteří byli komisí doporučeni, nikoli však ministryní navrženi ke jmenování, se bránili soudní cestou. Nejvyšší soud jim dal za pravdu, že postup ministryně byl porušením platného práva. Dle názoru soudu svůj postup dostatečně nezdůvodnila, což měla za důsledek, že parlament nemohl dostát svým dohledovým povinnostem a zabránit svévoli výkonné moci při jmenování soudců. Jmenování jiných soudců než navržených však nejvyšší soud neprohlásil za neplatné.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 6 ODS. 1 ÚMLUVY

Stěžovatel namítal, že soudkyně A. E. nebyla jmenována do funkce zákonným postupem, což mělo za následek, že v jeho trestní věci nerozhodoval nezávislý soud zřízený zákonem.

Senát druhé sekce Soudu dne 12. března 2019 shledal pět hlasy proti dvěma, že došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Věc byla na žádost vlády postoupena velkému senátu.

a) K rozsahu přezkumu

Námitky stěžovatele se netýkaly ustavení odvolacího soudu jako takového. Soudu ani nepřísluší přezkoumávat systém výběru a jmenování soudců *in abstracto*. Tyto otázky patří do prostoru pro uvážení každého státu. Úmluva přitom nevylučuje, aby do tohoto procesu byly zapojeny orgány moci

zákonodárné a výkonné, které však na soudce nesmí vyvíjet vliv či nátlak při výkonu jejich rozhodovací činnosti (*Maktouf a Damjanović proti Bosně a Hercegovině*, č. 2312/08 a 34179/08, rozsudek velkého senátu ze dne 18. července 2013, § 49). Úkolem Soudu bylo toliko určit, zda účast A. E., jejíž jmenování do funkce provázely nesrovnalosti a která rozhodovala ve věci stěžovatele, mohlo být porušeno jeho právo na „soud zřízený zákonem“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

b) Obecné zásady

1. Požadavek na „soud zřízený zákonem“ a jeho účel

Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy má každý právo, aby o jeho záležitosti týkající se mimo jiné oprávněnosti trestního obvinění rozhodl soud zřízený zákonem. Soud, který nebyl ustaven zákonem stanoveným postupem, postrádá legitimitu potřebnou k tomu, aby mohl rozhodovat právní spory (*Lavents proti Lotyšsku*, č. 58442/00, rozsudek ze dne 28. listopadu 2002, § 114). Výraz „zákon“ v tomto ustanovení nezahrnuje jen právní úpravu týkající se pravomoci a organizace soudnictví, ale i pravidla vnitrostátního práva, která – pokud by byla porušena – činí účast soudce na rozhodování věci protiprávní. Do této kategorie patří např. ustanovení ohledně nezávislosti členů soudu, délky jejich funkčního období či nestrannosti (např. *DMD GROUP, a. s. proti Slovensku*, č. 19334/03, rozsudek ze dne 5. října 2010, § 59). Účelem požadavku na soud „zřízený zákonem“ je, aby organizace soudnictví v demokratické společnosti byla nezávislá na uvážení výkonné moci a aby se řídila zákony pocházejícími z parlamentu. Takové jsou požadavky dělby moci a zajištění nezávislosti soudnictví (*Baka proti Maďarsku*, č. 20261/12, rozsudek velkého senátu ze dne 23. června 2016, § 165).

V projednávané věci se velký senát rozhodl upřesnit obsah práva na „soud zřízený zákonem“, vyjádřit se k jeho dílčím prvkům a stanovit test, kterým se mají napříště posuzovat obdobné případy.

3. Definiční znaky „soudu“

Soud ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy je charakterizován svou soudní funkcí, tedy rozhodováním sporů v rámci své pravomoci, na základě právních norem a postupem, který stanoví použitelné předpisy. Soud v materiálním smyslu musí splňovat řadu dalších požadavků, jako je nezávislost, nestrannost apod. Náležitostí pojmu „soud“ je také podmínka, že musí být složen z osob vybraných podle zásluh, tj. soudců splňujících požadovanou kvalifikaci a majících morální předpoklady k výkonu soudcovské funkce. Soud zdůraznil zásadní význam přísného procesu jmenování soudců, aby bylo zajištěno, že do těchto funkcí budou dosazeni nejkvalitnější z uchazečů, a to z hlediska odborné způsobilosti i morální integrity. Je samozřejmé, že čím výše se soud nachází v soudní soustavě, tím náročnější by měla být kritéria výběru soudců. Precizní výběr soudců je zásadní z hlediska zajištění důvěry veřejnosti v řádný výkon spravedlnosti; slouží jako doplňková záruka nezávislosti soudců.

4. K pojmu „zřízený“

Výraz „zřízený zákonem“ se nevztahuje jen k samotné existenci soudu, ale i dodržování pravidel ohledně jeho fungování a složení v jednotlivých případech. Klíčovou pro rozhodnutí projednávané věci je otázka, zda porušení vnitrostátního práva v počáteční fázi jmenování soudce do funkce u konkrétního soudu může vést k porušení práva účastníka řízení na soud zřízený zákonem. Soud si je vědom toho, že proces jmenování soudců může být náchylný k vnějším vlivům – zejména výkonné moci, ale obdobně i moci zákonodárné nebo soudní –, a proto vyžaduje přísnou kontrolu; soudce jmenovaný v rozporu s příslušnými pravidly postrádá legitimitu nezbytnou k výkonu soudcovské funkce. S ohledem na tyto důsledky Soud shledal, že proces jmenování soudců nutně spadá do věcného rozsahu požadavku na soud „zřízený“ zákonem.

5. K pojmu „zákonem“

Požadavek, aby byl soud zřízen „zákonem“, vyžaduje, aby měl soud právní základ ve vnitrostátním právu a aby byly při jeho fungování dodržovány požadavky vyplývající z vnitrostátního práva. Je třeba ho vykládat ve smyslu „soudu zřízeného v souladu se zákonem“. Cílem naopak není zavedení jednotného postupu jmenování soudců napříč smluvními státy Úmluvy. Soud si uvědomuje, že existují různé systémy výběru a jmenování soudců. Skutečnost, že v mnoha státech má výkonná moc

rozhodující vliv na jmenování, neodporuje sama o sobě požadavku, aby byl soud zřízen zákonem. Daný imperativ stanoví, že příslušné vnitrostátní předpisy musí být formulovány natolik jednoznačně, aby vylučovaly svévolné zásahy výkonné moci do procesu jmenování.

6. Vzájemný vztah mezi požadavky „nezávislosti“, „nestrannosti“ a „soudu zřízeného zákonem“

Ačkoli je právo na „soud zřízený zákonem“ samostatné, judikatura naznačuje, že má úzkou vazbu na záruky nezávislosti a nestrannosti. Soudní orgán, který nesplňuje uvedené požadavky, nelze totiž považovat za „soud“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Také při určování, zda lze soud považovat za „nezávislý“, Soud přihlíží mimo jiné ke způsobu jmenování jeho členů (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku*, č. 55391/13 a další, rozsudek velkého senátu ze dne 6. listopadu 2018, § 144). I když jde tedy o odlišné záruky spravedlivého procesu, existuje mezi nimi úzké sepětí v tom smyslu, že míří na dodržování základních zásad právního státu a dělby moci. Soud má v této souvislosti za to, že zkoumání požadavku na „soud zřízený zákonem“ nesmí ztrácet ze zřetele tento společný účel a je při něm třeba systematicky šetřit, zda údajná nesrovnalost byla natolik závažná, že narušuje zmíněné základní zásady a ohrožuje nezávislost příslušného soudu.

7. Test pro určení, kdy nerespektování pravidel pro jmenování soudců představuje porušení práva na „soud zřízený zákonem“

Právo na „soud zřízený zákonem“ nemůže být vykládáno natolik široce, aby každé porušení předpisů použitelných při jmenování soudců znamenalo jeho porušení. Dle Soudu je třeba také zohledňovat zásadu právní jistoty. Ta vyžaduje, aby pravomocná soudní rozhodnutí nebyla zpochybňována. Předpokládá tedy dodržování zásady překážky věci rozsouzené (*res iudicata*). Zásada právní jistoty slouží k zajištění stability soudního systému a přispívá k důvěře veřejnosti v soudy. Proto se od ní lze odchýlit jen tehdy, je-li to nezbytné v zájmu nápravy zásadních vad řízení anebo justičních omylů (*Ryabykh proti Rusku*, č. 52854/99, rozsudek ze dne 24. července 2003, § 52). Kromě toho nelze pomíjet zásadu neodvolatelnosti soudců během jejich funkčního období, která je dílčí zárukou soudcovské nezávislosti. Závěr o tom, že soud nebyl zřízen zákonem, může mít dalekosáhlé dopady z hlediska právní jistoty a neodvolatelnosti soudců. Současně však lpění na těchto zásadách za každou cenu může ještě více poškodit podstatné náležitosti právního státu a důvěru veřejnosti v soudnictví. Proto je nezbytné hledat rovnováhu mezi těmito zájmy. Při posuzování toho, zda nesrovnalosti v procesu jmenování soudců byly tak závažné, že vedly k porušení práva na soud zřízený zákonem, Soud bude postupovat ve třech krocích.

Zaprvé, musí dojít ke zjevnému porušení vnitrostátního práva v tom smyslu, že toto porušení musí být jako takové objektivně a skutečně identifikovatelné. Toto hodnocení přísluší v první řadě vnitrostátním soudům, ledaže lze jejich zjištění považovat za svévolná nebo zjevně nerozumná. Neexistence zjevného porušení nicméně nevylučuje porušení práva na soud zřízený zákonem. Mohou totiž existovat situace, kdy postup jmenování soudce, ač zjevně nebyl v rozporu s příslušnými pravidly, přesto vedl k výsledkům, které jsou neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy. I za takových okolností musí Soud přikročit k dalším dvěma krokům.

Zadruhé, je třeba zohlednit předmět a účel požadavku na „soud zřízený zákonem“. Těmi je snaha zajistit schopnost soudce vykonávat své povinnosti bez ovlivňování. Porušení čistě technické povahy, která nemají žádný vliv na legitimitu postupu jmenování, nedosahují požadovaného prahu závažnosti. Jinak je tomu u porušení základních pravidel postupu jmenování, jako např. jmenování osoby, která nesplňuje odborné a osobnostní předpoklady. Soud zastává názor, že pouze ta porušení, která se týkají základních pravidel postupu jmenování soudců, tzn. že mají dopad na podstatu práva na „soud zřízený zákonem“, mohou mít za následek porušení tohoto práva.

Zatřetí, významnou roli hraje přezkum vnitrostátních soudů z hlediska důsledků, které mělo porušení pravidel pro jmenování soudce na individuální práva účastníka řízení. Takový přezkum musí být proveden na základě standardů Úmluvy, přičemž musí být hledána rovnováha mezi soupeřícími zájmy. Zejména si musí vnitrostátní soudy položit otázku, zda za konkrétních okolností věci existuje naléhavá potřeba – podstatné a přesvědčivé povahy – odůvodňující odchylku od zásad právní jistoty

a neodvolatelnosti soudců. Pokud by vnitrostátní přezkum byl v souladu s Úmluvou a byly z něj vyvozeny nezbytné závěry, potřeboval by Soud pádné důvody k tomu, aby vnitrostátní posouzení nahradil svým vlastním. Soud má totiž na paměti svou subsidiární úlohu, podle které mají smluvní strany primární odpovědnost za dodržování práv a svobod stanovených Úmluvou (*Garib proti Nizozemsku*, č. 43494/09, rozsudek velkého senátu ze dne 6. listopadu 2017, § 137).

c) Použití těchto zásad na projednávanou věc

Zprvé, Soud shledal, že ke zjevnému porušení vnitrostátního práva došlo. Nespatřoval tak důvod odchýlit se od názoru nejvyššího soudu, že během procesu jmenování nebyla ve dvou ohledech dodržena předepsaná pravidla. V prvé řadě ministryně spravedlnosti nezdůvodnila odklon od návrhu hodnotící komise. Parlament potom nedodržel předepsaný hlasovací postup, když schválil seznam navržených kandidátů jako celek, aniž by o nich hlasoval jednotlivě.

Zadruhé, porušení se týkala základních pravidel upravujících proces jmenování soudců určených k ochraně soudní moci před vměšováním a svévolí exekutivy. Po několika reformách systému byla zřízena nezávislá hodnotící komise. Její úlohou bylo posuzovat kvalifikaci kandidátů a vybírat ty, kteří mají pro výkon funkce soudce nejlepší předpoklady. Této komisi byla přiznána pravomoc vydávat závazná doporučení. Přestože zákon umožňoval, aby se ministr výjimečně od hodnocení komise odchýlil, využití této diskrece podléhalo kontrole parlamentu. Hlavním účelem celé reformy byla podle přípravných materiálů snaha omezit vlivu výkonné moci na proces jmenování soudců.

Soud tak musel určit, zda porušení postupu jmenování čtyř soudců navržených ministryní, včetně A. E., bylo natolik závažné, aby podkopalo samotnou podstatu práva na „soud zřízený zákonem“. Rozhodnutí ministryně odchýlit se od doporučení hodnotící komise mělo být motivováno tím, že přikládala větší váhu praxi a zkušenostem uchazečů. Naproti tomu přístup komise přiznávající justiční praxi stejnou váhu jako zkušenostem z jiných právnických profesí odpovídalo platné úpravě, která zdůrazňovala vhodnost rozmanité odborné praxe soudců. Všichni čtyři kandidáti včetně A. E., které na seznam zařadila ministryně, získali skutečně více bodů stran soudní praxe než čtyři vyloučení uchazeči. Pozornosti Soudu však neuniklo, že jiní kandidáti, kteří měli z hlediska soudní praxe ještě nižší hodnocení, byli přesto jmenováni. Mezi kandidáty, které komise nedoporučila, byli nadto tací, kteří dosáhli vyššího skóre než kandidáti dodatečně navržení ministryní. Nedodržení pravidel bylo o to závažnější, že ministryni byly její právní povinnosti opakovaně připomínány jejími poradci i předsedou hodnotící komise. Svá rozhodnutí tak učinila s plným vědomím stanoveného postupu a bez ohledu na dobrou pověst kandidátů, které ze seznamu vyřadila. Nešlo tudíž o pouhé technické nebo procesní nesrovnalosti, nýbrž o závažný zásah do jmenovacího procesu. Pokud jde o parlament, tomu byla svěřena významná kontrolní pravomoc při schvalování navržených kandidátů. Parlament však na svoje poslání rezignoval, když nevyžadoval, aby ministryně zdůvodnila, proč se odklonila od návrhů komise. Kromě toho nedodržel ani předepsaná pravidla hlasování. Zatímco mělo být hlasováno o každém z kandidátů zvlášť, parlament schválil seznam hromadně. Přesvědčení stěžovatele, že postup parlamentu byl veden především politickými úvahami, tedy nemůže být považováno za nepodložené.

Zatřetí, Soud nepovažoval přezkum ze strany nejvyššího soudu za dostatečný. Stěžovatel tvrdil, že mu bylo upřeno právo na spravedlivý proces, jelikož o jeho věci rozhodovala protiprávně jmenovaná soudkyně. Vyjádřil také znepokojení ohledně politické motivace jejího jmenování. Nejvyšší soud zamítl dovolání stěžovatele na základě dvou hlavních argumentů. Nejprve zjistil, že ačkoli hlasování v parlamentu neproběhlo, jak mělo, tato vada nebyla významná. Dále uznal, že postup ministryně odporoval platnému právu, avšak podpisem jmenovacích dopisů prezidentem se jmenování A. E. do funkce na dobu neurčitou stalo hotovou a nevratnou věcí. Mimoto vyzdvihl, že od té doby je povinna řídit se při výkonu svých povinností jen zákony a rozhodovat nezávisle. Obavy stěžovatele o spravedlivost řízení proto nepovažoval za opodstatněné.

Nejvyšší soud měl pravomoc napravit shora popsáná pochybení. Stačilo zrušit rozsudek odvolacího soudu z důvodu, že byl stěžovatel odsouzen senátem, ve kterém zasedala soudkyně A. M.,

jmenovaná v rozporu s požadavkem na soud zřízený zákonem. Nejvyšší soud sice potvrdil, že se ministryně i parlament dopustily v průběhu jmenovacího procesu pochybení, nevyvodil z toho však žádné důsledky ve vztahu k právu stěžovatele na „soud zřízený zákonem“. Místo toho vyloučil, že by jmenování A. E. bylo nicotné a že by se stěžovateli nedostalo spravedlivého procesu. Náзор nejvyššího soudu, že po oficiálním jmenování jsou výhrady vůči nedodržení předepsaného postupu pro výběr a jmenování soudce irelevantní, Soud považoval za rezignaci na ochranu práv stěžovatele. Tento přístup dle něho podkopává význam moci soudní v rámci systému dělby moci. Důsledky svévole při jmenování soudců se nedotýkají jen kandidátů, kteří byli poškozeni nejmenováním, ale nutně i široké veřejnosti. Soudnictví má totiž zvláštní společenskou roli garanta spravedlnosti a ochrany základních hodnot právního státu. Jako takové musí požívat důvěry veřejnosti.

S ohledem na výše uvedené Soud shledal, že stěžovateli bylo odepřeno právo na projednání oprávněnosti jeho trestního obvinění „soudem zřízeným zákonem“, jelikož se na rozhodování podílela soudkyně, jejíž jmenování doprovázely závažné nesrovnalosti narušující samotnou podstatu daného práva. K porušení čl. 6 odst. 1 tedy došlo.

K POUŽITÍ ČLÁNKU 46 ÚMLUVY

Podle článku 46 Úmluvy se smluvní strany zavázaly řídit se konečnými rozsudky Soudu v každém případě, jehož jsou stranami. Kromě povinnosti zaplatit stěžovateli Soudem přiznanou výši spravedlivého zadostiučinění mají státy na základě odsuzujícího rozsudku i povinnost přijmout obecná opatření k nápravě. Soud připomněl, že přísluší žalovanému státu, aby z rozsudku vyvodil nezbytné závěry a přijal vhodná obecná opatření k řešení problémů, které vedly Soud k závěru o porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Soud však zdůraznil, že konstatování porušení ve věci stěžovatele nemůže být vykládáno tak, že by ukládalo povinnost obnovit všechna řízení, v nichž rozhodovala soudkyně A. E. a která mezitím byla pravomocně skončena (*res iudicata*).

III. Oddělená stanoviska

Částečně souhlasné a částečně nesouhlasné stanovisko k rozsudku připojil soudce Pinto de Albuquerque. Ačkoli se ztotožnil se závěrem o porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, rozsudek dle něho postrádá přesvědčivou právní analýzu ohledně povahy pochybení, k nimž v procesu jmenování soudkyně A. E. došlo, a dopadů na spravedlivé řízení ve věci stěžovatele. Z tohoto důvodu jsou chybné i závěry většiny stran vhodných opatření k nápravě ve smyslu článku 46 Úmluvy.

K rozsudku je dále připojeno společné částečně souhlasné a částečně nesouhlasné stanovisko soudkyň O’Leary a Kucsko-Stadlmayer a soudců Ravaraniho a Ilievského. Podle jmenovaných se měl Soud dále zabývat otázkou nezávislosti odvolacího soudu, který rozhodoval ve věci stěžovatele.

Obdobné výhrady vůči rozsudku obsahuje také částečně nesouhlasné stanovisko, které sepsal soudce Serghides.