

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 7. května 2021 ve věci č. 4907/18 – *Xero Flor w Polsce sp. z o. o. proti Polsce*

Senát první sekce Soudu jednomyslně rozhodl, že došlo k porušení práva na projednání věci „soudem zřízeným zákonem“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jelikož ve věci stěžovatelky rozhodoval i soudce ústavního soudu, jehož jmenování předcházela významná porušení vnitrostátních pravidel pro volbu a jmenování soudců. Též ustanovení bylo porušeno i tím, že obecné soudy nepředložily náležité odůvodnění, proč odmítly položit předběžnou otázku ústavnímu soudu.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatelka je obchodní společností podnikající v oblasti pokládky zahradních trávníků. Dlouhodobě vedla soudní spor proti státu o náhradu škody, kterou měla na jejích pozemcích způsobit divoká zvěř. Obecné soudy na její případ uplatnily ministerskou vyhlášku, která umožňovala snížení sazby pro výpočet náhrady škody podle zákona o myslivosti v případech, kdy byly na pozemcích pěstovány jednoleté rostliny. Stěžovatelka argumentovala, že snížení výše odškodnění na základě podzákonného právního předpisu je protiústavní. Z tohoto důvodu navrhla obecným soudům, aby položily ústavnímu soudu v tomto smyslu předběžnou otázku. Tento návrh soudy zamítly, neboť neměly pochybnosti o slučitelnosti tohoto postupu s ústavou. S odkazem na znalecký posudek rozhodly, že trávník není víceletou rostlinou, a proto při výpočtu náhrady škody postupovaly v intencích předmětné vyhlášky. Ve výsledku tak přiznaly stěžovateli odškodnění v rozsahu asi 60 % oproti výši, která by jí náležela podle zákona o myslivosti. Ústavní soud její ústavní stížnost odmítl.

V rozhodujícím senátu zasedal i soudce M. M., který byl jmenován soudcem ústavního soudu krátce po volbách za nestandardních okolností. V říjnu 2015, na své poslední schůzi přijal totiž končící Sejm usnesení, jímž ustanovil pět nových soudců ústavního soudu. Ti měli obsadit uprázdněná místa po soudcích, jimž skončilo řádné funkční období. Prezident republiky však odmítl přijmout od těchto soudců slib. Nově zvolený Sejm přijal záhy po volbách usnesení, kterým prohlásil volbu těchto soudců za právně neúčinnou, a v prosinci téhož roku sám zvolil pět jiných soudců. Mezi nimi byl i M. M. Tito soudci následně složili slib do rukou prezidenta. Ústavní soud vzápětí prohlásil jmenování soudců za neplatné. Zákonodárce reagoval přijetím zvláštní právní úpravy nařizující, aby byli nově jmenovaní soudci přiděleni k jednotlivým senátům ústavního soudu. Jeho většina znovu konstatovala protiústavnost takového předpisu. Zákonodárce toho nedbal a přijal další, obsahově podobnou právní úpravu, která nabyla účinnosti v roce 2017. V říjnu 2017 ústavní soud v částečně obměněném složení označil danou právní úpravu za ústavně konformní.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 6 ODS. 1 ÚMLUVY Z DŮVODU NEPOLOŽENÍ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY

Stěžovatelka před Soudem namítala, že řízení nebylo spravedlivé, protože obecné soudy bez náležitého odůvodnění odmítly položit ústavnímu soudu předběžnou otázku ohledně ústavnosti omezení výše odškodnění dle zákona o myslivosti na základě právního předpisu nižší právní síly.

Soud připomněl, že vnitrostátní soudy jsou podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy povinny svá rozhodnutí odůvodňovat. To neznamena, že jsou povinny podrobně reagovat na každý argument vznesený účastníky řízení. Úmluva obecně nezaručuje právo na to, aby byla věc předložena vnitrostátním soudem jinému vnitrostátnímu anebo mezinárodnímu orgánu k rozhodnutí o předběžné otázce. Nelze však vyloučit, že pokud takový mechanismus ve vnitrostátním právu existuje, může bezdůvodné odmítnutí předběžnou otázku položit představovat za určitých okolností porušení práva na spravedlivý proces.

Podle Soudu byla otázka ústavní slučitelnosti snížení výše odškodnění na základě podzákoného právního předpisu klíčová, neboť kdyby se potvrdila argumentace stěžovatelky, vylučovalo by to použitelnost tohoto předpisu v její věci. Navzdory významu této právní otázky se ale prvostupňový soud omezil na pouhé konstatování, že právní názor stěžovatelky nesdílí. Odvolací soud následně shledal, že argumenty stěžovatelky je třeba považovat za neopodstatněné, jelikož nejsou předmětem rozhodování ve věci. Nejvyšší soud zase dospěl k závěru, že nejde o významnou právní otázku.

Ačkoli mají obecné soudy při řešení otázek s ústavněprávním rozměrem určitý prostor pro uvážení, je podle Soudu nezbytné, aby za situace, kdy účastník řízení vznese ústavně relevantní argument a požádá o předložení věci ústavnímu soudu, bylo nevyhovění tomuto požadavku patřičně odůvodněno. Ve věci stěžovatelky se však vnitrostátní soudy omezily na povšechná vyjádření, aniž by svá rozhodnutí řádně odůvodnily. Námitka stěžovatelky tak ve výsledku nebyla nikdy náležitě projednána. K porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy z důvodu nedostatečného odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí návrhu na položení předběžné otázky tedy došlo.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 ODS. 1 ÚMLUVY V ROVINĚ PRÁVA NA SOUD ZŘÍZENÝ ZÁKONEM

Stěžovatelka dále namítala porušení požadavku na soud zřízený zákonem, neboť senát pěti soudců ústavního soudu rozhodující v její věci byl obsazen v rozporu s ústavou. Jeho soudce M. M. byl totiž jmenován do funkce navzdory skutečnosti, že ta již byla obsazena jiným soudcem, který byl řádně zvolen komorou parlamentu na její poslední schůzi před volbami.

a) K přijatelnosti

Vláda rozporovala, že by byl čl. 6 odst. 1 Úmluvy použitelný na řízení před ústavním soudem. Soud připomněl, že uvedené ustanovení je ve své občanskoprávní složce použitelné na řízení před soudními orgány ochrany ústavnosti, pakliže může být výsledek takového řízení rozhodující pro občanská práva anebo závazky stěžovatele (*Süßmann proti Německu*, č. 20024/92, rozsudek velkého senátu ze dne 16. září 1996, § 41). V projednávané věci bylo zřejmé, že i když ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako nepřijatelnou, výslovně uvedl, že stěžovatelka nedostatečně podložila své tvrzení o údajné protiústavnosti uplatnění podzákoného právního předpisu na její situaci. Z odůvodnění rozhodnutí je tak zřejmé, že nešlo o formální přezkum, nýbrž že se ústavní soud fakticky zabýval podstatou ústavní stížnosti. Za této situace nelze přisvědčit tvrzení vlády, že závěr ústavního soudu neměl dopady na občanská práva stěžovatelky. Kdyby totiž ústavní soud přisvědčil jejímu postoji, připadla by jí náhrada vzniklé škody v podstatně vyšším rozsahu.

b) K odůvodněnosti

Soud předně odkázal na věc *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu* (č. 26374/18, rozsudek velkého senátu ze dne 1. prosince 2020, § 218–250), ve které objasnil rozsah a význam pojmu „soud zřízený zákonem“ a vytvořil třístupňový test pro posouzení toho, zda porušením vnitrostátních pravidel pro jmenování soudců mohlo dojít k porušení práva na spravedlivý proces účastníků řízení, v nichž dotýčný soudce rozhodoval. Aby mohla být tato otázka zodpovězena kladně, musí být kumulativně splněny tyto podmínky: a) došlo ke zjevnému porušení vnitrostátního práva; b) musí jít o takové pravidlo, jehož předmětem a účelem je zajistit schopnost soudnictví vykonávat svou úlohu bez vnějších tlaků, tj. ustanovení naplňující zásady právního státu a dělbu moci, nikoli normu čistě technické povahy upravující postup pro jmenování soudců; a c) zda vnitrostátní soudy při přezkumu konkrétních okolností případu vzaly v potaz, že byl soudce jmenován v rozporu s pravidly vnitrostátního práva a vyvodily z toho důsledek slučitelný s judikaturou Soudu.

1. Zda došlo ke zjevnému porušení vnitrostátního práva

V rámci prvního kroku testu Soud zjistil, že došlo k porušení vnitrostátních pravidel upravujících postup pro volbu a jmenování soudců ústavního soudu hned ve třech směrech. Své hodnocení Soud opřel především o zjištění a závěry samotného polského ústavního soudu.

Zaprvé, Sejm v novém složení přijal řadu pěti usnesení, jimiž prohlásil zvolení původních soudců za neúčinné. Žádný právní předpis mu přitom nesvěřoval pravomoc zrušit či změnit dřívější výsledek volby soudců. Tato usnesení tudíž postrádala jakýkoli právní základ.

Zadruhé, ústava výslovně stanovila, že soudce ústavního soudu má být zvolen dolní komorou ve složení, které odpovídá funkčnímu období Sejmu, během něhož se místo ústavního soudce uprázdnilo. Soudci, kteří byli jmenováni na již obsazená místa později ustavenou dolní komorou, včetně M. M., byli tudíž zvoleni v přímém rozporu s ústavním pořádkem.

Zatřetí, prezident byl podle ústavy povinen přijmout slib soudců, kteří byli zvoleni v říjnu 2015. Zatímco jejich slib nepřijal, u nově jmenovaných soudců tak učinil neprodleně. Ústavní soud, jako jediný orgán, který mohl v mezích svých pravomocí posoudit zákonnost takového postupu, tuto praxi prohlásil za protiústavní. Zdůraznil přitom, že prezident je dle ústavy povinen přijmout slib zvoleného soudce neprodleně a že formální akt složení slibu nedává prezidentovi pravomoc rozhodovat o tom, kdo má být soudcem jmenován.

Ve shodě s ústavním soudem tak dospěl i Soud k závěru, že uvedená pochybení představovala zjevné porušení vnitrostátního práva ve smyslu prvního kroku testu.

2. Zda byla porušena základní pravidla procesu pro výběr soudců

Při posuzování, zda pochybení ve volebním procesu dosáhlo nezbytné úrovně závažnosti, je potřeba přihlídnout mimo jiné k účelu porušené normy, tedy zda bylo jejím cílem zabránit neoprávněnému vměšování výkonné nebo zákonodárné moci do moci soudní a zda toto pochybení narušilo samotnou podstatu práva na soud zřízený zákonem. Soud si na tuto otázku odpověděl kladně. Všechna tři výše uvedená pravidla, která byla porušena, patří mezi základní pravidla volebního procesu, která mají vyloučit nepatřičné vlivy ze strany výkonné či zákonodárné moci. Soud dále upozornil, že ke zvolení soudců v prosinci 2015, jakož i ke složení jejich slibu, došlo těsně předtím, než měl ústavní soud vydat rozhodnutí v související věci.

Podle Soudu zmíněné jednání prezidenta a pozdějšího Sejmu, jež si byli vědomi blížícího se rozhodnutí ústavního soudu, vyvolává pochybnosti o oprávněnosti zásahu těchto orgánů do procesu volby ústavních soudců. To, že došlo k porušení některého ze základních pravidel jmenovacího procesu, dále umocňuje skutečnost, že jak prezident, tak pozdější Sejm vytrvale ignorovaly jednotlivá rozhodnutí ústavního soudu. Zákonodárce se navíc prostřednictvím nově přijaté právní úpravy snažil donutit ústavní soud, aby přijal do svých řad nově zvoleného soudce a ti se ujali výkonu funkce. Zákonodárce se měl přitom řídit dřívějšími rozhodnutími ústavního soudu, jež jsou konečná a podle ústavy závazná pro všechny orgány a osoby. Namísto toho přijal zákon, kterým přiměl soudce ústavního soudu, aby do svých řad přijali i nově jmenované soudce.

Právě tím, že orgány moci zákonodárné i výkonné vědomě přehlížely jednotlivá rozhodnutí ústavního soudu o neplatnosti volby těchto soudců, došlo k narušení účelu požadavku na ‚soud zřízený zákonem‘, jež má chránit soudní moc před vnějšími tlaky. Právo na soud zřízený zákonem v sobě obsahuje hodnoty právního státu, dělby moci a nezávislosti soudnictví. Nerespektováním povinnosti řídit se nálezy Ústavního soudu došlo rovněž k porušení zásady právní jistoty. Vnitrostátní orgány tím v podstatě zpochybnilly funkci ústavního soudu jako konečného rozhodce v otázkách ústavnosti. V projednávané věci tudíž došlo k natolik závažným porušením pravidel ohledně jmenování soudců, včetně soudce M. M., že tím bylo v konečném důsledku zasaženo do samotné podstaty práva stěžovatelky na ‚soud zřízený zákonem‘.

3. Účinný přezkum namítaného porušení práva na soud zřízený zákonem

Vláda připustila, že v polském právním řádu neexistuje žádný mechanismus, jehož prostřednictvím by se stěžovatelka mohla bránit proti tvrzeným vadám v procesu jmenování soudců ústavního soudu. Soud proto dospěl k závěru, že v projednávané věci došlo k porušení práva stěžovatelky na soud zřízený zákonem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

III. Oddělené stanovisko

Soudce Wojtyczek ve svém částečně souhlasném a částečném nesouhlasném stanovisku vyjádřil výhrady k odůvodnění rozsudku, nikoli k samotnému vyústění. Většině vytkl zejména to, že se odmítla zabývat námitkami stěžovatelky z pohledu práva na ochranu vlastnictví dle článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.