

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Anotace rozsudku ze dne 15. března 2022 ve věci č. 43572/18 – *Grzęda proti Polsku*

Velký senát poměrem šestnácti hlasů proti jednomu rozhodl, že došlo k porušení práva stěžovatele, soudce, který byl na čtyři roky jmenován členem národní rady soudnictví, na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jelikož předčasný zánik jeho mandátu *ex lege* nepodléhal soudnímu přezkumu, čímž byla popřena samotná podstata práva na přístup k soudu.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatel je soudcem nejvyššího správního soudu. V roce 2016 byl v souladu s příslušnými ustanoveními ústavy a tehdy platnou právní úpravou zvolen na čtyři roky členem národní rady soudnictví (dále jen „NRS“). Jeho funkční období však bylo předčasně ukončeno v roce 2018 poté, co vstoupila v platnost nová právní úprava související s kontroverzní reformou polské justice. Podle novelizace zákona o NRS z roku 2017 neměli být členové NRS z řad soudců napříště voleni soudci, ale Sejmem, přičemž funkční období stávajících soudních členů NRS zanikla zvolením nových členů tohoto orgánu ze strany zákonodárního sboru. Když tedy Sejm v březnu 2018 zvolil patnáct soudců jako nových členů NRS, funkční období stěžovatele předčasně zaniklo ze zákona bez jakéhokoli předchozího oznámení. Zákon také nestanovil žádné opravné prostředky, jejichž prostřednictvím by se dotčené osoby mohly bránit proti předčasnému zániku členství v NRS.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 Odst. 1 ÚMLUVY

Stěžovatel namítal, že mu byl odepřen přístup k soudní ochraně práv, takže nemohl napadnout předčasné a svévolné ukončení jeho působení v NSR. Do té byl v souladu s ústavou zvolen na čtyřleté funkční období, po které měl právo nerušeně vykonávat svůj mandát.

(i) K přijatelnosti

Vláda rozporovala použitelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jelikož podle ní nebyla v sázce občanská práva ani závazky stěžovatele. Velký senát tak musel vůbec poprvé posoudit, zda se toto ustanovení použije na spor pramenící z předčasného ukončení mandátu člena NRS, který však zůstal soudcem.

a) Obecné zásady

Soud shrnul, že k tomu, aby byl čl. 6 odst. 1 ve své občanskoprávní složce použitelný, musí existovat „spor“ týkající se „práva“, o němž je možné tvrdit – alespoň na základě hájitelných důvodů –, že je uznáno ve vnitrostátním právu, bez ohledu na to, zda je chráněno také Úmluvou. Spor musí být opravdový a vážný; může se týkat nejen vlastní existence práva, ale také jeho rozsahu a způsobu výkonu. Konečně, výsledek řízení musí být přímo určující pro dané právo; pouhá nejasná souvislost nebo vzdálené důsledky k použitelnosti čl. 6 odst. 1 nepostačují (*Regner proti České republice*, č. 35289/11, rozsudek velkého senátu ze dne 19. září 2017, § 99). V neposlední řadě musí jít o právo občanskoprávní povahy (*Mennitto proti Itálii*, č. 33804/96, rozsudek velkého senátu ze dne 5. října 2000, § 23).

Stát se u státních zaměstnanců nemůže dovolávat veřejnoprávní povahy jejich služebního poměru k tomu, aby vyloučil působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy na jejich pracovněprávní spory, ledaže jsou splněny dvě podmínky. Zaprvé, právní řád daného státu musí výslovně vylučovat přístup osob na dané pozici nebo určité kategorie státních zaměstnanců k soudu. Zadruhé, vynětí ze soudní ochrany práv musí být odůvodněno objektivními důvody v zájmu státu (*Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku*, č. 63235/00, rozsudek velkého senátu ze dne 19. dubna 2007, § 62). Aby bylo vyloučení odůvodněné, nestačí prokázat, že se dotýčný podílí na výkonu veřejné moci nebo že mezi ním a státem coby

zaměstnavatelem má existovat zvláštní pouto důvěry a loajality. Vláda musí prokázat, že předmět sporu skutečně souvisí s výkonem státní moci nebo že zpochybňuje toto zvláštní pouto. Vyloučení běžných pracovněprávních sporů, jež se týkají platů, příplatků nebo podobných nároků, ze záruk článku 6 Úmluvy je v zásadě neospravedlnitelné. Tyto zásady Soud uplatňuje na státní zaměstnance v širokém smyslu, včetně soudců (*Baka proti Maďarsku*, č. 20261/12, rozsudek velkého senátu ze dne 23. června 2016, § 103–104). Pracovní vztah soudců ke státu musí být vnímán ve světle požadavku soudcovské nezávislosti. V tomto kontextu se proto „zvláštní důvěrou a loajalitou“ myslí oddanost idejím právního státu a demokracie, nikoli loajalita vůči držitelům státní moci. Naopak soudci musí stát při výkonu svých funkcí stranou ostatních složek moci.

Týmiž kritérii se řídí pracovní spory soudců se státem, ať už se týkají jejich jmenování (*Juričić proti Chorvatsku*, č. 58222/09, rozsudek ze dne 26. července 2011), kariérního postupu (*Džidževa-Trendafilova proti Bulharsku*, č. 12628/09, rozhodnutí ze dne 9. října 2012), převedení k jinému soudu (*Tosti proti Itálii*, č. 27791/06, rozhodnutí ze dne 12. května 2009), pozastavení výkonu funkce (*Paluda proti Slovensku*, č. 33392/12, rozsudek ze dne 23. května 2017, § 33–34), kárného řízení (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku*, č. 55391/13 a 2 další, rozsudek velkého senátu ze dne 6. listopadu 2018, § 120) nebo propuštění (*Olujić proti Chorvatsku*, č. 22330/05, rozsudek ze dne 5. února 2009, § 31–43), snížení platu po odsouzení za kárné provinění (*Harabin proti Slovensku*, č. 58688/11, rozsudek ze dne 20. listopadu 2012, § 118–123) či dokonce odvolání z funkce v rámci státní správy soudů při zachování postavení soudce (*Denisov proti Ukrajině*, č. 76639/11, rozsudek velkého senátu ze dne 25. září 2018, § 54).

b) Použití těchto zásad na projednávanou věc

Soud nepochyboval o tom, že předmětem řízení byl spor o právo stěžovatele coby člena NRS pokračovat nerušeně ve výkonu funkce, do které byl zvolen na předem stanovenou dobu. Toto právo plyne přímo z ústavy, podle níž jsou členové NRS voleni na čtyřleté funkční období. Zákon o NRS platný v době, kdy byl stěžovatel jmenován, stanovil nadto taxativní výčet důvodů, které mohly vést k předčasnému zániku mandátu (úmrtí, rezignace, jmenování do jiné soudní funkce a dosažení věkové hranice pro odchod do penze). Až do sporné novelizace zákona o NRS judikatura setrvala zdůrazňovala nedotknutelnost mandátu členů NRS. Vláda argumentovala, že tato novela byla reakcí na nález z června 2017, v němž ústavní soud kritizoval, že funkční období jednotlivých členů NRS se časově nepřekrývají, tj. nezačínají a nekončí ke stejnému dni. Předmětný nález byl dle Soudu vydán senátem, jehož členy byli i soudci M. M. a L. M., oba jmenovaní do funkce za nestandardních okolností v rozporu s požadavkem článku 6 Úmluvy na „soud zřízený zákonem“ (*Xero Flor w Polsce sp. z o. o. proti Polsku*, č. 4907/18, rozsudek ze dne 7. května 2019, § 289–291). Daný nález sice kritizoval tehdejší stav, ale nenaznačoval, že by měl být řešen předčasným skončením mandátu některých členů NRS. Neztotožnil se ani s argumentací vlády, že sledovaného cíle nebylo možné dosáhnout při současném respektování délky mandátu tehdejších členů NRS. Podle Soudu stačilo zkrátit funkční období v budoucnu jmenovaných členů, nebo naopak prodloužit mandát některým stávajícím členům. Soud konečně poukázal i na názor nejvyššího soudu vyjádřený v rozsudku z prosince 2019, podle kterého byly změny provedené novelizací zákona o NRS protiústavní.

Ve světle kritérií, které vytyčil ve věci *Eskelinen*, se dále Soud zabíral otázkou, zda „právo“ uplatňované stěžovatelem mělo „občanskoprávní“ povahu v autonomním smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Úvodem předeslal, že tato judikatura byla rozvinuta v kontextu běžných pracovněprávních sporů mezi úředníky a orgány veřejné moci. Od té doby se používá na mnoho typů sporů týkajících se soudců, jejich služby nebo kariéry, protože soudnictví, i když není součástí běžné státní služby, tvoří součást typické veřejné služby. Novým aspektem tohoto případu je, že se netýká hlavní profesní činnosti stěžovatele jako soudce, ale výkonu funkce voleného člena NRS.

Soud využil příležitosti a dále rozpracoval první podmínku tzv. *Eskelinenova* testu. Ta požaduje, aby právní úprava výslovně vylučovala přístup určitého okruhu pracovněprávních sporů veřejných zaměstnanců a státu ze soudního přezkumu. Tato podmínka je podle Soudu záměrně přísná vzhledem

k tomu, že její splnění vede k vyvrácení domněnky o použitelnosti článku 6 na běžné pracovní spory se státními zaměstnanci. V praxi byla také splněna jen velmi vzácně. Soud uznal, že tento přístup není ve všech situacích vhodný. Připustil proto, že první podmínku lze považovat za splněnou i bez výslovného ustanovení právního řádu, tedy i tam, kde má vyloučení soudního přezkumu implicitní povahu, zejména pokud vyplývá ze systémového výkladu platného právního rámce nebo celé právní úpravy.

Vláda argumentovala tím, že zákon o NRS nikdy nepočítal s možností odvolání proti zániku funkce člena NRS. Polské právo tak v této oblasti implicitně vylučovalo přístup k soudu. Stěžovatel naopak tvrdil, že za situace, kdy žádné ustanovení právního řádu výslovně přístup k soudu nevylučovalo, soudy se měly jeho případem meritorně zabývat. Soud nepovažoval za nutné tento rozpor vyjasnit, protože v každém případě podle něho nebyla splněna podmínka druhá.

V souvislosti s tím, zda mohlo být vyloučení soudní ochrany práv stěžovatele za daných okolností odůvodněno objektivními důvody v zájmu státu, Soud zdůraznil, že k tomu, aby vnitrostátní právní předpisy mohly vyloučit působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy, musí být slučitelné s požadavky právního státu. Tento koncept mimo jiné předpokládá, že zásahy do práv vyplývají z právních norem s obecnou působností (*Baka proti Maďarsku*, cit. výše, § 117). Tato podmínka nebyla dodržena v případě novely z roku 2017, která mířila na skupinu patnácti jasně identifikovatelných osob – soudních členů NRS zvolených podle předchozí úpravy. Soud přitom již dříve rozhodl, že zákony přijaté vůči konkrétním osobám jsou v právním státě nepřipustné (*Selahattin Demirtaş proti Turecku* (č. 2), č. 14305/17, rozsudek velkého senátu ze dne 22. prosince 2020, § 269). Při zkoumání druhé podmínky nelze odhlížet od toho, že projednávaná věc úzce souvisí s nezávislostí soudů, která předpokládá autonomii NRS na politických vlivech. Odvolání nebo hrozba odvolání člena NRS během funkčního období může mít vliv na nezávislost tohoto člena při výkonu jeho soudcovské funkce.

Vzhledem k prominentnímu postavení, které soudnictví zaujímá v demokratické společnosti, a k významu dělby moci je nezbytné chránit představitele soudní moci před opatřeními ohrožujícími jejich nezávislost a autonomii. Z Úmluvy nevyplývá povinnost zřídit soudcovskou radu jakožto orgán odpovědný za výběr soudců. Avšak tam, kde byla zřízena, by orgány státu měly respektovat její nezávislost. Nezávislost soudní moci je třeba chápat v inkluzivním smyslu. Vztahuje se nejen na soudce při jejich rozhodovací činnosti, ale i na výkon jiných funkcí, které úzce souvisí s justičním systémem. Polská NRS má podle ústavy zaručovat nezávislost soudů a soudců. Naplňování tohoto poslání je stěžejní možné, pokud sama NRS nebude dostatečně nezávislá na výkonné a zákonodárné moci. Význam nezávislosti soudcovských rad zdůrazňují také doporučení Výboru ministrů i dalších orgánů Rady Evropy. Klíčovou funkcí NRS při zajišťování nezávislosti soudů je její výlučná pravomoc navrhnout kandidáty na jmenování na všech úrovních soudnictví. Formálně sice soudce jmenuje prezident, může tak ovšem činit pouze na základě doporučení od NRS.

Soud se dále zaměřil na změnu způsobu volby soudních členů NRS, jež byla zavedena novelou z roku 2017. Podle té byla volba těchto členů NRS v režii Sejmu namísto shromáždění soudců. Ústavní soud ve svém nálezu z července 2007 shledal, že pravidla týkající se volby soudců do NRS mají ústavněprávní význam, neboť *de facto* určují, zda bude tento klíčový orgán nezávislý. Proto je podstatné, aby soudní členy NRS volili sami soudci. Teprve v nálezu z června 2017 ústavní soud toto pravidlo zpochybnil a konstatoval, že ústava výslovně neurčuje, kdo může volit soudce do NRS, a proto je tato otázka vyhrazena zákonodárci. V dalším nálezu z března 2019 potom ústavní soud potvrdil ústavnost novely zákona z roku 2017 přiznávající Sejmu pravomoc volit soudní členy NRS.

Soud vyslovil pochybnosti o legitimitě tohoto nálezu. Odkázal zejména na rozsudek nejvyššího soudu z prosince 2019, ve kterém shledal, že takto ustavená NRS neskýtá dostatečné záruky nezávislosti, neboť je zcela v područí zákonodárné a výkonné moci, které mají rozhodující vliv na složení NRS. Fakticky jmenovaly 23 z 25 členů tohoto orgánu. Podle nejvyššího soudu tato situace vedla k natolik flagrantnímu narušení dělby moci, že NRS přestala být nezávislým orgánem. K témuž závěru později dospěl i nejvyšší správní soud, který k tomu doplnil, že kroky zákonodárce byly motivovány záměrem podrobit NRS určité formě dohledu ze strany parlamentní většiny. S ohledem na oba výše uvedené

rozsudky Soud přitakal, že zásadní změny ve způsobu volby soudních členů NRS fakticky znamenají, že tento orgán ji není apolitický a nezávislý.

Soud proto dospěl k závěru, že druhá podmínka testu Eskelinen nebyla splněna. Vynětí situace, v níž se ocitl stěžovatel, z možnosti soudního přezkumu nebylo odůvodněné objektivními důvody v zájmu státu. Bránění stěžovateli, aby hájil své právo pokračovat ve výkonu funkce v NRS po celé čtyři roky, právo úzce spojené s nezávislostí soudnictví, nelze v právním státě považovat za legitimní zájem. Soudci, stejně jako ostatní občané, mají právo na ochranu před svévolí ze strany zákonodárné a výkonné moci a pouze dohled nezávislého soudního orgánu nad zákonností opatření, jako je předčasné odvolání z funkce, může zajistit, že tato ochrana bude účinná. Soud proto rozhodl, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy je ve své občanskoprávní složce na projednávanou situaci použitelný.

(ii) K odůvodnění

a) Obecné zásady

Soud úvodem zdůraznil, že právní stát patří mezi základní charakteristiky demokratické společnosti. Požadavky, které z tohoto pojmu vyplývají, jsou vlastní všem článkům Úmluvy. Právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy je třeba vykládat ve světle preambule Úmluvy, která ve své relevantní části prohlašuje právní stát za součást společného dědictví smluvních států. Svévole je přímým popřením tohoto pojetí, a proto je v právním státě nepřípustná. V tomto smyslu je Úmluva v podstatě nástrojem právního státu.

Právo na přístup k soudu je nedílnou součástí práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy (*Golder proti Spojenému království*, č. 4451/70, rozsudek pléna ze dne 21. února 1975, § 28–36). Bez přístupu k nezávislému a nestrannému soudu vyvstává v podstatě vždy otázka souladu s právním státem. Přesto právo na přístup k soudům není absolutní a může podléhat omezením. Ta však nesmějí omezovat přístup jednotlivce k soudní ochraně práv takovým způsobem nebo v takovém rozsahu, aby tím byla dotčena samotná podstata tohoto práva. Jakákoliv omezení nebudou slučitelná s čl. 6 odst. 1, ledaže sledují legitimní cíl a existuje přiměřený vztah proporcionality mezi použitými prostředky a cílem, jehož má být dosaženo (*Zubac proti Chorvatsku*, č. 40160/12, rozsudek velkého senátu ze dne 5. dubna 2018, § 78).

b) Použití těchto zásad na projednávanou věc

Soud ponechal výše otevřenou otázku, zda byla splněna první podmínka Eskelinenova testu. Na poli odůvodnění nicméně vzal na zřetel argumentaci vlády, že byl stěžovatelův přístup k soudu podle vnitrostátního práva vyloučen, a to jak podle původní úpravy před skončením jeho funkční období v NRS, tak po přijetí sporné novely. Soud tak musel posoudit, zda bylo vynětí ze soudního přezkumu odůvodněné v souladu s obecnými zásadami plynoucími z judikatury.

Vláda žádné důvody ospravedlňující absenci soudního přezkumu neuvedla.

Soud vyjádřil názor, že podobné procesní záruky, jaké by měly být k dispozici v případě odvolávání soudců, se mají uplatnit i v případě předčasného ukončení členství soudce v NRS. Dále zdůraznil potřebu chránit autonomii NRS, zejména v záležitostech týkajících se jmenování soudců, před vnějšími politickými vlivy. Soud vzal proto v úvahu silný veřejný zájem na zachování nezávislosti soudnictví a respektování zásad právního státu. Přihlédl též k celkovému kontextu reforem polské justice, které měly za cíl oslabení nezávislosti soudnictví, počínaje vážnými nesrovnalostmi při volbě soudců ústavního soudu v prosinci 2015, dále zejména přestavbu NRS a zřízení nových senátů nejvyššího soudu při současném rozšíření kontroly ministra spravedlnosti nad soudy a posílení jeho kárné pravomoci. V důsledku postupných reforem bylo soudnictví vystaveno takovým zásahům moci výkonné a zákonodárné, že tím byla jeho nezávislost podstatně ochromena. Případ stěžovatele je pouze jedním z příkladů tohoto obecného trendu.

S ohledem na tyto skutečnosti Soud konstatoval, že byla narušena samotná podstata stěžovatelova práva na přístup k soudu. K porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy tedy došlo.

III. Odlišná stanoviska

K rozsudku připojil souhlasné stanovisko soudce Lemmens. V něm zdůraznil, že v rámci druhého kroku testu, jímž se hodnotí, zda je čl. 6 odst. 1 Úmluvy na dané řízení použitelný, nemusí stěžovatel prokázat existenci práva majícího oporu ve vnitrostátním právním řádu. Postačuje, že v dané věci existovalo „hájitelné“ právo. Pokud jde o otázku občanské povahy práva, vyjádřil přesvědčení, že se většina měla zabývat splněním první podmínky Eskelinenova testu, tj. výlukou ze soudního přezkumu, nikoli rovnou přejít k podmínce druhé.

Soudci Serghides a Felici se ve svém společném částečně nesouhlasném stanovisku ohradili proti tomu, že velký senát nepřiznal stěžovateli spravedlivé zadostiučinění z titulu nemajetkové újmy, protože považoval příznivé rozhodnutí za vhodnou a postačující formu nápravy.

Polský soudce Wojtyczek ve svém nesouhlasném stanovisku kritizoval praxi rozšiřování věcné působnosti článku 6 Úmluvy na veřejnoprávní spory, které jsou nazírány jako věc soukromého zájmu. Nositelé veřejné moci tak mohou, pokud jde o stejné činy nebo situace, kumulovat výhody veřejné moci a individuální práva; souběžně vystupují jako nositelé veřejné moci i jako nositelé subjektivních práv. Projednávaná věc dle něho ilustruje, jak eroze právního státu na vnitrostátní úrovni může kontaminovat i respektování zásad právního státu na mezinárodní úrovni. Kromě toho se Soud vyhnul rozsouzení nejzásadnější otázky předložené stěžovatelem, zda z článku 6 plyne právo na přístup k soudu, který je oprávněn přezkoumat primární právní předpisy a prohlásit je za neplatné.