

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 1. června 2023 ve věci č. 19750/13 – *Grosam proti České republice*

Velký senát Soudu rozhodl jednomyslně o nepřijatelnosti stížnosti týkající se kárného řízení se soudním exekutorem, a to v rovině namítaného porušení práva na nezávislý a nestranný soud dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy pro nedodržení předepsané šestiměsíční lhůty, z důvodu neslučitelnosti *ratione materiae* s článkem 2 Protokolu č. 7 v případě práva na odvolání a ve vztahu k ostatním výhradám na nespravedlnost řízení pro zjevnou neopodstatněnost. Velký senát tím nahradil rozsudek senátu první sekce v této věci, přičemž se vyjádřil zejména k požadavkům na náležité formulování stížnostních námitek jak v rámci vnitrostátního řízení, tak v řízení před Soudem.

I. Skutkové okolnosti

Proti stěžovateli, soudnímu exekutorovi, podala ministryně spravedlnosti kárnou žalobu poté, co vyšlo najevo, že vyhotovil zápis s přímým svolením k vykonatelnosti, jehož podstatou bylo uznání dluhu obchodní společnosti, za níž vystupoval finanční ředitel, ač k takovému právnímu jednání nebyl podle obchodního rejstříku a stanov oprávněn. Kárnou žalobu projednával kárný senát Nejvyššího správního soudu („NSS“) 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, řádně zastoupený advokátem, založil svou obranu na tom, že mu byla předložena k nahlédnutí listina dokládající jednatelské oprávnění. Tu však nedoložil. Argumentoval tím, že coby kárně obviněný není povinen dokazovat svou nevinu. Kárný soud shledal stěžovatele vinným a uložil mu pokutu ve výši 350 000 Kč. V ústavní stížnosti stěžovatel zejména namítal, že na něho bylo v rozporu se zásadou presumpce nevinu přeneseno důkazní břemeno k prokázání své nevinu a že mu právní úprava nedávala možnost napadnout rozhodnutí kárného soudu odvoláním, jak v trestních věcech vyžaduje článek 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Ústavní stížnost byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost. Ústavní soud odkázal mimo jiné na svůj dřívější nález, v němž naznal, že absence odvolání proti rozhodnutí kárného senátu není protiústavní.

Dne 23. června 2022 rozhodl senát první sekce Soudu čtyřmi hlasy proti třem o porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, protože stěžovatelova věc nebyla projednána nezávislým a nestranným soudem. Tím podle něho není zvláštní senát NSS, jehož členy jsou přísedící, kteří jsou vybíráni netransparentním způsobem a nepožívají dostatečných záruk proti vnějším tlakům. Tyto nedostatky nemohl zhojit ani přezkum rozhodnutí Ústavním soudem, jenž není soudem s úplnou přezkumnou pravomocí.

V listopadu 2022 panel pěti soudců vyhověl žádosti vlády o postoupení věci velkému senátu.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K ROZSAHU PŘEZKUMU VELKÝM SENÁTEM

a) Závěry senátu první sekce

Podle senátu první sekce Soudu (viz § 66 rozsudku) vznesl stěžovatel ve formuláři stížnosti celkem tři námitky: *zprv* nebyla respektována zásada presumpce nevinu, protože na něho bylo uvaleno břemeno, aby prokázal svou nevinu, zatímco kárný soud provedl pouze důkazy svědčící o opaku, aniž by sám vyhledával důkazy v jeho prospěch; *zadruhé* kárný soud neumožnil stěžovateli navrhnout doplnění důkazů před ukončením jednání; a *zatřetí* se Ústavní soud náležitě nevypořádal s jeho argumentací v ústavní stížnosti. Stěžovatel dále brojil proti nemožnosti napadnout rozhodnutí kárného soudu odvoláním v rozporu s článkem 2 Protokolu č. 7. V této souvislosti tvrdil, že kárný senát nelze považovat vzhledem k jeho složení, zejména nedostatečné odbornosti a nezávislosti přísedících, za „nejvyšší soud“ ve smyslu druhého odstavce tohoto ustanovení, který stanoví výjimku

z práva na odvolání v trestních věcech, pokud byl jednotlivec souzen v prvním stupni nejvyšším soudem.

Jelikož senát dospěl k závěru, že posuzované řízení nemá trestní charakter, prohlásil námitky porušení presumpce neviny dle čl. 6 odst. 2 a na nemožnost domoci se výsledku svědků ve svůj prospěch dle čl. 6 odst. 3 písm. d) za neslučitelné *ratione materiae* s Úmluvou (viz § 53 a 99 rozsudku). Jako zjevně neopodstatněnou dále vyhodnotil námitku nedostatečného odůvodnění odmítavého usnesení Ústavního soudu (viz § 53 a 157–158 rozsudku). Pokud jde o podpůrnou argumentaci, původně vztaženou k článku 2 Protokolu č. 7, ohledně absence odvolání, senát ji přehodnotil a kvalifikoval jako samostatnou námitku vůči složení kárného „soudu“ na poli čl. 6 odst. 1 Úmluvy. A posléze rozhodl, že stěžovateli byl upřen přístup k nezávislému a nestrannému soudu, poněvadž kárný soud nesplňoval požadavky transparentnosti a záruk proti vnějším tlakům (viz § 113–151 rozsudku). V neposlední řadě senát nepovažoval za nutné zabývat se ostatními námitkami zpochybňujícími spravedlnost kárného řízení proti stěžovateli na poli čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz § 53 a 154 rozsudku).

b) Rozsah „věcí“ před velkým senátem

Ve smyslu ustálené judikatury Soudu je „věcí“ postoupenou velkému senátu stížnost v rozsahu, v jakém byla prohlášena za přijatelnou, spolu s námitkami, které nebyly prohlášeny za nepřijatelné (*Fedotova a ostatní proti Rusku*, č. 40792/10 a další, rozsudek velkého senátu ze dne 17. ledna 2023, § 83). Jelikož senát ve svém rozsudku (viz § 99 a 157–158) prohlásil za nepřijatelné námitky stěžovatele podle čl. 6 odst. 2 a 3 písm. d) Úmluvy a námitku ohledně absence řádného odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu, těmito námitkami se velký senát nemohl zabývat. Jeho přezkum se tak omezil na: a) námitku podle článku 2 Protokolu č. 7, kterou senát překvalifikoval a posuzoval z hlediska čl. 6 odst. 1 Úmluvy a b) ostatní námitky tvrzené nespravedlností řízení na poli čl. 6 odst. 1, jejichž přijatelností se senát nezabýval, protože je shledal nedůvodnými.

c) Námitka týkající se práva na nezávislý a nestranný soud

Velký senát připomněl, že stížnost k Soudu zahrnuje dva navzájem propojené aspekty: skutková tvrzení a právní argumenty (*Radomilja a ostatní proti Chorvatsku*, č. 37685/10 a 22768/12, rozsudek velkého senátu ze dne 20. března 2018, § 110). Jde-li o stížnosti na poli článku 6 Úmluvy, musí obsahovat všechny parametry nezbytné k tomu, aby bylo jasné, kterou dílčí otázkou se má Soud zabývat. Rozsah tohoto ustanovení je totiž značně široký, přičemž soudní přezkum se musí omezit jen na konkrétní tvrzení stěžovatele (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku*, č. 55391/13 a 2 další, rozsudek velkého senátu ze dne 6. listopadu 2018, § 104). Nepostačuje tedy, že je porušení Úmluvy „zjevné“ z okolností případu nebo podání stěžovatele. Stěžovatel musí tvrdit, že určité jednání nebo opomenutí založilo porušení práv podle Úmluvy, a to takovým způsobem, který nenechá Soud na pochybách, zda byla příslušná námitka vznesena, či nikoli (*Farzaliyev proti Ázerbájdžánu*, č. 29620/07, rozsudek ze dne 28. května 2020, § 55). Soud nemá pravomoc suplovat stěžovatele a na základě předložených skutkových okolností a argumentů formulovat nové námitky.

Ve stížnosti k Soudu stěžovatel tvrdil, že došlo k porušení článku 2 Protokolu č. 7 z důvodu, že vnitrostátní právní úprava neumožňuje napadnout rozhodnutí kárného soudu odvoláním. Nebrojl proti složení kárného soudu jako takového. Na nedostatečné záruky odbornosti a nezávislosti přísedících členů senátu upozornil jen s cílem vyloučit použití výjimky z práva na odvolání v trestních věcech dle čl. 2 odst. 2 Protokolu č. 7. Podle tohoto ustanovení se nelze dovolávat práva na odvolání v trestní věci, pakliže byl jednotlivec souzen v prvním stupni nejvyšším soudem. Stěžovatel tedy nerozporoval, že kárný senát splňoval atributy „soudu“ ve smyslu článku 6 Úmluvy, ale pouze že jej nelze považovat za „nejvyšší soud“. Avšak takový podpůrný argument není samostatnou námitkou. Podle velkého senátu tedy stěžovatel námitku vůči nezávislosti a nestrannosti kárného soudu ve stížnosti neuplatnil. Pokud takový záměr měl, bylo jeho odpovědností, aby příslušnou námitku formuloval jednoznačným způsobem, což učinil až v dodatečném podání z 5. listopadu 2015. Jestliže senát první sekce přesto z vlastní iniciativy vyzval vládu, aby se k tomuto aspektu vyjádřila, překročil

tím meze pravomocí Soudu podle článků 32 a 34 Úmluvy. Předmětnou námitku stěžovatel poprvé uplatnil až více než šest měsíců od doby, co mu bylo v září 2012 v rámci kárného řízení doručeno usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti. Soud tedy dal za pravdu vládě a prohlásil námitku porušení práva stěžovatele na nezávislý a nestranný soud za nepřijatelnou podle čl. 35 odst. 1 Úmluvy pro nedodržení pravidla šesti měsíců.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 6 ODS. 1 ÚMLUVY V JINÝCH ASPEKTECH

Nad rámec shora uvedených námitek stěžovatel spatřoval pochybení kárného senátu v tom, že se ho před vynesením rozsudku nedotázal, zda si nepřeje doplnit dokazování, a že jej uznal vinným, protože nepředložil písemnost dokládající jednatelské oprávnění finančního ředitele dlužné společnosti.

a) K přijatelnosti

Strany byly zajedno v tom, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy je na posuzované řízení použitelný ve své občanskoprávní části. K témuž závěru dospěl i senát první sekce Soudu (§ 89–92 rozsudku). Velký senát souhlasil a připomněl, že na kárné řízení se soudním vykonavatelem dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy v jeho civilní větvi (*Bayer proti Německu*, č. 8453/04, rozsudek ze dne 16. července 2009, § 37–39). Nespatořoval proto důvod, proč by tomu mělo být jinak v případě soudního exekutora.

Odlišný pohled měly strany na otázku, zdali se dané ustanovení na věc stěžovatele použije i v jeho trestní části. Velký senát se přiklonil k postoji vlády a senátu první sekce. Z ustálené judikatury vyplývají tři tzv. engelovská kritéria (*Engel a ostatní proti Nizozemsku*, č. 5100/71 a další, rozsudek ze dne 8. června 1976, § 82), jimiž se určuje, zda stěžovatel čelil „trestnímu obvinění“ v autonomním významu, který tomuto slovnímu spojení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale i článek 2 Protokolu č. 7, připisují. Prvním kritériem je právní kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu, druhým povaha deliktu a třetím druh a stupeň závažnosti sankce, která dotčené osobě hrozila. Delikt, z něhož byl stěžovatel uznán vinným, byl ve vnitrostátním právu formálně klasifikován jako kárné provinění, nikoli trestný čin. Svou povahou jde o delikt ryze disciplinární, tedy netrestní. Nasvědčuje tomu jednak to, že se deliktu nemůže dopustit každý, ale jen soudní exekutoři, tj. úzce vymezená skupina osob se zvláštním postavením, jednak sledovaný účel, kterým je ochrana pravidel pro řádný výkon této profese. Pokud jde o třetí kritérium, tedy povahu a stupeň závažnosti hrozící sankce, velký senát zdůraznil, že i když stěžovateli mohla být uložena pokuta až do výše 800 000 Kč (necelých 31 000 eur), tato skutečnost sama o sobě neumožňuje učinit závěr, že čelil trestnímu obvinění (srov. *Müller-Hartburg proti Rakousku*, č. 47195/06, rozsudek ze dne 19. února 2013, § 47, kde šlo o pokutu ve výši 36 000 eur).

Soud tudíž shrnul, že článku 6 Úmluvy se stěžovatel mohl v daném řízení dovolávat jen v jeho občanskoprávní, ne však v trestní části.

b) K odůvodněnosti

1. K povinnosti vyhledávat důkazy a jejich hodnocení

Velký senát vyzdvihl, že z čl. 6 odst. 1 Úmluvy v jeho civilní větvi nelze dovodit povinnost soudů vyhledávat důkazy ve prospěch jedné ze stran. Takový pozitivní závazek může vznikat jen za velmi specifických okolností a v kontextu řízení, jež jsou podle tohoto ustanovení trestní (např. *V. C. L. a A. N. proti Spojenému království*, č. 77587/12 a 74603/12, rozsudek ze dne 16. února 2021, § 195–200). I když článek 6 zaručuje právo na spravedlivý proces, nestanoví žádná pravidla pro přípustnost důkazů nebo způsob, jakým by měly být důkazy hodnoceny, což jsou záležitosti, jejichž úprava přísluší vnitrostátnímu právu a soudům. Ani velkému senátu Soudu nepřisluší přezkoumávat váhu, kterou vnitrostátní soudy přikládaly konkrétním důkazům. Soud není orgánem čtvrté instance, a proto zásadně nemůže zpochybňovat posouzení vnitrostátních soudů, ledaže by jejich zjištění byla svévolná nebo zjevně nerozumná (*De Tommaso proti Itálii*, č. 43395/09, rozsudek velkého senátu ze dne 23. února 2017, § 170). V projednávané věci Soud neměl za to, že způsob, jakým kárný soud rozložil důkazní břemeno a hodnotil důkazy, byl svévolný anebo zjevně nerozumný.

2. K přípustnosti důkazů

Článek 6 Úmluvy v občanském soudním řízení nezaručuje právo na předvolání svědků ve svůj prospěch ani na připuštění jiných důkazů (*Wierzbicki proti Polsku*, č. 24541/94, rozsudek ze dne 18. června 2002, § 39). Omezení těchto práv však musí být v souladu s požadavky práva na spravedlivý proces, včetně zásady rovnosti zbraní. V projednávané věci advokát stěžovatele ve své závěrečné řeči poznamenal, že jeho klient by případně mohl předložit doplňující důkazy k tomu, že finanční ředitel společnosti byl ke spornému právnímu jednání oprávněn. Žádný konkrétní návrh na dokazování však nepřednesl. Jinými slovy i v této fázi řízení měl stěžovatel možnost navrhnout výslech svědků, kteří byli přítomni vyhotovení exekutorského zápisu, ale této příležitosti nevyužil.

3. K právu na odvolání

A konečně co se týče opravných prostředků, stěžovatel se v souvislosti s nemožností podat odvolání proti rozhodnutí kárného soudu nedovolával práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nýbrž práva na odvolání v trestních věcech chráněného článkem 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Senát první sekce Soudu tuto námitku překvalifikoval a zkoumal z pohledu obecného požadavku spravedlnosti na základě čl. 6 odst. 1. Velký senát však takový postup označil za nesprávný. Tato námitka měla být zkoumána prizmatem článku 2 Protokolu č. 7, jak byla původně formulována. Na okraj podotkl, že článek 6 Úmluvy nenutí smluvní státy zřizovat odvolací nebo kasační soudy (*Platakou proti Řecku*, č. 38460/97, rozsudek ze dne 11. ledna 2001, § 38). Stěžovatel měl v každém případě možnost podat ústavní stížnost, čehož využil, a Ústavní soud se také jeho námitkami věcně zabýval.

Námitky stěžovatele na poli čl. 6 odst. 1 Úmluvy tedy Soud prohlásil za zjevně neopodstatněné.

C. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 2 PROTOKOLU Č. 7

Stěžovatel, vycházející z přesvědčení, že kárně stíhaný čelí trestnímu obvinění ve smyslu Úmluvy, konečně namítal, že mu bylo upřeno právo na odvolání zaručené v článku 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

Velký senát zopakoval, že dané řízení nebylo řízením trestním, a proto ve shodě se stanoviskem české vlády konstatoval, že dovolávané ustanovení není *ratione materiae* na posuzovanou věc použitelné. Tuto námitku stěžovatele tudíž odmítl jako nepřijatelnou v souladu s čl. 35 odst. 3 písm. a) Úmluvy.