Baka proti Maďarsku, rozsudek ze dne 27. 5. 2014 – Nezákonné předčasné ukončení mandátů předsedy Nejvyššího soudu Andráse Baky

Stěžovatel: Baka

Žalovaný stát: Maďarsko

Číslo stížnosti: 20261/12

Datum: 27.05.2014

Článek Úmluvy: čl. 1 Protokolu č. 1
čl. 10
čl. 6 odst. 1

Rozhodovací formace: Senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: pokojné užívání majetku, právní stát, soudce a úřední osoba, spravedlivý proces, svoboda projevu/sdělovací prostředky

Český právní řád: čl. 36 odst. 1 +odst. 3, čl. 17, čl. 11 Listiny základních práv a svobod
§ 13, § 31a zákona č. 82/1998, o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Významnost: 1

Nezákonné předčasné ukončení mandátů předsedy Nejvyššího soudu Andráse Baky

Autorský komentář:

Předkládaný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále také „Soud“) se dotýká předčasného odvolání Andráse Baky z funkce předsedy Nejvyššího soudu Maďarska. Soud zdůraznil, že byť odvolání proběhlo na zákonném, dokonce ústavním, základě a na první pohled souviselo s reorganizačními změnami nejvyššího soudního orgánu, ze širších okolností a sledu událostí je zřejmé, že bylo zkonstruovanou politickou reakcí na vyjádření stěžovatele k připravovaným změnám v justici. Z rozsudku tak plyne, že pojem demokratického právního státu se nevyčerpává pouhým textem zákona, a to dokonce ani nejvyšší právní síly (tj. ústavního zákona), a legislativní procedurou, nýbrž musí respektovat hodnoty demokratické společnosti, mezi něž nezávislost soudní moci a jejich zástupců nepochybně náleží.

Přínosem předkládaného rozsudku je výklad ústavních reforem probíhajících v Maďarsku v kontextu společenské reality a potvrzení materiálního chápání demokratického právního státu. Soud navíc výslovně dovodil, že otázky dělby moci a nezávislosti soudnictví jsou stěžejními otázkami veřejného zájmu. Nezávislé soudnictví je podmínkou demokratického právního státu, neboť jen nezávislé soudy

mohou chránit jednotlivce před silnější státní mocí.

(JUDr. Iva Brožová)

SKUTKOVÝ STAV

Stěžovatel, pan Andras Baka, byl v červnu 2009 po 17 lete praxi soudce u Evropského soudu pro lidská práva a roční praxi u budapešťského odvolacího soudu jmenován maďarským parlamentem předsedou Nejvyššího soudu s mandátem do 22. června 2015. V rámci výkonu své funkce zastával jak správu soudu, tak rozhodovací činnost a dále dozíral na jednotu soudního rozhodování. Ze zákona byl také předsedou Národní rady soudnictví a měl tak povinnost vyjadřovat se k parlamentním zákonům ovlivňujícím soudnictví. Od října 2011 zastával funkci předsedy Sítě předsedů nejvyšších soudů Evropské unie (§ 8 – 10).

V dubnu 2010 získala koalice politických stran Fidesz a KDNP dvoutřetinovou parlamentní většinu a zahájila rozsáhlou ústavní reformu, vůči níž se stěžovatel ze své pozice předsedy Nejvyššího soudu a předsedy Národní rady soudnictví několikrát kriticky vyjádřil, a to zejména s ohledem na své postoje k integritě a nezávislosti soudnictví. Pan Baka se vyjadřoval k čtyřem oblastem reformy: k zákonu o odškodnění osob odsouzených v souvislosti s demonstrací na podzim 2006, který umožňoval zpětné otevření a zrušení konečných rozsudků: ke snížení věku odchodu soudců do důchodu, přičemž, upozorňoval ústavní činitele, že v důsledku podobné úpravy bude muset předčasně ukončit své funkce desetina soudců zejména z vyšších instancí, a to v rozporu se zásadami nezávislosti a neodvolatelnosti soudce; ke změně trestního řádu, kterou úspěšně napadl před Ústavním soudem; konečně k novému zákonu o organizaci a správě soudů, kterým došlo k nahrazení dosavadní Národní rady soudnictví dvěma orgány: Národní soudní kanceláří a Národní soudní radou. Cílem nové úpravy bylo oddělit soudní a správní činnosti doposud sjednocené v rukou předsedy Nejvyššího soudu. Reforma koncentrovala úkoly soudní správy do rukou předsedy nové Národní soudní kanceláře a předsedovi Nejvyššího soudu ponechala vlastní výkon spravedlnosti. Stěžovatel se k navrhované úpravě vyjádřil v projevech před Parlamentem a dne 3. listopadu 2011 vyslovil obavy, že návrh nové úpravy nereaguje na strukturální problémy soudnictví, ale ponechává je v diskreci výkonných orgánů a externí správy, kterým svěřuje v Evropě bezprecedentní pravomoci bez odpovídající odpovědnosti (§ 9 – 16).

Nová ústava (Základní zákon) z 25. dubna 2011 stanovila, že nejvyšším soudním orgánem Maďarska bude Kúria (historický název pro Nejvyšší soud). Jednotliví političtí a vládní představitelé v průběhu roku 2011 opakovaně zdůrazňovali, že jde pouze o změnu názvu instituce a nová Kúria bude mít naprosto stejnou funkci jako Nejvyšší soud. Nicméně 19. listopadu 2011 předložil poslanec Gergely Gulyás Parlamentu zákon (č. 174996) pozměňující Ústavu z roku 1949 tak, že Parlament má zvolit nového předsedu Kúrie nejpozději do 31. prosince 2011. O den později, 20. listopadu 2011. poslanci a předsedové Fidesz a KDNP János Lázár a Péter Harrach předložili Parlamentu zákon č. T/5005 o přechodných ustanoveních Základního zákona, který stanovil, že právním nástupcem Nejvyššího soudu a Národní rady soudnictví se ve věcech výkonu spravedlnosti stane Kúria a ve věcech správy soudů předseda Národní soudní kanceláře. Mandát předsedy Nejvyššího soudu a členů Národní rady soudnictví měl skončit účinností Základního zákona. Nástupnické orgány se měly lišit povahou i oddělenými funkcemi. Proto také mělo dojít rovněž k ukončení mandátů předsedy a členů Národní rady soudnictví a úřadujícího předsedy Nejvyššího soudu účinností Základního zákona. V návaznosti na to byl předložen také návrh novely příslušných ustanovení zákona o organizaci a správě soudnictví stanovující ukončení mandátů členů a předsedy Nejvyšší rady soudnictví a předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu ke dni účinnosti nového Základního zákona. Základní zákon nabyl účinnosti l. ledna 2012, kdy byl také ukončen, s tří a půl ročným předstihem, mandát stěžovatele (§ 17 – 23).

Zákon o organizaci a správě soudů byl dále 9. listopadu 2011 novelizován a doplněn novými kritérii pro volbu předsedy Kúrie, podle nichž bude předseda zvolen Parlamentem na dobu neurčitou z kandidátů, kteří vykonávali alespoň po dobu pět let funkci soudce podle vnitrostátních předpisů. Prezident republiky navrhl 9. prosince 2011 na základě těchto ustanovení Parlamentu volbu Pétera Daráka předsedou Kúrie a Tunde Handó předsedkyní Národní soudní kanceláře. Dne 13. prosince 2011 zvolil Parlament oba kandidáty. Stěžovatel, pan Baka, zůstal působit v nové Kúrii jako soudce. Podle zákonné úpravy se z této pozice dále nemůže svobodně vyjadřovat a poskytovat rozhovory bez souhlasu předsedy Kúrie. Předčasné ukončení mandátů mělo pro stěžovatele také finanční důsledky. Stěžovatel přišel nejen o finanční výhody spojené s mandátem předsedy Nejvyššího soudu, ale v důsledku novelizované právní úpravy také o výhody jinak přiznávané odcházejícím předsedům (§ 25 – 27).

K ústavním změnám v Maďarsku se vyjadřovala řada mezinárodních vládních i nevládních organizací. Evropská komise proti Maďarsku v lednu 2012 zahájila několik zrychlených řízení o porušení povinnosti, mezi jiným i v souvislosti s nezávislosti soudnictví. Soudní dvůr Evropské unie rozhodnutím ve věci C-286/12 Komise proti Maďarsku ze dne 6. listopadu 2012 shledal, že přijetím úpravy vyžadující povinný předčasný odchod soudců, prokurátorů a notářů do důchodu došlo k porušení unijního práva a povinností, které členským státům plynou ze Směrnice Rady 2000/78/ ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (§ 28-31).

Vnitrostátní úprava týkající se povinného odchodu soudců do důchodu byla později zrušena rozhodnutím Ústavního soudu pro rozpor s ústavním požadavkem nezávislosti soudnictví po formální i substantivní stránce; nová úprava obsahovala podle Ústavního soudu extrémně krátké tříměsíční přechodné období a byla v rozporu se zásadou neodvolatelnosti soudců (§ 32 – 45).

Vážné obavy ohledně situace v Maďarsku ve vztahu ke stavu demokracie, zásadám právního státu, respektu k ochraně lidských a sociálních práv a k fungujícímu systému brzd a protivah vyjádřila také Benátská komise. Výbor ministrů Rady Evropy a Evropský parlament (§ 46 – 61).

PRÁVNÍ POSOUZENÍ

1. K tvrzenému porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy
2. Stěžovatel tvrdil, že mu byl zamezen přístup k soudu za účelem obhajoby jeho práv vztahujících se k předčasnému zbavení mandátu předsedy Nejvyššího soudu. Poukázal na to, že jeho propuštění bylo důsledkem ústavní legislativy, která zamezovala jakoukoliv možnost soudního přezkumu, dokonce i u Ústavního soudu.
3. Hodnocení Soudu
4. K přijatelnosti
5. Ještě před vynesením rozsudku v případu Vilho Eskelinen Soud konstatoval, že zaměstnanecké spory mezi státními orgány a státními zaměstnanci, jejichž pracovní náplň vykazuje typické znaky činnosti veřejné správy, která jedná z pozice veřejné moci odpovědné za ochranu obecných zájmů státu, nejsou „civilními“ a proto jsou vyloučené z rozsahu článku 6 odst. 1 Úmluvy (Pellegrin proti Francii, č. 28541/95, rozsudek velkého senátu ze dne 8. prosince 1999, § 66). Podobně jsou z rozsahu článku 6 odst. 1 vyloučené zaměstnanecké spory v soudnictví. Přestože soudnictví není součástí státní správy, je součástí typické veřejné správy (viz Pitkevich proti Rusku, č. 47936/99, rozhodnutí ze dne 8. února 2001; co se týče předsedy Nejvyššího soudu, viz Harabin proti Slovensku, č. 58688/11, rozhodnutí ze dne 20. listopadu 2012).
6. Ve věci Vilho Eskelinen se Soud vrátil k použitelnosti článku 6 odst. 1 Úmluvy a konstatoval, že je věcí smluvních států, a hlavně příslušného vnitrostátního zákonodárce, aby identifikovali, které oblasti veřejné služby se týkají výkonu diskrečních pravomocí vlastních státní suverenitě a které musí převážit nad zájmy jednotlivce. Dále konstatoval, že pokud vnitrostátní systém

zamezuje přístup k soudu. Soud bude ověřovat, zda se jedná opravdu o spor spadající do výjimek ze záruk poskytovaných článkem 6. Pokud tomu tak není, článek 6 odst. 1 se aplikuje (viz Vilho Eskelinen a ostatní, cit. výše, § 61).

7. V souladu s touto judikaturou může postavení stěžovatele jakožto státního zaměstnance odůvodnit vyjmutí z ochrany nabízené článkem 6 za splnění dvou podmínek. Za prvé, stát musí ve svém právním řádu výslovně vyloučit přístup k soudu u příslušných pozic či kategorií zaměstnanců. Za druhé, vyloučení z přístupu k soudu musí spočívat na objektivních důvodech týkajících se zájmu státu (viz ibid, § 62). K ospravedlnitelnosti nestačí tvrzení státu, že se dotyčný státní zaměstnanec podílí na výkonu veřejné moci. Stát musí také prokázat, že předmět sporu je vázán na výkon veřejné moci. V zásadě tak nic neospravedlňuje vyjmutí běžných pracovních sporů z ochrany a záruk článku 6 jenom s ohledem na zvláštní povahu vztahu mezi příslušným státním zaměstnancem a dotčeným státem. V důsledku toho tak zde bude existovat předpoklad aplikovatelnosti článku 6. Je proto na žalovaném státu, aby prokázal, za prvé, že stěžovatel jakožto státní zaměstnanec nemá podle vnitrostátního práva přístup k soudu, a za druhé, že vyloučení práv chráněných článkem 6 je v případě tohoto zaměstnance odůvodněné (ibid. § 62).
8. V návaznosti na případ Vilho Eskelinen Soud následně konstatoval aplikovatelnost článku 6 na spory týkající se platů soudců (srov. Petrova a Chornohryvets proti Ukrajině, č. 6360/04 a 16820/04, rozhodnutí ze dne 15. května 2008, § 15), na spory týkající se jmenování soudců (viz Juricic proti Chorvatsku, č. 5822/09, rozsudek ze dne 26. července 2011, § 53 – 57), povýšení (viz Dzhidzheva-Trendafilova proti Bulharsku, č. 12628/09, rozhodnutí ze dne 9. října 2012, § 42 – 50), přeložení (viz Tosti proti Itálii, č. 27791/06, rozhodnutí ze dne 12. května 2009), kárné řízení (viz Harabin, cit. výše, § 122 – 123) a odvolání z funkce (viz Olujic proti Chorvatsku, č. 22330/05, rozsudek ze dne 5. února 2009. § 31 – 44; G. proti Finsku, č. 33 173/05, rozsudek ze dne 27. ledna 2009, § 34) v případech, kdy vnitrostátní právo umožňovalo přístup k soudu za účelem napadení příslušných rozhodnutí. Konkrétně Soud shledal článek 6 aplikovatelným ve své civilní části na disciplinární řízení vedené proti předsedovi Nejvyššího soudu (viz Harabin, cit. výše, § 122 – 123), včetně takového řízení, které vede k odvolání funkcionáře (viz Olujic, cit. výše, § 34 -45) a také k odvolání soudce Nejvyššího soudu (Oleksandr Volkov proti Ukrajině, č. 21722/11, rozsudek ze dne 9. ledna 2013, § 87 -91).
9. Podle Soudu se naopak článek 6 nepoužije na řízení týkající se odvodů (viz Apay proti Turecku, č. 3964/05, rozhodnutí ze dne 11. prosince 2007) a na disciplinární řízení týkající se státních zástupců (viz Nazsiz proti Turecku, č. 22412/05, rozhodnutí ze dne 26. května 2009), pokud je vnitrostátní legislativa, v souladu se státním zájmem, vylučuje z přístupu k soudu.
10. – 72. Projednávaný případ stěžovatele se od kritérií ve věci Vilho Eskelinen liší potud, že stěžovateli byl odmítnut přístup k soudu v souvislosti s předčasným ukončením funkce předsedy Nejvyššího soudu. Pravomoc Soudu ratione materiae k přezkumu stížnosti podle článku 6 musí být přezkoumaná společně s meritorním posouzením. Soud shledal, že stížnost není zjevně nepřijatelná ve smyslu článku 35 odst. 3 písm. a) Úmluvy, ani nepřijatelná z jiného důvodu.
11. K odůvodněnosti
12. Soud opakuje, že článek 6 odst. 1 zajišťuje právo každého jednotlivce předložit svou věc týkající se jeho občanských práv a závazků soudu. V tomto směru je obsahem článku 6 odst. 1 „právo na soud“ , jehož součástí je i právo na přístup k soudům za účelem zahájení řízení v civilních věcech (viz Golder proti Spojenému království, č. 4451/70, rozsudek ze dne 21. února 1975). Právo na přístup k soudům nicméně není absolutní povahy a může být předmětem omezení potud, pokud nezamezí přístupu jednotlivce takovým způsobem, že naruší jeho samotnou podstatu, nebude sledovat legitimní cíl nebo nezachová rovnováhu a přiměřenost mezi uplatněnými nástroji a sledovaným cílem (viz Ashingdane proti Spojenému království, č. 8225/78, rozsudek ze dne 28. května 1985, § 57; Markovic a ostatní proti Itálii, č. 1398/03, rozsudek velkého senátu ze dne 14. prosince 2006, § 99).

13. V projednávané věci Soud poznamenává, že maďarský vnitrostátní systém nevylučoval explicitně přístup soudců Nejvyššího soudu, včetně jeho předsedy, k soudu (viz, opačně, Apay a Nazsiz, cit. výše). Vnitrostátní zákon naopak výslovně umožňoval přístup k soudu v případě odvolání soudního funkcionáře, neboť upravoval nárok napadnout odvolání z funkce před pracovněprávním soudem.
14. Právo stěžovatele na přístup k soudu tak nebylo omezeno výslovným vyloučením, ale skutečností, že napadené rozhodnutí o předčasném ukončení jeho mandátu předsedy Nejvyššího soudu bylo uvedeno v samotném Základním zákoně (...), a jako takové nemohlo být v žádné podobě předmětem soudního přezkumu, a to ani u Ústavního soudu. Na rozdíl od bývalého místopředsedy, který si mohl podat ústavní stížnost proti zákonným ustanovením ukončujícím jeho funkci, ukončení mandátu předsedy bylo obsaženo v Základním zákoně a u Ústavního soudu nemohlo být napadeno. Přístup stěžovatele k soudu tak fakticky znemožnila povaha zpochybněného nástroje, zatím co první podmínka testu Eskelinen vyžaduje výslovné zákonné vyloučení přístupu k soudu u konkrétní pozice nebo kategorie zaměstnanců.
15. S ohledem na výše uvedené se Soud domnívá, že vláda neprokázala, že předčasné ukončení stěžovatelova mandátu obsahovalo identifikaci přesné oblasti státní služby týkající se diskrečních pravomoci vlastních státní suverenitě, která musí převážit nad zájmy jednotlivce ve smyslu Vilho Eskelinen (viz § 61). Nelze proto uzavřít, že vnitrostátní zákon výslovně vyloučil přístup k soudu ve věci stěžovatelova nároku. První podmínka testu Eskelinen tak nebyla naplněna a článek 6 se ve své civilní části na projednávanou věc může aplikovat.
16. Navíc, i kdyby vnitrostátní právo výslovně odmítlo přístup stěžovatele k soudu a první podmínka testu Eskelinen naplněna byla, Soud se domnívá, že vyloučení přístupu stěžovatele k soudu nebylo odůvodněné. Vláda s odkazem na věc Harabin tvrdila, že pozice předsedy Nejvyššího soudu v sobě ze své povahy zahrnuje výkon pravomocí svěřených veřejným právem a povinnosti hájit obecný zájem státu. Soud však upozornil, že podle nového přístupu, který zaujal ve věci Eskelinens to samo o sobě není rozhodující. Vyloučení bude odůvodněné pouze tehdy, pokud stát prokáže, že dotyčný státní zaměstnanec se podílí na výkonu veřejné moci nebo že zde existuje zvláštní pouto důvěry a loajality (Eskelinen, cit. výše, § 62). V projednávané věci vláda žádné podobné argumenty nepředložila. Soud pokládá za obzvláště důležitou skutečnost, že bývalý místopředseda Nejvyššího soudu měl možnost ukončení svého mandátu u Ústavního soudu napadnout (viz § 46 výše).
17. – 79. Za takových okolností Soud aplikací kritérií Vilho Eskelinen dospěl k závěru, že má pravomoc ratione materiae přezkoumat stížnost a že v stěžovatelově případě došlo k porušení jeho práva na přístup k soudu za účelem přezkumu předčasného ukončení mandátu předsedy Nejvyššího soudu ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy.
18. K tvrzenému porušení článku 10 Úmluvy
19. – 86. Stěžovatel namítal, že jeho odvolání bylo důsledkem názorů, které veřejně prezentoval z pozice předsedy Nejvyššího soudu a Národní rady soudnictví k otázkám zásadního významu pro soudnictví. Z uvedeného důvodu tvrdil porušení článku 10. Vláda naopak namítala, že mezi projevy stěžovatele a ukončením jeho mandátu nebyla žádná spojitost. Nový požadavek pětileté praxe pro kandidáty na post předsedy Kúrie měl naopak garantovat zvýšený vliv soudnictví na výběr vhodných kandidátů. Nevládní organizace intervenující jako třetí strany konstatovaly, že v projednávané věci došlo k ukázkovému propojení individuálních základních práv s procesy ohrožujícími zásady právního státu. Nevládní organizace zdůraznily, že celý případ je nutno posuzovat s ohledem na celkovou situaci a komplexní změny ve fungování právního státu a nezávislosti soudnictví v Maďarsku. Případ má nadto přesah do obecné koncepce ústavních vztahů mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní.
20. Hodnocení soudu
21. K přípustnosti
22. Soud shledal, že stížnost musí být prohlášena za přípustnou.
23. K odůvodněnosti

24. Soud připomíná, že postavení stěžovatele jako předsedy Nejvyššího soudu jej nezbavilo ochrany garantované článkem 10 (viz Harabin proti Slovensku, cil. výše). S ohledem na rostoucí význam zásady dělby moci a záruk nezávislosti soudnictví je nutno podrobit jakýkoliv zásah do svobody projevu soudce v pozici obdobné, jako u stěžovatele, důkladnému přezkumu Soudu. Za účelem určení, zda došlo k porušení zmíněného ustanovení, je nutno nejdříve posoudit, zda napadené opatření zasáhlo do výkonu stěžovatelovy svobody projevu – v podobě formality, podmínky, omezení nebo sankce – nebo zda se nachází v oblasti práva na přístup k zaměstnání nebo na zaměstnání ve veřejné správě, tedy v oblasti nechráněné Úmluvou. Za účelem zodpovězení této otázky musí byt zjištěn obsah opatření v kontextu všech okolností případu a relevantní zákonné úpravy (…).
25. Ve věci Wille Soud zjistil, že dopis, který stěžovatelovi, předsedovi Správního soudu Lichtenštejnská, zaslal lichtenštejnský princ oznamujíc svůj úmysl nejmenovat jej opětovně do veřejné funkce, představoval „sankci za stěžovatelův předchozí výkon svobody projevu“ (viz Wille proti Lichtenštejnsku, č. 28396/95. rozsudek velkého senátu ze dne 28. října.1999, § 50). Soud konstatoval, že princ v dopisu kritizoval obsah stěžovatelovy přednášky a oznámil mu svůj záměr potrestat jej, protože volně vyjádřil svůj názor na otázky ústavního práva. Soud proto uzavřel, že článek 10 je zde aplikovatelný a že došlo k zásahu do stěžovatelova práva na svobodu projevu. Obdobně ve věci Kudeshkina proti Rusku (č. 29492/05, rozsudek ze dne 26. února 2009) Soud shledal, že rozhodnutí zakázat stěžovatelce držení funkce soudkyně bylo podmíněno jejími vyjádřeními pro média. Vnitrostátní orgány neargumentovaly volitelností stěžovatelky do veřejného úřadu ani jejími profesními schopnostmi zastávat soudní funkci. Napadené opatření se proto ve své podstatě vztahovalo ke svobodě projevu, nikoliv k držení veřejné funkce ve správně soudnictví, tedy k právu, které není Úmluvou garantováno.
26. Naopak, ve věci Harabin (viz Harabin, cit. výše, § 88) měl Soud za to, že návrh vlády (na základě zprávy ministra spravedlnosti) anulovat jmenování stěžovatele předsedou Nejvyššího soudu se ve své podstatě vztahovalo ke schopnosti stěžovatele vykonávat svou funkci, a tedy k hodnocení jeho profesní kvalifikace a osobnostních kvalit v kontextu jeho aktivit a postojů k státní správě Nejvyššího soudu. Napadané opatření tedy náleželo do sféry státní správy soudnictví a nikoliv pod právo garantované Úmluvou (…). Klíčovým aspektem případu Harabin bylo jednání stěžovatele v kontextu správy soudnictví a výkonu veřejné služby (…). Disciplinární řízení a sankce se v žádném směru nedotýkaly postojů nebo názorů vyjádřených stěžovatelem v rámci veřejné debaty nebo v médiích. Soud proto v této věci uzavřel, že napadané opatření nepředstavovalo zásah do výkonu svobody projevu stěžovatele (viz rozsudek Harabin, cit. výše, § 150 – 153).
27. V jádru v současnosti projednávaného případu nicméně podle Soudu stojí otázka, zda ukončení mandátu předsedy Nejvyššího soudu bylo čistě důsledkem reorganizace soudnictví v Maďarsku, jak tvrdí vláda, nebo zda bylo, podle tvrzení stěžovatele, důsledkem názorů, které veřejně prezentoval k legislativním reformám ovlivňujícím soudnictví.
28. Soud na úvod poznamenává, že stěžovatel se z pozice předsedy Nejvyššího soudu a Národní rady soudnictví vyjadřoval k jednotlivým legislativním reformám v rozmezí 12. února až 3. listopadu 2011 (viz § 11-16 výše). Své postoje prezentoval přes mluvčí, veřejné dopisy a komuniké, společně s dalšími členy justice, napadáním legislativy před Ústavním soudem, a také přímo v projevu k Parlamentu dne 3. listopadu 2011. Dne 9. listopadu 201 1 předložil člen vlády Parlamentu zákon navrhující změnu staré Ústavy z roku 1949. Novela navrhovala, aby Parlament zvolil předsedu nové Kúrie nejpozději do 31. prosince 2011. Dne 20. listopadu 2011 dva lídři politických stran představujících parlamentní většinu předložili Parlamentu zákon o přechodných ustanoveních Základního zákona, který mj. stanovil ukončení mandátu předsedy Nejvyššího soudu účinností Základního zákona. Toto opatření bylo dále obsaženo i v návrhu změny zákona o organizaci a správě soudu (T/4743), který byl předložený jiným členem vládnoucí strany dne 23. listopadu 2011. Všechny návrhy byly přijaté ve dnech 28. listopadu a 30. prosince 2011. Jejich důsledkem bylo ukončení funkce stěžovatele coby předsedy

Nejvyššího soudu k 1. lednu 2012, kdy nabyl účinnosti Základní zákon a nová Kúria se stala právním nástupcem Nejvyššího soudu.

29. Soud dále připomíná, že 9. listopadu 2011 došlo ke změně zákona o organizaci a správě soudu a k zavedení nového kritéria volitelnosti do pozice předsedy Kúrie. Toto kritérium se vztahovalo k délce doby výkonu funkce soudce v Maďarsku (minimálně 5 let); k délce doby výkonu funkce soudce u mezinárodních soudů se nepřihlíželo. Skutečnost, že stěžovatel nesplnil nové kritérium, vedla k jeho nezpůsobilosti pro pozici předsedy nové Kúrie.
30. Soud dále shledal, že všechny návrhy na ukončení mandátu stěžovatele, stejně jako nové kritérium způsobilosti pro pozici předsedy Kúrie, byly předloženy Parlamentu poté, co stěžovatel veřejně prezentoval své postoje k legislativním reformám, a navíc přijaty v extrémně krátkém čase. Ve skutečnosti, ve dvou rozhovorech ze 14. dubna a 19. října 2011, tedy ještě před předložením návrhů Parlamentu, dva členové parlamentní většiny, z nichž byl jeden státním tajemníkem ministerstva spravedlnosti, prohlásili, že předseda Nejvyššího soudu bude pokračovat ve své funkci jako předseda Kúrie. Soud dále poznamenává, že 6. července 2011 maďarská vláda ujistila Benátskou komisi, že přijetím přechodných ustanovení k Základnímu zákonu nedojde k neúměrnému ukončování funkčních období osob zvolených za předchozího právního režimu.
31. Soud nepřesvědčily argumenty vlády, že napadené opatření bylo nezbytným důsledkem zásadních změn fungování nejvyššího soudního orgánu a jeho předsedy. Skutečnost, že funkce předsedy Národní rady soudnictví byla oddělena od předsedy nové Kúrie není sama o sobě dostačující k přijetí závěru, že funkce, k jejichž výkonu byl stěžovatel zvolen, přestaly nabytím účinnosti Základního zákona existovat. Vnitrostátní orgány navíc nikdy nezpochybnily schopnost stěžovatele zastávat a vykonávat funkce předsedy nejvyššího maďarského soudu, ani jeho profesionální jednání (viz opačně rozsudek Harabin, cit. výše, § 151; rozhodnutí Harabin, cit. výše).
32. – 98. Soud se domnívá, že výše uvedené skutečnosti a sled události ve své úplnosti podporují stěžovatelovou verzi a tvrzení, že předčasné ukončení jeho mandátu předsedy Nejvyššího soudu nebylo důsledkem restrukturalizace nejvyššího soudního orgánu, ale ve skutečnosti se zakládalo na názorech a kritice, kterou veřejně vyjádřil ze své profesní pozice vůči dotčeným legislativním reformám. Soud proto uzavřel, že ukončení mandátu bylo reakcí na jeho kritiku soudních reforem a představovalo zásah do výkonu svobody projevu ve smyslu článku 10 Úmluvy. Přistoupil proto ke zkoumání, zda byl tento zásah odůvodněný ve smyslu odstavce 2 článku 10 Úmluvy. Stěžovatel sám přitom poukazoval na to, že zásah nebyl předepsán zákonem, ani nesledoval legitimní cíl. Soud nadto uvádí, že i kdyby takový zásah byl na zákonném základě a sledoval legitimní cíl ve smyslu požadavků článku 10 odst. 2, nebyl z níže uvedených důvodů nezbytný v demokratické společnosti.
33. Soud připisuje zvláštní význam úřadu, který stěžovatel zastával, názorům a postojům, které veřejně zaujal, kontextu, v němž byly předneseny, a vyvolaným reakcím. Stěžovatel se z pozice předsedy Nejvyššího soudu vyjádřil ke čtyřem legislativním reformám ovlivňujícím soudnictví. Reformy se týkaly otázek fungování a reformy soudního systému, nezávislosti a neodvolatelnosti soudců a věku odchodu soudců do důchodu. Podle Soudu všechny dotčené otázky představují otázky veřejného zájmu chráněného článkem 10 (viz Kudeshkina, cit. výše, § 86). I kdyby taková debata měla politické důsledky, to samé o sobě nebrání soudci, aby se k ní vyjádřil (viz Wille, cit. výše, § 67).
34. Soud poznamenal, že vyjádření postoje k legislativním reformám týkajícím se soudnictví není jen právem, ale i povinností předsedy Národní rady soudnictví, po obeznámení se s názory odlišných soudů. Stěžovatel využil své postavení k napadení některých zákonů před Ústavním soudem a k možnosti vyjádřit svůj názor přímo před Parlamentem v průběhu příslušné parlamentní rozpravy. Nelze přitom z ničeho dovodit, že názory vyjádřené stěžovatelem šly nad míru výlučně profesní kritiky, nebo že obsahovaly bezdůvodné osobní útoky či urážky.
35. Co se týče přiměřenosti zásahu, funkční období stěžovatele bylo ukončeno s tří a půl ročním

předstihem oproti zákonné úpravě účinné v době jeho zvolení. Kromě toho, i když stěžovatel zůstal v úřadu jako soudce nové Kúrie, ukončení mandátu předsedy Nejvyššího soudu mělo peněžité důsledky, konkrétně ztrátu odměny a dalších výhod vztahujících se k jeho pozici po zbytek předsednického úřadu. Soud připomíná, že obava ze sankce má odrazující účinek (chilling effect) na svobodu projevu a přináší hrozbu odrazení soudců od vznášení kritických poznámek k veřejným institucím nebo politikám ze strachu o ztrátu své funkce (viz, mutatis mutandis, Wille, cit. výše, § 50; Kudeshkina, cit. výše, § 98 – 100). Tento účinek, který působí na úkor celé společnosti, je také faktorem který se týká přiměřenosti, a tudíž odůvodněnosti sankcí uložených stěžovateli.

36. – 103. Soud připomíná, že právo na spravedlivý proces a jeho procesní záruky jsou faktory, které je nutno vzít v potaz při hodnocení přiměřenosti zásahu do svobody projevu podle článku 10. Absence účinného soudního přezkumu napadeného opatření může také vést k porušení článku 10 (viz Saygili a Seyman proti Turecku, č. 51041/99, rozsudek ze dne 27. června 2006. § 24 – 25; Lombardi Vallauri proti Itálii, č. 39128/05, rozsudek ze dne 20. října 2009, č. 39128/05). V projednávaném případě a ve světle výše uvedených úvah, které vedly ke konstatování porušení článku 6 odst. 1, Soud shledal, že napadené opatření nebylo předmětem účinného soudního přezkumu a že došlo k zásahu do stěžovatelovy svobody projevu, který nebyl nezbytný v demokratické společnosti. V případě proto došlo k porušení článku 10 Úmluvy.

III. K tvrzenému porušení článku 1 Protokolu č. 1

104. Stěžovatel dále namítal, že předčasným ukončením jeho mandátu byl neoprávněně zbaven pokojného užívání svého majetku, a to konkrétně (a) nezrušitelných výhod, které mu měly náležet do konce funkčního období, a (b) výhod po ukončení mandátu, které náleží odcházejícímu předsedovi Nejvyššího soudu. Namítal, že výhody navazující na ukončení mandátu byly zrušeny svévolnými a retroaktivními legislativními nástroji (…).
105. Soud konstatoval, že budoucí příjem nelze považovat za „majetek“, pokud ještě nebyl nabyt nebo není předmětem určité pohledávky (viz Erkan proti Turecku, č. 29840/03, rozhodnutí ze dne 24. března 2005; Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku, č. 73049/01, rozsudek velkého senátu ze dne 11. ledna 2007, § 64). Úmluva neobsahuje žádné právo na pokračující vyplácení platu v určité výši (viz Vilho Eskelinen a ostatní, cil. výše, § 94). Odvolání z pozice předsedy Nejvyššího soudu sice stěžovateli skutečně zabránilo v užívání zvláštních výhod, nicméně jednalo se o příjem, který ještě nebyl skutečně nabytý, ani nelze tvrdit, že představoval určitou pohledávku (viz Volkov proti Ukrajině, č. 21722/1 1, rozhodnutí ze dne 18. října 2011).
106. Stížnost je proto neslučitelná s ratione materiae ustanovení Úmluvy ve smyslu článku 35 odst. 3 a musí být odmítnutá v souladu s článkem 35 odst. 4.

VÝROK

Z těchto důvodů Soud jednomyslně

1. Rozhoduje o spojení skutkového přezkumu s otázkou, zda má ratione materiae pravomoc zabývat se stížnosti podle článku 6 odst. 1 Úmluvy;
2. Prohlašuje stížnost týkající se článku 6 odst. 1. článku 10, článku 13 ve spojení s článkem 10 a článku 14 ve spojení s článkem 6 odst. 1 a článkem 10 za přijatelnou a ve zbytku stížnost za nepřijatelnou;
3. Rozhoduje, že má pravomoc ratione materiae přezkoumat stížnost podle článku 6 odst. 1 a že došlo k porušení uvedeného článku;
4. Rozhoduje, že došlo k porušení článku 10 Úmluvy;
5. Rozhoduje, že není nutné přezkoumat stížnost podle článku 13 ve spojení s článkem 10 Úmluvy,

6. Rozhoduje, že není nutné přezkoumat stížnost podle článku 14 ve spojení s článkem 6 odst. 1 a článkem 10 Úmluvy;

(…)

Oddělené souhlasné stanovisko soudce Spano

Islandský soudce Spano se shoduje se závěrem kolegů, že případ představuje jasné a jednoznačné porušení článku 10 Úmluvy. Zvláště se však věnuje otázce, kterou se Soud nezabýval (§ 98), a to zda zásah do stěžovatelova práva podle článku 10 sledoval legitimní cíl ve smyslu článku 10 odst. 2. Soud správně dospěl k závěru, že předčasné ukončení mandátu bylo reakcí na kritiku a veřejně vyjádřené postoje stěžovatele k soudním reformám a jako takové zasáhlo do jeho svobody projevu. Při posuzování, zda takové [omezující] opatření sledovalo legitimní cíl, je nutno zdůraznit, že základním cílem svobody projevu je chránit demokratické procesy a zásadu právního státu jako jednu ze základních zásad demokratické společnosti (viz Klass a ostatní proti Německu, č. 5029/71, rozsudek ze dne 6. září 1978). Soud navíc již v minulosti konstatoval, že svoboda projevu státních zaměstnanců v otázkách týkajících se dělby moci může zahrnovat velmi důležité otázky demokratické společnosti, kde má veřejnost legitimní zájem na tom, aby byla informovaná, a které spadají do rámce politické debaty (viz Guja proti Moldavsku, č. 14277/04. rozsudek velkého senátu ze dne 12. února 2008). (…) V projednávaném případu ztratil pozici držitel nejvyššího úřadu ústavně samostatné a nezávislé větve moci, a to v důsledku prosazování své zákonné povinnosti a podpory zájmů soudnictví ve vztahu k dalším složkám moci. Příslušné opatření, jímž byl zbaven mandátu, bylo jediným zákonem ústavní povahy a jasně směřovalo výlučně na osobu stěžovatele. Z toho důvodu tak předčasné ukončení mandátu stěžovatele, na základě jeho veřejně vyjádřených postojů k dělbě moci a nezávislosti soudnictví, nemohlo a nesledovalo legitimní cíl ve smyslu článku 10 odst. 2 Úmluvy.

(Zpracovala Mgr. Et Mgr. Katarína Šipulová)