

# Fredin proti Švédsku, rozsudek ze dne 23. 2. 1994

**Stěžovatel:** Fredin

**Žalovaný stát:** Švédsko

**Číslo stížnosti:** 18928/91

**Datum:** 23.02.1994

**Článek Úmluvy:** čl. 6 odst. 1

**Rozhodovací formace:** Senát

**Soud:** Evropský soud pro lidská práva

**Hesla:** spravedlivé projednání, spravedlivý proces, ústní projednání

**Významnost:** 2

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

23. února 1994

VĚC FREDIN

(Rozsudek ve věci Fredin versus Švédsko)

Evropský soud pro lidská práva, zasedající v souladu s článkem 43 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“) a příslušných ustanovení Jednacího řádu, jako Senát, který tvořili následující soudci: R. Ryssdal, předseda, L. – E. Pettiti, B. Walsh, R. Macdonald, A. Spielmann, E. Palmová, I. Foighel, Sir John Freeland, M. A. Lopes Rocha, a dále M. – A. Eissen, tajemník Soudu, a H. Petzold, zástupce tajemníka Soudu, po poradě Senátu, která se konala ve dnech 23. září 1993 a 25. ledna 1994, vynesl přijat posledně uvedeného data následující rozsudek:

POSTUP

1. Případ byl předán Soudu Evropskou komisí pro lidská práva (dále jen „Komise“) dne 13. dubna 1993 a vládou Švédského království (dále jen „Vláda“) dne 24. května 1993 během tříměsíční lhůty stanovené ve článku 32 odst. 1 a článku 47 Úmluvy. Tomu předcházelo podání stížnosti (č. 18928/91) proti Švédsku, předložené Komisi podle článku 25 švédským občanem, panem Andersem Fredinem dne 9. dubna 1991. Žádost Komise vycházela z článků 44 a 48 a z prohlášení, kterým Švédsko uznalo obligatorní pravomoc Soudu (článek 46). Předmětem žádosti a stížnosti vlády bylo získání rozhodnutí, zda skutkový děj zakládá porušení závazků odpovědného státu podle článku 6 odst. 1 Úmluvy.
2. V odpovědi na dotaz učiněný podle ust. 33 § 3 (d) Jednacího řádu žadatel uvedl, že si přeje osobně se zúčastnit soudního řízení, a ustanovil právníka, který jej bude zastupovat (ust. 30).
3. Do ustaveného Senátu byla z moci úřední jmenována paní E. Palmová, zvolená soudkyně švédské národnosti (článek 43 Úmluvy), a pan R. Ryssdal, předseda Soudu (ust. 21 § 3 /b/). Dne

23. dubna 1993 předseda Soudu vylosoval za přítomnosti tajemníka Soudu jména ostatních sedmi členů, a to pánů L. - E. Pettitiho, B. Walshe, R. Macdonalda, A. Spielmanna, I. Foighela, Sira Johna Freeland a pana M. A. Lopese Rochy (články 43 in fine Úmluvy a ust. 21 § 4).

4. Pan Ryssdal z titulu funkce předsedy Senátu (ust. 21 § 5) prostřednictvím tajemníka Soudu konzultoval se zástupcem Vlády, právním zástupcem žadatele a delegátem Komise postup soudního řízení (ust. 37 § 1 a 38). V souladu s následně vydaným nařízením obdržel tajemník Soudu 20. srpna 1993 vyjádření žadatele a dne 23. srpna 1993 dopis od vlády, obsahující její písemné poznámky pro Komisi ze dne 7. května 1992. Dne 10. září 1993 tajemník Komise informoval tajemníka Soudu o tom, že delegát Komise přednese své stanovisko při jednání. Ve dnech 10., 15. a 21. září 1993 Komise a vláda předložily různé dokumenty, požadované tajemníkem Soudu. K posledně uvedenému datu předložil žadatel upřesnění svých požadavků podle článku 50 Úmluvy.
5. V souladu s rozhodnutím předsedy Senátu se veřejné zasedání konalo dne 21. září 1993 v Paláci lidských práv ve Strasbourgu. Soud předtím vykonal přípravné řízení. Před Soud předstoupily následující osoby:

(a) za Vládu

1. H. Ehrenkrona, zástupce podtajemníka pro právní záležitosti, Ministerstvo zahraničních věcí - zástupce Vlády, G. Regner, podtajemník, Ministerstvo spravedlnosti - poradce;

(b) za Komisi

1. Trechsel - delegát;

(c) za žadatele

1. Axelsson, advokát - právní zástupce.

Soud vyslechl úvodní přednesy pana Ehrenkrony, Trechscla a Axelssona, jakož i odpovědi na položené otázky.

## SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

1. Zvláštní okolnosti případu
2. Pan Anders Fredin, zemědělský inženýr, je švédský občan. Bydlí v Grödinge ve Švédsku. Žadatel a jeho žena vlastní pozemek v obci Botkyrka, na němž se nachází šterkovna. Manželé vlastnili povolení k těžbě šterku ze šterkovny od 14. dubna 1983 do 1. prosince 1988, kdy jim bylo povolení odňato; toto povolení bylo předtím prodlouženo s tím, že předmětná činnost bude ukončena a obnovovací práce budou vykonány do uvedeného data. Odnětí povolení a nemožnost odvolat se proti tomuto a dalším opatřením byly příčinou prvního sporu před Soudem, jenž rozsudkem z 18. února 1991 (série A č. 192) konstatoval porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy, avšak nikoliv článku 1 Protokolu č. 1, posuzovaného samostatně či společně s článkem 14 Úmluvy.
3. Po odnětí povolení dne 1. prosince 1988 žadatel žádal prefekturu (länsstyrelsen) o zvláštní těžební povolení, aby mohl splnit plán obnovy šterkovny, který byl přijat prefekturou 9. března 1987. Jeho žádost byla dne 14. března 1989 zamítnuta a 21. června 1989 vláda (Ministerstvo životního prostředí a energetiky) zamítla jeho odvolání proti tomuto rozhodnutí.
4. Žadatel se za účelem dosažení zrušení vládního rozhodnutí ze dne 21. června 1989 obrátil na Nejvyšší správní soud (regeringsrätten) se žádostí o přezkum ve smyslu zákona z roku 1988 o soudním přezkumu některých správních rozhodnutí (lagen om rättsprövning av vissa forvaltningsbeslut 1988:205 - dále jen „zákon 1988“). Uváděl, že tím, že mu bylo odepřeno

zvláštní těžební povolení, mu příslušné úřady zabránily přijmout opatření ke splnění plánu obnovy; zamítnutím byl porušen princip objektivnosti, zakotvený v kapitole 1, článku 9 Vládní listiny (regeringsformen, která tvoří součást Ústavy). Navíc v rozporu s principem proporcionality a Článkem 3 zákona z roku 1964 o ochraně přírody (naturvårdslagen 1964:822) úřady šly nad rámec toho, co bylo nezbytné v zájmu ochrany přírody, jakož i dalších soukromých či veřejných zájmů. Jejich rozhodnutí by to také neslučitelné s cílem ochrany přírody, definovaným v článku 1 odst. 3 zákona. Konečně jedinou odpovědí prefektury na žadatelovu otázku, jaké kroky by měl podniknout, bylo, že lhůta pro obnovu šterkovny vypršela; takto se stal obětí odepření práva. Žadatel navíc požádal Nejvyšší správní soud, aby v tomto případě konal ústní jednání.

5. Rozhodnutím (beslut) ze dne 13. prosince 1990 Nejvyšší správní soud, složený z pěti soudců, zamítl tuto žádost třemi hlasy ku dvěma, přičemž shledal, že pro konání řízení podle článku 9 zákona z roku 1971 o správním řízení (forvaltningsprocesslagen 1971:291, viz níže uvedený odstavec 14.) nejsou důvody. Ve věci samé na základě písemných poznámek, předložených žadatelem a prefekturou, soud jednomyslně dovodil, že rozhodnutí vlády nebylo nezákonné, a potvrdil je. Podle protokolu z projednávání ze dne 30. října 1990 dva soudci, již byli nakloněni jednání, přihlíželi zejména ke skutečnosti, že zákon z roku 1988 byl schválen, aby zajistil soulad švédské legislativy s normami Úmluvy a též s příslušnou judikaturou Soudu ve Strasbourgu (viz odstavec 11. níže). Navíc připomínali, že některé zásadní otázky případu pana Fredina zůstaly nejasné, neboť zde byl nesoulad mezi ním a prefekturou v tom, zda výše uvedený plán obnovy (viz výše odstavce 7. - 8.) vyžadoval další těžbu šterku ze šterkovny, nebo pouze přemístění šterku v rámci šterkovny. Zdůrazňovali kromě jiného nejasnost v žalobě pana Fredina proti vládě. Oba tito soudci byli názoru, že vláda měla, stejně jako žadatel a prefektura, předložit své písemné poznámky; kromě svých důvodů pro zamítnutí odvolání žadatele měla sdělit své názory na otázku nezbytnosti další těžby šterku a o tom, zda její rozhodnutí znamenalo, že bylo po 1. prosinci 1988 panu Fredinovi znemožněno šterkovnu předepsaným způsobem obnovit.
6. Podle švédského práva nebylo možné, aby žadatel podal proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z 13. prosince 1990 odvolání.
7. Příslušné domácí právo
8. Zákon z roku 1988 byl přijat v důsledku nálezů Evropského soudu v několika rozsudcích vynesených zejména proti Švédsku, o tom, že nemožnost soudního přezkumu některých správních rozhodnutí porušuje článek 6 odst. 1 Úmluvy (viz např. rozsudky Sporrang a Lonroth versus Švédsko z 23. září 1982, série A č. 52, str. 29-31, §§ 78-87; Pudas versus Švédsko a Bodén versus Švédsko z 27. října 1987, série Ač. 125-A, str. 13-17, §§ 28-42, resp. č. 125-B, str. 39-42, §§ 26-37). Byl přijat jako dočasný zákon, který měl zůstat v platnosti do roku 1991; jeho platnost byla následně prodloužena do konce roku 1994.
9. Podle znění článku 1 tohoto zákona každá osoba, jež byla účastníkem správního řízení před vládou či jiným veřejným orgánem, může v případě absence jiného opravného prostředku požádat Nejvyšší správní soud jako první a jedinou instanci o přezkum jakýchkoliv rozhodnutí v daném případě, které v sobě zahrnují výkon veřejné moci vůči soukromé osobě. Povaha správních rozhodnutí, jichž se zákon dotýká, je upřesněna v kapitole 8, článcích 2 a 3 Vládní listiny, na niž se článek 1 zákona z roku 1988 odvolává. Článek 2 téhož zákona vypočítává několik typů rozhodnutí, která se vymykají jeho působnosti, žádný z nich však nepřipadá v daném případě do úvahy. Během řízení zahájeného na základě zákona z roku 1988 Nejvyšší správní soud zkoumá, zda napadené rozhodnutí „neporušuje zákonný předpis“ (článek 1 zákona z roku 1988). Podle přípravných prací k zákonu, jak jsou uvedeny v návrhu zákona 1987/88:69 (str. 23-24), se přezkum věci samé týká především otázek právních, ale může se rozšířit i na faktické otázky, jež jsou relevantní z hlediska aplikace práva; musí též posoudit, zda nedošlo k procesním vadám, jež by ovlivnily výsledek sporu.
10. Pokud Nejvyšší správní soud zjistí, že napadené rozhodnutí je nezákonné, zruší je a v případě

potřeby vrátí případ příslušnému správnímu orgánu (článek 5 zákona z roku 1988 platný v příslušném období).

11. Řízením před Nejvyšším správním soudem se řídí zákonem z roku 1971 o správním řízení. Je to v zásadě písemné řízení, ale Nejvyšší správní soud může rozhodnout o ústním jednání o určitých otázkách, pokud je pravděpodobné, že to může napomoci při zkoumání případu či urychlit průběh řízení (článek 9).

## JEDNÁNÍ PŘED KOMISÍ

15. Ve své stížnosti ze dne 9. dubna 1991 (č. 18928/91) ke Komisi pan Fredin tvrdil, že mu bylo odepřeno „spravedlivé a veřejné jednání“ před Nejvyšším správním soudem v rozporu se článkem 6 odst. 1 Úmluvy.
16. Dne 12. října 1992 Komise prohlásila stížnost za přípustnou. Ve své zprávě z 9. února 1993 (článek 31) vyjádřila svoje stanovisko poměrem hlasů šestnáct ku dvěma o tom, že došlo k porušení článku 6 odst. 1. Úplné znění jejího stanoviska je uvedeno v příloze k tomuto rozsudku.

## Závěrečné návrhy Vlády předložené Soudu

17. Během jednání dne 21. září 1993 Vláda opakovala svou výzvu vyjádřenou ve svém dopise z 23. srpna (viz výše uvedený odstavec 4.), kterou žádala Soud, aby se vyslovil, zda fakta tohoto případu svědčí o porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy.

## PŘÁVNÍ ZJIŠTĚNÍ

1. Údajné porušení článku 6 odst. 1
2. Pan Fredin se dovolává článku 6 odst. 1, který v relevantním rozsahu stanoví: „Při rozhodování o svých občanských právech a povinnostech ... má každý právo na spravedlivé a veřejné projednání ... soudem. Toto ustanovení se vztahuje na uvedené řízení, a toto nebylo před Soudem zpochybňováno. Na druhé straně žadatelovo tvrzení, které Komise akceptovala, o tom, že bylo toto ustanovení porušeno, bylo napadeno Vládou.“
3. Pokud se týče obecného rozsahu práva na ústní jednání ve článku 6 odst. 1, Vláda trvala na tom, že posuzování tohoto práva jako bezpodmínečného by mohlo znovu obnovit starý problém soudů ve smluvních státech, a to nadměrnou délkou řízení. V případech, kde by posuzované otázky byly čistě právního charakteru, nebyla skutečná potřeba ústního jednání; jak bylo navrženo členy Komise s odlišným názorem, právní argumenty mohly být často předkládány účinněji písemně než ústně. S ohledem na zvláštní okolnosti případu Vláda zdůraznila, že prvořadým úkolem Nejvyššího správního soudu je přezkum zákonnosti rozhodnutí a určení, zda má být potvrzeno nebo zrušeno; to nemůže nahradit jeho vlastní rozhodnutí. Soud odmítl žadateli ústní jednání, protože většina soudců zasedajících v tomto případě, shledala, že nepožadují vyjasnění skutečností k tomu, aby byli schopni vydat rozhodnutí; jelikož případ obsahoval pouze otázky právní, ústní jednání by Nejvyššímu správnímu soudu v jeho zkoumání nepomohlo.
4. Žadatel a Komise mínili, že právo na spravedlivé a veřejné projednání, stanovené ve článku 6 odst. 1, znamená, že strana musí být zásadně oprávněna přednést své argumenty před soudem ústně při jednání, které musí být veřejné. Jelikož byl Nejvyšší správní soud jediným soudem, který se zabýval případem žadatele, odmítnutí ústního projednání žadateli představovalo porušení článku 6 odst. 1. Žadatel navíc zdůraznil, že absence jednání znamenala, že Nejvyšší správní soud nepřezkoumal všechny stránky případu.
5. Existující judikatura Soudu jasně stanovila, že v řízení před soudem první a jediné instance může právo na „veřejné projednání“ ve smyslu článku 6 odst. 1 vyžadovat právo na „ústní jednání“ (viz např. rozsudek *Håkansson a Sturesson versus Švédsko* z 21. února 1990, série

A č. 171-A, str. 20, § 64). V tomto případě Soud nevidí žádnou potřebu jít nad zkoumání toho, zda za zvláštních okolností skutečnost, že byla žadateli odepřena příležitost předložit ústní argumenty před Nejvyšším správním soudem, představovala porušení článku 6 odst. 1.

6. V tomto ohledu Soud shledává, že v napadeném řízení Nejvyšší správní soud jednal jako první a jediná soudní instance. Jak uznala Vláda, jeho kompetence nebyla omezena pouze na otázky právní, ale rozšířila se na faktické otázky (viz výše uvedený odstavec 12.). V tomto zvláštním případě, jak se jeví ze žadatelových podání Nejvyššímu správnímu soudu, jeho odvolání mohlo přinést v souvislosti s rozhodnutím Vlády z 21. června 1989 otázky věcné i právní (viz výše uvedený odstavec 8.). Toto vyplývá ze stanoviska, které vyjádřila menší část soudců, že bylo nezbytné docílit kromě jiného i prostřednictvím ústního projednání objasnění určitých bodů, které byly z jejich hlediska zásadní (viz výše uvedený odstavec 9.). Soud je toho názoru, že přinejmenším za těchto okolností článek 6 odst. 1 Úmluvy zaručuje právo na ústní jednání. Proto zamítnutí Nejvyššího správního soudu konat ústní jednání v případě žadatele představovalo porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy.
7. Aplikace článku 50
8. Článek 50 Úmluvy zní: „Jestliže Soud zjistí, že rozhodnutí nebo opatření soudního nebo jiného orgánu Vysoké smluvní strany je zcela nebo částečně v rozporu se závazky vyplývajícími z ... Úmluvy a jestliže vnitrostátní právo strany umožňuje jen částečné odstranění důsledků takového rozhodnutí nebo opatření, rozhodnutí Soudu přizná v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“
9. Morální újma
10. Žadatel nežádal náhradu peněžité škody, protože nebyl schopen prokázat, že by Nejvyšší správní soud rozhodl v jeho prospěch, kdyby konal v jeho případě jednání. Avšak tvrdil, že v případě ústního jednání by musel posoudit spor mezi ním a prefekturou, pokud se týče přesné povahy požadavků na plán obnovy (viz výše uvedený odstavec 9). Taktéž položil důraz na skutečnost, že by toto byl druhý případ, kdy by bylo shledáno, že Švédsko porušilo jeho práva podle článku 6 odst. 1 Úmluvy. Z těchto důvodů žádal 50.000 švédských korun jako náhradu za morální újmu.
11. Vláda souhlasila s tím, že zaplatí určitou náhradu morální újmy, přičemž její výše musí být posouzena ve světle toho, co bylo přiřčeno proti Švédsku Soudem v předchozích případech, týkajících se nemožnosti přístupu k soudu. Delegát Komise souhlasil s přiznáním náhrady.
12. Soud na základě ekvivalentního posouzení přiznává žadateli 15.000 korun jako náhradu morální újmy.
13. Náklady a výdaje
14. Žadatel dále požadoval náhradu nákladů a výdajů v celkové výši 196.852 korun, a to s ohledem na následující položky: a) 45.100 korun za krytí nákladů řízení před prefekturou a vládou, totiž 21.700 korun jako odměna právníka a taktéž 14.400 korun a 9.000 korun jako odměny dvou znalců za technickou pomoc a vyjádření; b) 131.250 korun jako odměnu právníka za práci vykonanou v souvislosti s jeho zastupováním před orgány Úmluvy; c) 20.502 korun za cestovní výlohy a stravné v souvislosti s jeho cestou a cestou jeho právníka do Strabourgu před Soud.
15. K bodu (a) Vláda měla za to, že musí být nárok celkově zamítnut, zatímco delegát byl názoru, aby nebyly nahrazeny veškeré domácí náklady. Na druhé straně jak Vláda, tak delegát souhlasili, že by bod (b) měl být nahrazen, přestože je požadovaná částka podle jejich názoru přehnaná.
16. S ohledem na bod (a) Soud shledává, že pouze v tom rozsahu, v jakém se domácí náklady týkají požadavku na ústní projednání, byly tyto nezbytně vynaloženy s cílem zabránit porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy (viz výše uvedený odstavec 22.). Vzhledem k tomu a k bodu (b) Soud po přiměřeném posouzení přiznává žadateli 100.000 korun. Bod (c), který je nesporný, by měl být nahrazen zcela.

Z těchto důvodů Soud jednomyslně:

1. rozhoduje, že došlo k porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy;
2. rozhoduje, že je Švédsko povinno ve lhůtě tří měsíců zaplatit žalobci 15.000 (patnáct tisíc) švédských korun jako náhradu morální újmy a 120.502 (stodvacet tisíc pětset dva) korun jako náhradu nákladů a výdajů;
3. zamítá ostatní požadavky na spravedlivé zadostiučinění.

Rozsudek je vyhotoven v anglickém a francouzském jazyce a vyneseno při veřejném jednání v Paláci lidských práv ve Strasbourgu dne 23. února 1994.

Marc-André EISSEN

tajemník Soudu

Rolv RYSSDAL

předseda