

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 23. června 2022 ve věci č. 19750/13 – *Grosam proti České republice*

Senát první sekce Soudu rozhodl čtyřmi hlasy proti třem, že se stěžovateli, soudnímu exekutorovi, nedostalo projednání nezávislým a nestranným soudem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když o jeho kárném provinění rozhodoval zvláštní senát Nejvyššího správního soudu složený kromě dvou soudců z povolání ze čtyř přísedících, kteří jsou ustanovováni netransparentním způsobem a bez dostatečných záruk proti vnějším tlakům. Tento nedostatek nemohl zhojit ani přezkum rozhodnutí Ústavním soudem, jenž není soudem s úplnou přezkumnou pravomocí, neboť posuzuje jen otázky ústavnosti.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatel, soudní exekutor, byl kárně stíhán na základě návrhu ministryně spravedlnosti. Kárného provinění se měl dopustit tím, že vyhovil zápis s přímým svolením k vykonatelnosti, jehož podstatou bylo uznání dluhu, ač za dlužníka vystupovala osoba, která k tomuto jednání nebyla podle obchodního rejstříku ani stanov společnosti oprávněna. Kárnou žalobu projednával kárný senát Nejvyššího správního soudu složený ze soudce tohoto soudu coby předsedy, soudce Nejvyššího soudu a čtyř přísedících: dvou soudních exekutorů, advokáta a jedné osoby vykonávající jiné právnické povolání. Stěžovatel byl po celou dobu řízení zastoupen advokátem. V řízení tvrdil, že mu byl předložen k nahlédnutí dokument dokládající jednatelské oprávnění osoby vystupující za dlužnou společnost, ten však nedoložil. Zastával přitom názor, že kárné řízení má trestněprávní povahu, protože v něm podpůrně platí ustanovení trestního řádu, a coby kárně obviněný proto není povinen dokazovat svou nevinu. Kárný soud shledal stěžovatel vinným a uložil mu pokutu ve výši 350 000 Kč (12 650 eur). Stěžovatel v ústavní stížnosti namítal, že na něho bylo v rozporu se zásadou presumpce nevinu přeneseno důkazní břemeno, aby prokázal svou nevinu, a že mu právní úprava v rozporu s článkem 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě neumožňuje podat proti rozhodnutí v trestní věci odvolání. Ústavní soud stěžovateli nevyhověl. Odkázal zejména na svůj dřívější nálezní pléna sp. zn. Pl. ÚS 33/09, v němž neshledal, že by nemožnost odvolání proti rozhodnutí kárného senátu byla protiústavní.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 6 ODS. 1 ÚMLUVY

a) K přijatelnosti

Vláda poukázala na několik důvodů, proč by měla být stížnost prohlášena za nepřijatelnou.

1. Vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy

Vláda předně podotkla, že stěžovatel před vnitrostátními soudy nikdy co do podstaty netvrdil, že došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces v důsledku složení kárného soudu nebo netransparentnosti a způsobu ustanovování jeho přísedících členů. Řádně tak nevyčerpal vnitrostátní prostředky nápravy. Stěžovatel navíc tyto argumenty neuvedl ani ve stížnosti k Soudu, který se danými otázkami rozhodl zabývat z vlastní iniciativy. Většina senátu byla jiného názoru. Před Ústavním soudem stěžovatel s odkazem na článek 2 Protokolu č. 7 kritizoval, že zákon neumožňuje podat odvolání proti rozhodnutí kárného soudu a že jej nelze s ohledem na jeho složení považovat za „nejvyšší soud“ ve smyslu druhého odstavce citovaného ustanovení, jež stanoví výjimku z práva na odvolání v trestních věcech, rozhodoval-li v první instanci „nejvyšší soud“. Pouhá skutečnost, že stěžovatel své námitky opřel o článek 2 Protokolu č. 7, neznamená, že nebyly před vnitrostátním soudem vzneseny. Podstatné je, že zazněly, takže se jimi mohl Ústavní soud zabývat. Stěžovatel tedy vnitrostátní prostředky nápravy řádně vyčerpal. Také pokud jde o stížnost k Soudu, postačuje, že rozhodné skutečnosti stěžovatel vylíčil, což Soudu umožňuje, aby jeho právní kvalifikace vytýkaných vad řízení překvalifikoval a posoudil

pod úhlem čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Námitku vlády ohledně nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy tudíž Soud zamítl.

2. Dodržení lhůty šesti měsíců

Vůči týmž námitkám dále vláda vznesla námitku, že byly před Soudem uplatněny opožděně. Ústavní stížnost za daných okolností – zejména ve světle citovaného nálezu pléna Ústavního soudu – neskýtala přiměřené vyhlídky na úspěch, nebyla účinným prostředkem nápravy, a proto ji stěžovatel neměl čerpat. Stížnost proto měla být podána ve lhůtě šesti měsíců od doručení rozhodnutí kárného soudu. Soud souhlasil potud, že ústavní stížnost měla s ohledem na ustálenou judikaturu Ústavního soudu jen zanedbatelnou šanci uspět. Zvolený procesní postup však nelze klást stěžovateli k tíži, neboť mohl doufat ve změnu rozhodovací praxe. Dílčími aspekty, na které upozornil, se navíc Ústavní soud dosud nezabýval. Soud proto zamítl i námitku vlády ohledně nedodržení šestiměsíční lhůty.

3. K použitelnosti článku 6 Úmluvy

Vláda dále oponovala, že na předmětné řízení není použitelný článek 6 Úmluvy v jeho občanskoprávní ani trestněprávní složce.

Soud jí dal za pravdu v tom, že posuzované řízení není podle daného ustanovení trestní povahy. Připomněl, že z jeho ustálené judikatury vyplývají tři tzv. „Engelova kritéria“, jimiž se určuje, zda stěžovatel v řízení čelil „trestnímu obvinění“ v autonomním významu, který tomuto slovnímu spojení čl. 6 odst. 1 Úmluvy připisuje. Prvním kritériem je právní kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu, druhým je samotná povaha deliktu a třetím druh a stupeň závažnosti sankce, která dotčené osobě hrozila. Kárné provinění, z něhož byl stěžovatel uznán vinným, se řadí podle českého právního řádu mezi kárné delikty, nikoli trestné činy. Kárné řízení zahajuje kárný žalobce (v tomto případě ministryně spravedlnosti) a vede se před kárným soudem, jímž je Nejvyšší správní soud. Do řízení nejsou zapojeny policejní složky, státní zastupitelství ani trestní soudy. Přiměřené použití trestního řádu nepostačuje pro změnu kvalifikace tohoto řízení jako řízení kárného. O tom, že jde o delikt svou povahou netrestní, svědčí jednak to, že se ho nemůže dopustit každý, ale jen úzká skupina osob se zvláštním postavením (tj. soudní exekutoři), jednak sledovaný účel, kterým je ochrana profesní etiky, důstojnosti a udržování důvěry veřejnosti v řádný výkon exekuční činnosti. Konečně pokud jde o sankce, které stěžovateli hrozily (napomenutí, písemné napomenutí, pokuta až do výše stonásobku minimální měsíční mzdy a odvolání z exekutorského úřadu), jde kromě pokuty o typické kárné postihy. Výše hrozící pokuty, třebaže obsahuje i represivní prvek, není sama o sobě určující (srov. *Müller-Hartburg proti Rakousku*, č. 47195/06, rozsudek ze dne 19. února 2013, § 47). Za podstatné Soud považoval, že na rozdíl od pokut ukládaných v trestním řízení stěžovateli nehrozila přeměna pokuty na trest odnětí svobody při nezaplacení. Dle Soudu tak dané řízení nebylo trestní ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V rozsahu stěžovatelových námitok na poli čl. 6 odst. 2 a 3 Úmluvy, tedy námitok ohledně porušení záruk spravedlivého trestního procesu, Soud prohlásil stížnost za neslučitelnou *ratione materiae* s ustanoveními Úmluvy.

Soud naopak již dříve rozhodl, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy je použitelný na kárná řízení ve své občanskoprávní složce. Vláda argumentovala, že exekuční činnost je přeneseným výkonem veřejné moci, a že tudíž v řízení, kde stěžovateli hrozí odvolání z exekutorského úřadu, nejsou v sázce jeho občanská práva *stricto sensu*. Dle Soudu jsou však soudní exekutoři zároveň příslušníky svobodného povolání podobně jako třeba notáři. U nich přitom dříve rozhodl, že je čl. 6 odst. 1 Úmluvy ve své občanskoprávní složce na kárná řízení použitelný (*Peleki proti Řecku*, č. 69291/12, rozsudek ze dne 5. března 2020). V projednávané věci Soud nespatořoval důvod rozhodnout jinak. Kárný soud nebyl vázán návrhem kárného žalobce na uložení pokuty, a tak stěžovateli hrozila nemožnost pokračovat ve výkonu svobodného povolání. Tato skutečnost bez dalšího postačuje pro závěr o použitelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

b) K odůvodněnosti

V kontextu kárných řízení Úmluva vyžaduje, aby státy přijaly jeden ze dvou modelů. Buď kárné orgány – složené zcela nebo zčásti z příslušníků dané profese – samy splní všechny materiální znaky „soudu“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nebo jejich rozhodnutí musí podléhat následnému přezkumu ze strany „soudu“ ve smyslu tohoto ustanovení (např. *Fazia Ali proti Spojenému království*, č. 40378/10, rozsudek ze dne 20. října 2015, § 75). Český zákonodárce zvolil první řešení. Klíčovou otázkou v projednávané věci bylo, zda lze kárný senát Nejvyššího správního soudu považovat za „nezávislý a nestranný soud“, jak vyžaduje čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Pokud nikoli, přezkum jím vydaných rozhodnutí Ústavním soudem by nemohl takový nedostatek zhojit z důvodu omezené přezkumné pravomoci na otázky ústavnosti, zatímco čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyžaduje, aby „soud“ rozhodoval v plné jurisdikci.

Pojem „soudu“ má autonomní význam. Jeho materiální vymezení zahrnuje mimo jiné požadavky nezávislosti, nestrannosti, ale také, jak velký senát Soudu nedávno vysvětlil, požadavek jmenování soudců zákonným způsobem tak, aby splňovaly předpoklady odbornosti a morální integrity k výkonu soudcovské funkce (*Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu*, č. 26374/18, rozsudek velkého senátu ze dne 1. prosince 2020, § 220–221). Při posuzování, zda určitý orgán může být považován za „nezávislý“, Soud přihlíží k těmto kritériím: a) způsob ustanovování členů orgánu, b) délka jejich mandátu, c) existence záruk proti vnějším tlakům, a d) zda orgán budí celkové zdání nezávislosti.

Podstatou námitek stěžovatele v projednávané věci nebyly výhrady vůči nezávislosti a nestrannosti soudců z povolání, nýbrž přisedících členů kárného soudu. Kárný senát Nejvyššího správního soudu měl asymetrické složení. Soudci z povolání v něm tvořili jednu třetinu, zatímco zbylé dvě třetiny jeho členů tvořili příslušníci jiných právnických profesí. Pokud jde o způsob zřízení tohoto orgánu, Soud aproboval výběr přisedících předsedou kárného soudu losem ze seznamu kandidátů. Za problematickou však považoval netransparentnost a absenci jasných pravidel pro učení, které osoby mohou být na takový seznam zařazeny. Seznam přisedících z řad soudních exekutorů obsahoval jména deseti exekutorů vybraných prezidentem Exekutorské komory České republiky bez předem stanovených kritérií či transparentního procesu. Jedinou objektivní podmínkou bylo, aby kandidáti zastávali úřad nejméně tři roky a byli bezúhonní. Prezident komory měl jinak neomezenou volnost uvážení. Další seznamy přisedících sestavovali nejvyšší státní zástupce, předseda České advokátní komory a děkani právnických fakult veřejných vysokých škol. Ani ti nebyli vázáni zvláštními kritérii či předem stanoveným postupem pro výběr kandidátů.

Soud dále označil za problematické nedostatečné záruky proti vnějším tlakům. Příjmy přisedících pramení z jiné činnosti, nežli je jejich působení v kárném senátu, což znamená jejich hmotnou, hierarchickou a administrativní závislost na primárních zaměstnavatelích. Přisedící z řad soudních exekutorů navíc nejsou dostatečně nezávislí na výkonné moci. Ministr spravedlnosti má nad nimi široké pravomoci: vykonává dohled, může podat kárnou žalobu a prostřednictvím vyhlášky reguluje odměny za provádění exekučních úkonů, čímž de facto rozhoduje o výdělcích soudních exekutorů. Obdobné úvahy Soud vztáhl i na státní zástupce, z jejichž seznamu se rovněž losoval jeden přisedící člen kárného senátu. Ti jsou z pohledu českého práva považováni za součást moci výkonné a do značné míry podřízeni ministru spravedlnosti coby kárnému žalobci. V situaci, kdy ten podává kárnou žalobu proti soudnímu exekutorovi, jako tomu bylo v projednávané věci, tedy dle Soudu vzniká riziko, že dva, nebo dokonce tři členové kárného senátu (pokud byl k zasedání v daném senátu jako přisedící vylosován státní zástupce) nemusí být vůči soudnímu exekutorovi zcela nestranní.

Soud se dále zabíral otázkou nestrannosti kárného soudu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel před českými soudy netvrdil, že by byl kterýkoliv z členů senátu podjatý, Soud zkoumal objektivní aspekt nestrannosti. V této souvislosti odkázal na své dřívější závěry. Nadto vyzdvihl, že česká právní úprava nestanoví místní příslušnost soudních exekutorů, což znamená, že se oprávněný může obrátit na kteréhokoliv z nich. To má za důsledek, že jsou soudní exekutoři vůči sobě navzájem přímými soutěžiteli. Pokud dva z nich rozhodovali o kárném provinění stěžovatele, mohla tato skutečnost zpochybňovat jejich nestrannost.

Ve světle výše uvedeného Soud konstatoval, že stěžovateli bylo odepřeno právo na „nezávislý a nestranný“ soud, neboť jeho věc projednával kárný senát, který nebyl „soudem“ dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Proti jeho rozhodnutí současně neměl k dispozici opravný prostředek, který by vedl k přezkoumání rozhodnutí kárného senátu soudem ve smyslu Úmluvy.

B. K OSTATNÍM TVRZENÝM PORUŠENÍM ČLÁNKU 6 ÚMLUVY

Co se týče ostatních námitek stěžovatele ohledně porušení práva na spravedlivý proces (absence výzvy k předložení návrhů na doplnění dokazování, způsob, jakým byly hodnoceny důkazy a nemožnost napadnout rozhodnutí kárného senátu řádným opravným prostředkem), byl Soud toho názoru, že ve světle uvedených zjištění o nich není zapotřebí samostatně rozhodnout.

Ohledně tvrzení, že se Ústavní soud dostatečně nevypořádal se všemi námitkami, které stěžovatel vznesl v ústavní stížnosti, Soud neshledal žádnou známku porušení práva na náležité odůvodnění soudního rozhodnutí. Prohlásil ji proto za zjevně neopodstatněnou.

C. K VÝKONU ROZSUDKU

Podle článku 46 Úmluvy se smluvní strany mají řídit konečnými rozsudky Soudu ve sporech, jimiž jsou stranami. Z rozsudku o porušení Úmluvy plyne žalovanému státu nejen povinnost uhradit stěžovateli Soudem přiznané spravedlivé zadostiučinění, ale rovněž zvolit pod dohledem Výboru ministrů obecná a případně i další individuální opatření k nápravě. V projednávané věci Soud podtrhl, že je na žalovaném státu, aby v souladu se svými závazky vyvodil z rozsudku potřebné závěry a přijal vhodná obecná opatření k vyřešení problémů, jež vedly Soud k závěru o porušení Úmluvy. Vedle toho zdůraznil, že z rozsudku nutně nevyplyvá povinnost vnitrostátních orgánů obnovit řízení v obdobných případech, které byly dříve skončeny (srov. *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu*, cit. výše, § 314).

III. Oddělená stanoviska

Soudkyně Koskela a soudci Eicke a Wennerström připojili k rozsudku společné nesouhlasné stanovisko. Dle jejich mínění měly být námitky stěžovatele prohlášeny za nepřijatelné. Soud dalece překročil svou pravomoc a nerespektoval základní pravidla upravující jeho roli a fungování. Jejich výhrady jsou trojího typu. Zaprvé, senát přezkoumával otázky, které stěžovatel před českými soudy nikdy nevznesl, takže nevyčerpal vnitrostátní prostředky nápravy. Zadruhé, senát přezkoumával otázky, na které stěžovatel nepoukazoval dokonce ani v řízení před Soudem a které většina senátu nastolila z vlastní iniciativy. To přesto, že proti tomuto rozšíření předmětu řízení vláda soustavně protestovala. Zatřetí, senát založil své závěry na abstraktním přezkumu vnitrostátní právní úpravy, což podle ustálené rozhodovací praxe Soudu není jeho úkolem. Nehodnotil tak konkrétní okolnosti případu, ale právní úpravu jako celek. Tato zásadní pochybení pak senát ještě umocnil tím, že žalovanému státu naznačil obecná opatření ve smyslu článku 46 a vyzval jej k přijetí legislativních kroků za účelem nápravy zjištěných nedostatků. Těmito doporučeními může být podle názoru jmenovaných žalovaný stát sotva vázán, protože Soud vybočil z role nestranného arbitra a jím vynesený rozsudek představuje akt *ultra vires*.