

Kapitola XXV

Ochrana majetku (čl. 1 Protokolu č. 1)

Ochrana majetku

Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínky, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.

Protection of property

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.

Protection de la propriété

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

Základní judikatura: *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, rozsudek pléna, 23. 9. 1982, č. 7151/75 a 7152/75; *James a další proti Spojenému království*, rozsudek pléna, 21. 2. 1986, č. 8793/79; *Mellacher a další proti Rakousku*, rozsudek pléna, 19. 12. 1989, č. 10522/83, 11011/84, 11070/84; *Pine Valley Developments Ltd a další proti Irsku*, rozsudek, 29. 11. 1991, č. 12742/87; *Papamichalopoulos a další proti Řecku*, rozsudek, 24. 6. 1993, č. 14556/89; *Svaté kláštery (The Holy Monasteries) proti Řecku*, rozsudek, 9. 12. 1994, č. 13092/87 a 13984/88; *Pressos Compania Naviera a další proti Belgii*, rozsudek, 20. 11. 1995, č. 17849/91; *Špaček, s. r. o. proti České republice*, rozsudek, 9. 11. 1999, č. 26449/95; *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, rozhodnutí velkého senátu, 10. 7. 2002, č. 39794/98; *Pincová a Pinc proti České republice*, rozsudek, 5. 11. 2002, č. 36548/97; *Zvolský a Zvolská proti České republice*, rozsudek, 12. 11. 2002, č. 46129/99; *Jantner proti Slovensku*, rozsudek, 4. 3. 2003, č. 39050/97; *Broniowski proti Polsku*, rozsudek velkého senátu, 22. 6. 2004, č. 31443/96; *Kopecký proti Slovensku*, rozsudek velkého senátu, 28. 9. 2004, č. 44912/98; *Öneryıldiz proti Turecku*, rozsudek velkého senátu, 30. 11. 2004, č. 48939/99; *Jahn a další proti Německu*, rozsudek velkého senátu, 30. 6. 2005, č. 46720/99, 72203/01 a 72552/01; *Stec a další proti Spojenému království*, rozhodnutí velkého Senátu, 6. 7. 2005, č. 65731/01 a 65900/01; *Hutten-Czapska proti Polsku*, rozsudek velkého senátu, 19. 6. 2006, č. 35014/97; *Zich a další proti České republice*, rozsudek, 18. 7. 2006, č. 48548/99; *Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku*, rozsudek velkého senátu, 11. 1. 2007, č. 73049/01; *Velikovi a další proti Bulharsku*, rozsudek, 15. 3. 2007, č. 43278/98; *J. A. Pye (Oxford) Ltd a J. A. Pye (Oxford) Land Ltd proti Spojenému království*, rozsudek velkého senátu, 30. 8. 2007, č. 44302/02; *Budayeva a další proti Rusku*, rozsudek, 20. 3. 2008, č. 15339/02 a další; *Družstevní záložna Pria a další proti České republice*, rozsudek, 31. 7. 2008, č. 72034/01; *Forminster Enterprises Limited proti České republice*, rozsudek, 9. 10. 2008, č. 38238/04; *Minarik proti České republice*, rozsudek, 10. 2. 2011, č. 46677/06

Z literatury: *Eliáš, K.* Vlastnické právo: Paradigma českého pojetí pod zkušebními kameny kontinentální právní kultury. *Právní rozhledy*, 2005, č. 22, s. 807; *Frowein, J. A., Peukert, W.* Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar. 2. Auflage. Kehl: N. P. Engel Verlag, 1996, s. 763–827; *Gómez Heredero, A.* Social Security as a Human Right: The protection afforded by the European Convention on Human Rights. Strasbourg: Council of Europe, 2007; *Grgiæ, A., Mataga, Z., Longar, M., Vilfan, A.* The right to property under the European Convention on Human Rights: A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols. Strasbourg: Council of Europe, 2007; *Grote, R., Marauhn, T. (eds.)* EMRK/GG – Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, s. 1222–1345; *Havel, B.* Vylastnění, vytlačení akcionářů a ústavnost. *Právní rozhledy*, 2006, č. 6, s. 215; *Herc, T.* Soudní ochrana pronajímatelů ve věcech regulace nájemného. *Právní rozhledy*, 2009, č. 17, s. 601; *Malenovský, J.* „Právo na restituci“ ve státech střední a východní Evropy ve světle judikatury Evropské komise a Evropského soudu pro lidská práva.

Právník, 2003, č. 6, s. 537; Ovey, C., White, R. C. A. European Convention on Human Rights. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 477–505; Riza Coban, A. Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights. Ashgate, 2004; Šimáčková, K. Regulovaný chráněný nájem bytů v České republice z pohledu lidsko-právního. In: Regulace, deregulace, autoregulace. Acta Universitatis Masarykianae Brunensis. Brno: Masarykova univerzita, 2007; Van Dijk, P., Van Hoof, F. et al. (eds.) Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 4th ed. Antwerpen: Intersentia, 2006, s. 863–894

Obsah výkladu:

I.	Úvod	1245
II.	Základní principy interpretace	1253
III.	Aplikace	1256
	1. Věcný rozsah čl. 1 Protokolu č. 1 – definice majetku	1257
	1.1. Pozitivní vymezení – co majetkem je	1257
	1.2. Negativní vymezení – co majetkem není	1261
	2. Zásah do majetku a jeho typy	1264
	2.1. Zbavení majetku	1265
	2.2. Úprava užívání majetku	1267
	2.3. Jiný zásah do pokojného užívání majetku	1269
	3. Ospravedlnění	1270
	3.1. Legalita (zásah na základě „zákona“)	1272
	3.2. Legitimita (zásah ve veřejném/obecném zájmu)	1277
	3.3. Přiměřenost (spravedlivá rovnováha)	1278
	4. Restituce	1283
	4.1. Aplikovatelnost Úmluvy	1284
	4.2. Občanství jako podmínka restituce	1289
	4.3. Staré a nové křivdy (absence nepřiměřeného břemene)	1291
	5. Regulace nájemného	1295

I. Úvod

1. **[Historický kontext moderního vlastnictví]** Pojetí vlastnictví coby výlučného panství osoby nad věcí je pupeční šňůrou spjata s moderním kapitalismem západní civilizace. Vlastníkem není ani kmen, ani panovník, a ani „všichni“ (stát): vlastníkem je jednotlivec, který si hodnotu v podobě věci přisvojil v důsledku své práce a/nebo společenského úspěchu. V tomto typu společenského uspořádání se vlastnictví stává nejenom otázkou statusu, ale také motivací rozvoje, podnikavosti a zárukou osobní svobody jednotlivce.

Vlastnictví je jednotné a jeho ochrana stejná pro všechny, což v historickém kontextu jeho vzniku znamená vítězství buržoazních revolucí konce 18. a 19. století: občanské vlastnictví má napříště požívat stejného postavení a ochrany jako vlastnictví panovníka či státu, mimo jiné také s ohledem na ochranu před panovníkem a státem samotným. Článek XVII Prohlášení práv člověka a občana ze srpna 1789 neváhal vlastnictví dokonce označit za „nedotknutelné a posvátné právo. Nikdo ho nesmí

být zbaven než s výjimkou případu, kdy to zjevně vyžaduje zákonně zjištěná veřejná nezbytnost a za podmínky, že bude spravedlivě a předem odškodněn.“ Stejně tak čl. 5 rakouské prosincové Ústavy z roku 1867 prohlašuje vlastnictví za „neporušitelné“ a vyvlastnění možné pouze na základě zákona. Ochrana poskytnutá v rovině ústavní je následně cementována v rovině občanských kodifikací, které staví vlastnictví a jeho ochranu do centra právního řádu, ať se již jedná o francouzský Code civil, rakouský ABGB, či později německý BGB.

2. **[Ochrana vlastnictví v lidsko-právních dokumentech]** V rámci mezinárodních dokumentů ochrany lidských práv je ochrana vlastnictví poprvé zakotvena v čl. 17 Všeobecné deklarace lidských práv, a to relativně stručně:

(1) Každý má právo vlastnit majetek jak sám, tak spolu s jinými.

(2) Nikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku.

Právo na ochranu majetku nebylo nicméně coby samostatné právo zahrnuto do žádného z obou Paktů – ani do Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.), a ani do Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.). Výbor pro lidská práva OSN se nicméně ve své rozhodovací praxi k ochraně majetku dostává skrze čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který zakotvuje zákaz diskriminace. Výbor totiž nevnímá, na rozdíl od ESLP s ohledem na čl. 14 EÚLP, zákaz diskriminace čl. 26 MPOPP pouze jako ustanovení akcesorické, které se může aplikovat pouze s ohledem na jiná práva zaručená Paktem. Vnímá jej jako ustanovení, které vyžaduje rovné zacházení i mimo práva zaručená samotným Paktem, tedy i v ochraně vlastnictví [srov. kupř. *Zwaan de Vries proti Nizozemsku*, názor VLP, 9. 4. 1987, č. 182/1984; *Šimůnek proti České republice*, názor VLP, 31. 7. 1995, č. 516/1993; *Des Fours Walderode proti České republice*, názor VLP, 30. 10. 2001, č. 747/1997].

3. **[Ochrana vlastnictví v Úmluvě]** Ochrana vlastnictví nebyla do textu samotné Úmluvy zahrnuta, byť byla již při jejím psaní předmětem debat. Výbor ministrů nemohl nicméně dosáhnout shody na textu ustanovení. V debatách byly patrné odlišné vize zdůvodnění vlastnictví a jeho ochrany: od spíše liberálního vnímání vlastnictví coby záruky osobní svobody jednotlivce až po různě pojímané sociální funkce vlastnictví. Znění současného čl. 1 Protokolu č. 1 se tak mělo stát kompromisem, který zaručoval minimální standard ochrany existujícího vlastnictví při uznání možných zásahů na základě veřejného/obecného zájmu.⁵²⁵

4. **[Struktura čl. 1 Protokolu č. 1]** Ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 upravuje tři aspekty ochrany majetku: věta první stanoví obecné právo „pokojně užívat svůj majetek“ (*peaceful enjoyment of possessions/respect des biens*). Věta druhá zakazuje „zbavení majetku“ (*deprivation of property/privation de propriété*), tedy v české terminologii vyvlastnění, pokud nebylo učiněno ve veřejném zájmu a za podmínek stanovených zákonem. Třetí věta (graficky odražena do druhého nečíslovaného odstavce čl. 1 Protokolu č. 1) pak opravňuje smluvní strany přijímat zákony „upravující užívání majetku“ (*control of the use of property/réglementer l'usage des biens*), pokud jsou nezbytné a v souladu s obecným zájmem.

Článek 1 Protokolu není, oproti ustanovením samotné Úmluvy, formálně vnitřně strukturován na odstavce.⁵²⁶ Třetí věta čl. 1 Protokolu č. 1 je odražena (graficky odsazena) od věty první a druhé. ESLP při rozlišování mezi jednotlivými aspekty práva na ochranu majetku mluví nejčastěji o jednotlivých „větech“ čl. 1 Protokolu č. 1, občas také o jednotlivých „pravidlech“, řídceji však také o první a druhé *alinee* či o prvním a druhém odstavci čl. 1 Protokolu č. 1.

5. **[Tři pravidla čl. 1 Protokolu č. 1]** Věcně nicméně z dnes již ustálené judikatury ESLP plyne, že čl. 1 Protokolu č. 1 obsahuje tři pravidla:

(i) pokojné užívání majetku (1. pravidlo/věta)

(ii) zbavení majetku (2. pravidlo/věta)

(iii) úprava užívání majetku (3. pravidlo/věta)

Při přezkumu porušení čl. 1 Protokolu č. 1 postupuje Soud od specifického k obecnému. Samotný test čl. 1 Protokolu č. 1 se tak při posuzování, o jaký typ zásahu do práv zaručených čl. 1 Protokolu č. 1 se potenciálně jedná, nejprve zabývá „zbavením majetku“ (2. pravidlo), poté „úpravou užívání majetku“ (3. pravidlo) a konečně na závěr „zbytkovou“ obecnou kategorií „pokojného užívání majetku“ (1. pravidlo).

6. **[Vlastnictví vs. majetek]** Článek 1 Protokolu č. 1 je terminologicky dosti rozkolísané ustanovení, a to nikoli pouze ve svém českém překladu. První terminologickou otázkou je, co je vlastně předmětem ochrany podle čl. 1 Protokolu č. 1: „vlastnictví“, nebo „majetek“? České překlady Úmluvy nejčastěji nadepisují čl. 1 Protokolu č. 1 jako „ochrana vlastnictví“. Samotný text článku nicméně mluví ve všech svých třech větách o „majetku“. Neoficiální český překlad Úmluvy, pořízený ESLP a volně přístupný na jeho internetových stránkách, obsahuje jak v nadpisu, tak textu čl. 1 Protokolu č. 1 obrat „majetek“.

Zmatení s ohledem na předmět ochrany však dosahuje také samotná Úmluva ve svých dvou autentických zněních, tedy angličtině a francouzštině. „Pokojné užívání majetku“ se v angličtině vztahuje na „*possessions*“, zatímco ve francouzštině na „*biens*“. Ochrana před zbavením majetku se v angličtině vztahuje stále na „*possessions*“, nicméně ve francouzštině pouze na „*propriété*“. Úprava užívání majetku se v angličtině vztahuje pouze na „*property*“, zatímco ve francouzštině na „*biens*“. Je však zjevné, že rozsah výrazu „vlastnictví“ (*property/propriété*) je v obou jazycích o poznání užší než držba či jiné zákonné užívání statků (*possessions/biens*). Kupř. v anglickém právu má řádný nájemce nemovitosti (*tenant*) zákonnou držbu nemovitosti (*possessions*), a to s velice výraznou ochranou. Rozhodně mu však nenáleží vlastnictví nemovitosti (*property*).

7. **[Veřejný vs. obecný zájem]** Druhou terminologickou otázkou čl. 1 Protokolu č. 1 by se mohl zdát rozsah a vzájemný vztah pojmů *veřejný* a *obecný* zájem, především tedy v kontextu často vyhrocených českých debat na téma, co je veřejným zájmem a jak je možné jej ústavně konformně stanovit [srov. v tomto ohledu kupř. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. **I. ÚS 198/95**; ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. **IV. ÚS 652/06**; anebo ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. **PI. ÚS 8/08** (č. **256/2010 Sb.**)]. Věta druhá čl. 1 Protokolu č. 1 umožňuje zbavení majetku pouze v případech existence „veřejného zájmu“ (*public interest/pour cause d'utilité publique*). Věta třetí pak opravňuje smluvní stát upravit užívání majetku pouze tehdy, pokud je to v souladu s „obecným zájmem“ (*general interest/l'intérêt général*). Mohlo by se tedy zdát, přinejmenším na základě jazykového argumentu, že případný původ a rozsah legitimních zájmů opravňujících zásah do jednotlivých práv čl. 1 Protokolu č. 1 je rozdílný.

8. **[Široký výklad pojmu majetek i legitimní zájem státu]** V aplikační praxi čl. 1 Protokolu č. 1 nicméně ani jedna z výše popsaných terminologických otázek nehraje roli. Důvodem je skutečnost, že ESLP se s ohledem na výklad rozsahu obou pojmů, tedy vlastnictví/majetek, ale i veřejný/obecný zájem, výrazně rozkročil, čímž lpění na sémantickém rozsahu výchozího pojmu a nesrovnalostí v jednotlivých jazykových verzích ztratilo jakýkoli význam.

Soud již v rané judikatuře s odkazem na pracovní verze Úmluvy stejně jako debaty vedené při jejím sjednávání (*travaux préparatoires*) sice konstatoval, že cílem čl. 1 Protokolu č. 1 byla „ochrana vlastnictví“ [kupř. *Marckx proti Belgii*, rozsudek pléna, 13. 7. 1979, č. 6833/74, § 63; *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, rozsudek pléna, 23. 9. 1982, č. 7151/75 a 7152/75, § 57; anebo *James a další proti Spojenému království*, rozsudek pléna, 21. 2. 1986, č. 8793/79, § 37]. V této a následující judikatuře nicméně také připustil, že pod pojem „majetku“ chráněného čl. 1 Protokolu č. 1 spadá v podstatě jakákoli dostatečně určitá majetková hodnota či majetkový zájem. Rozsah pojmu „majetek“ pro účely aplikace čl. 1 Protokolu č. 1, který je předmětem podrobného rozboru dále v této kapitole, tak sahá dalece i za pouhou zákonnou držbu movitostí či nemovitostí, která by patrně byla původní jazykovou hranicí při pouhém gramatickém výkladu daného ustanovení. Pro označení ochrany poskytované čl. 1 Protokolu č. 1 je tak vhodnější mluvit o „ochraně majetku“, nikoli pouze ochraně „vlastnictví“.

Stejně tak je judikatura otevřena i k uznání veřejného/obecného zájmu v omezení druhého a třetího pravidla čl. 1 Protokolu č. 1. V novější rozhodovací praxi Soudu se obě kategorie navíc často slučují pod jednu hlavičku existence „legitimního cíle“ (či zájmu) na omezení některého z aspektů ochrany majetku. Jak bude také patrné z dalšího výkladu v této kapitole, ESLP tedy nikterak nerozlišuje mezi „veřejným“ a „obecným“ zájmem a s ohledem na stanovení obou ponechává široký prostor pro vlastní uvážení státu.

9. [Chráněné subjekty] Ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 je jediným ustanovením Úmluvy, které výslovně přiznává v sobě zaručené právo nejenom fyzickým, ale i právnickým osobám. Právnické osoby jsou tak přímými a samostatnými nositeli práva na ochranu majetku, nikoli pouze „funkčním konglomerátem“ fyzických osob, v jejichž jméně jsou oprávněny se dovolávat ochrany daného práva, jak je tomu kupř. v rámci **čl. 9 EÚLP** či jiných ustanovení Úmluvy. Ochrana majetku tak nabývá nádech „ekonomické“ svobody, které se dovolávají různé typy právnických osob, včetně obchodních společností, k obraně svých komerčních zájmů.

O specifickou situaci v opačném gardu, než když se právníká osoba dovolává ochrany jménem svých členů, fyzických osob, se v kontextu aplikace čl. 1 Protokolu č. 1 může jednat v případě, kdy se fyzické osoby dovolávají ochrany majetkových práv právníké osoby, které jsou členy. Na první pohled by podobná stížnost měla být nepřipustná – obětí případného porušení Úmluvy je společnost coby právníká osoba, nikoli její členové, kteří jsou odlišnými fyzickými či právníkými osobami. Z dosavadní judikatury nicméně plyne, že ESLP je připraven „strhnout závoj obchodní společnosti“ (*piercing corporate veil*) a umožnit osobám společnost vlastníci podat stížnost ve dvou situacích.

Zprvé, stížnost podávají osoby, které mají podíl v dané společnosti, a přitom prokážou, že se daná společnost (právníká osoba) nemůže obrátit na ESLP sama prostřednictvím svých orgánů vytvořených podle stanov nebo – v případě likvidace – prostřednictvím svých likvidátorů [srov. *Agrotexim a další proti Řecku*, rozsudek, 24. 10. 1995, č. 14807/89, § 66; *Kreditní a průmyslová banka proti České republice*, rozsudek, 21. 10. 2003, č. 29010/95, § 50–52; *Družstevní záložna Pria a další proti České republice*, rozsudek, 31. 7. 2008, č. 72034/01, § 99].

Zadruhé, ESLP také akceptoval jako přípustnou stížnost podanou jediným vlastníkem společnosti, ať již ovládá společnost jakoukoli právní formou (vlastník jediného podílu, jediný akcionář apod.). Zde judikatura Soudu dodává, že v případě, kdy je pouze jediný vlastník, jeho vůle je bez jakýchkoli pochyb vůlí celé společnosti a jenom on nese veškerý zisk či ztrátu společnosti [srov. *Ankarcrona proti Švédsku*, rozhodnutí, 27. 6. 2000, č. 35178/97, oddíl 1 právního posouzení; *Khamidov proti Rusku*, rozsudek, 15. 11. 2007, č. 72118/01, § 123; *Beguš proti Slovinsku*, rozsudek, 15. 12. 2011,

č. 25634/05, § 25; srov. nicméně odlišné stanovisko soudce Fury v posledně jmenované věci, který pochybuje o vhodnosti podobného přístupu v případech, kdy neexistuje žádná překážka, která by jedinému vlastníku společnosti bránila podat stížnost formálně jménem společnosti; viz též kapitulu II].

Určení, zda je subjekt, dovolávající se ochrany, právnickou osobou, přísluší v zásadě právnímu řádu smluvní strany a jejím orgánům. Nicméně nepřiznání právní subjektivity pro ochranu vlastního majetku a odepření aktivní žalobní legitimace pro řízení před vnitrostátními soudy může samo o sobě představovat porušení práva na pokojné užívání majetku, resp. práva na spravedlivý proces [srov. *Katolický kostel v Canea* (Canea Catholic Church) *proti Řecku*, rozsudek, 16. 12. 1997, č. 25528/94]. Ochrany svého majetku se mohou dovolávat všechny právnické osoby soukromého práva. Poněkud problematičtější se otázka žalobní legitimace stává s ohledem na osoby veřejného práva. ESLP je nicméně ochoten přiznat žalobní legitimaci i právnickým osobám veřejného práva, pokud nevykonávají státní moc [srov. *Svaté kláštery* (The Holy Monasteries) *proti Řecku*, rozsudek, 9. 12. 1994, č. 13092/87 a 13984/88, § 14 a 49, kde Soud připustil stížnost řeckých klášterů, které jsou právnickými osobami veřejného práva, zřizovanými přímo dekretem prezidenta republiky]. Výklad obratu „nevládní organizace“ v **čl. 34 EÚLP** je tak s ohledem na případně namítané porušení práva na pokojné užívání majetku dosti rozšiřující: pouze orgány či instituce podílející se na výkonu veřejné moci jsou vyloučeny.

10. **[Pozitivní závazky]** V rámci výkladu čl. 1 Protokolu č. 1 ESLP opakovaně konstatoval, že povinnosti smluvní strany z tohoto ustanovení plynoucí se neomezují na pouhou klasickou „obránnou“ funkci lidských práv, tedy ochranu jednotlivců proti zásahům samotného státu. Stát má také povinnost ochrany, tedy povinnost chránit majetek proti zásahům ze strany třetích osob, stejně jako širší povinnost předcházet škodám na majetku (jakási prevenční povinnost). Stát nicméně nemá, přinejmenším prozatím, povinnost pozitivní majetkové (re)distribuce.

11. **[Povinnost chránit proti zásahům třetích osob]** Stát je povinen poskytnout odpovídající nástroje ochrany před porušováním majetkových práv ze strany třetích osob. Jak ESLP konstatoval ve věci *Blumberga proti Lotyšsku*, rozsudek, 14. 10. 2008, č. 70930/01, § 67:

Soud má za to, že v kontextu článku 1 Protokolu č. 1, kde k zásahu do práva na pokojné užívání majetku dojde ze strany soukromých osob, vzniká pozitivní povinnost státu zajistit ve svém právním systému, že majetková práva budou dostatečně chráněna zákonem a že těm, jejichž práva budou porušena, budou dány k dispozici adekvátní prostředky nápravy, jejichž prostřednictvím se budou moci domáhat svých práv včetně – kde to bude vhodné – nároků na náhradu za jakoukoli utrpěnou újmu. Navíc tam, kde má zásah do práv kriminální povahu, bude tato povinnost vyžadovat, aby státní orgány vedly účinné trestní vyšetřování a případně stíhání [...]. V této souvislosti je jasné, že tato povinnost, podobně jako povinnost obsažená v člancích 2 a 3 Úmluvy vést účinné vyšetřování úmrtí nebo údajného zlého zacházení, je povinností prostředků, a nikoli výsledku; jinými slovy, povinnost státních orgánů vyšetřovat a stíhat takové činy nemůže být absolutní, neboť je zjevné, že mnoho trestných činů zůstává neobjasněných nebo nepotrestaných i přes rozumnou snahu orgánů státu. Povinností spočívající na státu je spíše zajistit, že proběhne řádné a adekvátní trestní vyšetřování a že příslušné státní orgány budou jednat kompetentně a efektivně. Navíc, Soud vnímá praktické obtíže, kterým mohou státní orgány při vyšetřování čelit, a potřebu rozhodovat se operativně a upřednostňovat vyšetřování těch nejzávažnějších trestných činů. Tím pádem povinnost vyšetřovat je méně přísná u méně závažných trestných činů, jako jsou trestné činy proti majetku, než u závažnějších, jako jsou násilné trestné činy a zejména ty, které by spadaly pod články 2 a 3 Úmluvy.

Soud se tak domnívá, že v případech méně závažných trestných činů stát nesplní svou pozitivní povinnost pouze tehdy, pokud v průběhu trestního vyšetřování či stíhání bude možné nalézt zjevné a závažné nedostatky [...].

Výše uvedené požadavky by se zdály být obecně naplněny stanovením prostředků ochrany majetku, a to jak civilními, tak v případě závažných zásahů do majetku také správními či trestními, a jejich alespoň trochu smysluplnou využitelností. Povinnost ochrany nicméně neznamená povinnost konkrétního úspěchu v každém případě ani povinnost státu nahradit majetek odcizený či zničený třetími osobami [k ohraničení pozitivních povinností v tomto ohledu srov. kupř. *Sovtransavto Holding proti Ukrajině*, rozsudek, 25. 7. 2002, č. 48553/99, § 94–98; *Sukhorubchenko proti Rusku*, rozsudek, 10. 2. 2005, č. 69315/01, § 64–65; *Ilić proti Srbsku*, rozsudek, 9. 10. 2007, č. 30132/04, § 107].

12. [Povinnost předcházet škodám] Další dimenzí pozitivních povinností státu je povinnost chránit majetek v případě, kdy mu hrozí důvodné a jasně rozpoznané nebezpečí, nikoli ze strany třetích osob, ale z vnějších příčin na lidské vůli do značné míry nezávislých, typicky přírodních podmínek. V případě, že stát nedostojí této obecné „prevenční“ povinnosti ochrany, může v jejím důsledku dojít k porušení práva jednotlivců na pokojné užívání majetku, a to i tehdy, kdy samotná událost státu přímo přičitatelná není.

Existenci podobné povinnosti seznal ESLP kupř. ve věci *Öneryildiz proti Turecku* [rozsudek velkého senátu, 30. 11. 2004, č. 48939/99] či *Budayeva a další proti Rusku* [rozsudek, 20. 3. 2008, č. 15339/02 a další]. V prvním zmiňovaném případě došlo k výbuchu metanu na předměstské skládce v Istanbulu. Výbuch a následný sesuv půdy zavalily část chudinské čtvrti postavené na skládce, včetně domu a v něm pobývajících rodinných příslušníků stěžovatele. Turecké veřejné orgány o nebezpečí výbuchu metanu na skládce věděly, stejně jako o existenci slumu na ní, nicméně nic nepodnikly. Soud proto shledal porušení vícero ustanovení Úmluvy, mimo jiné i čl. 1 Protokolu č. 1.

Ve druhém citovaném případě došlo k sesuvu půdy na úpatí ruského Elbrusu a zavalení tamního města Tyrnauz. Ruské orgány o nebezpečí sesuvu taktéž věděly měsíce předem, nicméně z důvodu údajné absence finančních prostředků na záchranné práce nic nepodnikly. Byť i zde Soud potvrdil existenci pozitivních závazků státu chránit životy a majetek, porušení čl. 1 Protokolu č. 1 neshledal. Soud odlišil přírodní katastrofy na straně jedné, které jsou mimo kontrolu člověka (jako kupř. sesuv půdy), od člověkem vytvořených nebezpečí na straně druhé (jako je výbuch metanu na člověkem provozované skládce). S ohledem na přírodní katastrofy je pak rozsah pozitivních závazků státu užší než s ohledem na nebezpečí vytvořená člověkem [*Budayeva*, § 173 a 174].

13. [Absence povinnosti (re)distribuce majetku] Pozitivní závazky v kontextu čl. 1 Protokolu č. 1 nicméně (přinejmenším v dosavadní judikatuře ESLP) nezavazují smluvní stranu cokoli aktivně poskytovat, tedy provádět jakoukoli distribuci nebo redistribuci majetku. Smluvní strany tak kupř. nejsou povinny vyplácet dávky sociálního zabezpečení [Úmluva nestanoví žádné „právo na důchod“ či na dávky sociálního zabezpečení – *Stec a další proti Spojenému království*, rozhodnutí velkého senátu, 6. 7. 2005, č. 65731/01 a 65900/01, § 54 a 55; anebo *Andrle proti České republice*, rozsudek, 17. 2. 2011, č. 6268/08, § 28–31]. Stejně tak nejsou smluvní strany povinny redistribuovat majetek v případě změny společenského uspořádání. Úmluva tak nezná žádné „právo na restituci“ [např. *Kopecký proti Slovensku*, rozsudek velkého senátu, 28. 9. 2004, č. 44912/98, § 38]. Pro oba jako i pro další případy nicméně platí, že pokud se smluvní strana rozhodne ve svém vnitrostátním právu určitá majetková plnění poskytovat, pak tak musí činit férově, nediskriminačně a v rozumném procesním rámci. Jinými slovy, rozhodnutí, *zda* něco poskytovat, je na úvaze státu a jako takové mimo rámec

Úmluvy. Rozhodnutí a především praxe toho, *jak* je dané plnění poskytováno, nicméně již do rámce Úmluvy spadnout může, především tedy s ohledem na zákaz diskriminace (čl. 14 EÚLP) aplikovaný v rámci čl. 1 Protokolu č. 1 a/nebo v kontextu práva na spravedlivý proces (čl. 6 odst. 1 EÚLP).

14. **[Překonání dělení na negativní a pozitivní závazky?]** Určení, zda smluvní stranu tíží s ohledem na určitý aspekt práva na pokojné užívání majetku pozitivní závazek, je klíčové pro konstatování, zda je pojmově možné mluvit o zásahu do práva na ochranu majetku. Hranici mezi negativními a pozitivními závazky (a to nejenom v kontextu aplikace čl. 1 Protokolu č. 1) je nicméně obtížné vždy přesně vymezit. Soud se k této problematice vyjádřil ve věci *Broniowski proti Polsku* [rozsudek velkého senátu, 22. 6. 2004, č. 31443/96, § 144] následujícím způsobem:

Hranice mezi pozitivními a negativními závazky státu v rámci čl. 1 Protokolu č. 1 nejsou způsobilé přesné definice. Aplikovatelné zásady jsou nicméně obdobné. Jestli je případ posuzován s ohledem na pozitivní závazek státu anebo s ohledem na zásah veřejného orgánu, který musí být ospravedlněn, aplikovatelná kritéria se věcně neliší. V obou případech je nezbytné vzít na zřetel dosažení spravedlivé rovnováhy mezi protichůdnými zájmy jednotlivce a společnosti. Je také pravdou, že cíle zmíněné v daném ustanovení [čl. 1 Protokolu č. 1 – pozn. aut.] mají jistou relevanci při posuzování, zda bylo dosaženo rovnováhy mezi požadavky veřejného zájmu a stěžovatelovým základním právem na ochranu vlastnictví. V obou případech nicméně náleží státu určitý prostor pro vlastní uvážení při volbě postupů pro dosažení souladu s Úmluvou.

S ohledem na výše uvedené pak Soud v § 146 v rozsudku ve věci *Broniowski* výslovně rezignoval na určení, zda v případě série opatření polských orgánů, které nejprve přiznaly potomkům vlastníků nemovitostí za řekou Bug, které po druhé světové válce připadly Sovětskému svazu, možnost na odškodnění, následně je nicméně postupně spojovaly se stále přísnějšími podmínkami, aby je v konečné fázi *de facto* popřely, bylo porušením pozitivních závazků státu anebo zásah do pokojného užívání majetku.

15. **[Ochrana majetku a jiná ustanovení Úmluvy]** Ve vztahu k jiným ustanovením Úmluvy je čl. 1 Protokolu č. 1 spíše ve vztahu komplementarity než konkurence. Typickou kombinaci vytváří právo na ochranu majetku s právem na spravedlivý proces na straně jedné [nejnověji kupř. *Minarik proti České republice*, rozsudek, 10. 2. 2011, č. 46677/06, kde bylo konstatováno porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP z důvodu absence efektivní soudní ochrany vlastnictví menšinových akcionářů proti rozhodnutí většinového akcionáře o vytěsnění; anebo *Tesař a další proti České republice*, rozsudek, 9. 6. 2011, č. 37400/06, kde bylo konstatováno porušení Úmluvy v důsledku nepřiměřené délky restitučního řízení]. Pokud je majetkovým právem, do kterého mělo být zasaženo, právo k bytu či jiným obytným prostorám, pak dochází ke kombinaci čl. 1 Protokolu č. 1 s ochranou soukromí zaručenou čl. 8 EÚLP [kupř. *Larkos proti Kypru*, rozsudek velkého senátu, 18. 2. 1999, č. 29515/95; *Velosa Barreto proti Portugalsku*, rozsudek, 21. 11. 1995, č. 18072/91; či *Niemietz proti Německu*, rozsudek, 16. 12. 1992, č. 13710/88]. Současný zásah do čl. 1 Protokolu č. 1 a čl. 9 EÚLP (svoboda svědomí, myšlení a náboženského vyznání), případně čl. 11 EÚLP (svoboda sdružování) může být namítán v případě, kdy zásah do majetku směřuje proti církvím či náboženským společnostem [srov. *Svaté kláštery (The Holy Monasteries) proti Řecku*, rozsudek, 9. 12. 1994, č. 13092/87 a 13984/88; anebo *Katolický kostel v Canea (Canea Catholic Church) proti Řecku*, rozsudek, 16. 12. 1997, č. 25528/94].

Široké aplikace pak má kombinace čl. 14 EÚLP, který zakazuje diskriminaci při užívání práv a svobod přiznaných Úmluvou, s čl. 1 Protokolu č. 1. Namítaná diskriminace se může vztahovat na jakýkoli aspekt práva pokojného užívání majetku (tedy na kteroukoli ze tří vět). Porušením čl. 14 EÚLP ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1 je pak jakékoli nedůvodné rozlišování mezi jednotlivými majetkově

oprávněnými osobami, které nelze za aplikace testu **čl. 14 EÚLP** ospravedlnit (v detailech srov. výše, kapitola XXIV, oddíl III.1). Spojením **čl. 14 EÚLP** s čl. 1 Protokolu č. 1 je nicméně možné dosáhnout ještě dále než za pouhou aplikaci čl. 1 Protokolu č. 1 samotného. Pro aplikovatelnost **čl. 14 EÚLP** postačuje, pokud se namítaná diskriminace nachází přinejmenším v rámci (*ambit/empire*) práva na pokojné užívání majetku (blíže viz taktéž výše, kapitola XXIV, oddíl III.1.1).

Úmluva kupř. nikterak neupravuje dědění. Smluvní státy však nesmějí při určování dědické posloupnosti či jiných podmínkách dědění diskriminovat, ať již z důvodu pohlaví, či důvodů jiných, jako kupř. mezi dětmi manželskými a nemanželskými. Rovnost v dědění pak může být, v závislosti na okolnostech konkrétního případu, chápána buď jako spadající do rámce čl. 1 Protokolu č. 1 (ochrana majetku), anebo do rámce **čl. 8 EÚLP** (právo na respektování soukromého a rodinného života) [srov. *Inze proti Rakousku*, rozsudek, 28. 10. 1987, č. 8695/79, § 40; *Marckx proti Belgii*, rozsudek pléna, 13. 7. 1979, č. 6833/74, § 63 a násl.]. Jak již bylo zmíněno výše, z čl. 1 Protokolu č. 1 nevyplývá žádná povinnost státu vyplácet sociální dávky ani právo jednotlivce na výplatu sociální dávky, pokud nesplňuje zákonem stanovené podmínky. Pokud se nicméně stát rozhodne nějaký typ dávek v rámci svého systému sociální ochrany vyplácet, musí tak činit nediskriminačně [*Stec a další proti Spojenému království*, rozhodnutí velkého senátu, 6. 7. 2005, č. 65731/01 a 65900/01, § 54 a 55]. Stejně tak Úmluva nezaručuje, při obecné absenci ustanovení o sociálních či hospodářských právech, právo na hmotné zabezpečení ve stáří, tedy jakési „právo na důchod“. I toto právo se nicméně pak může pro účely zákazu diskriminace nalézat v rámci čl. 1 Protokolu č. 1 [*Andrle proti České republice*, rozsudek, 17. 2. 2011, č. 6268/08, § 28–31; v dané věci šlo o namítanou diskriminaci z důvodu pohlaví s ohledem na to, že ženám-matkám byl – v závislosti na počtu vychovaných dětí – stanovený věk pro odchod do důchodu dále snižován, zatímco v případě mužů nikoli, i když o děti ve skutečnosti pečovali oni, nikoli matky dětí].

16. **[Ochrana majetku v LPS]** Konečně ochrana majetku je také předmětem úpravy jak českou Listinou základních práv a svobod, tak Listinou základních práv Evropské unie. Ochranu vlastnictví stanoví **LPS** ve svém čl. 11 v následujícím znění:

(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.

(2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.

(3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

(4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

(5) Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.

Na rozdíl od čl. 1 Protokolu č. 1 tak česká **LPS** ve svém třetím odstavci akcentuje sociální aspekt vlastnictví a jeho ochrany, pod patrným vlivem německého Základního zákona [srov. čl. 14 odst. 2 Základního zákona]. Omezení odstavce druhého v tom smyslu, že určitý majetek může být vyhrazen vlastnictví státu či jiných veřejnoprávních jednotek, je aplikovatelné především s ohledem na nerostné bohatství či strategické objekty. Druhá část druhého odstavce, vyhrazující vlastnictví

určitých věcí pouze občanům České republiky (srov. čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky) je nicméně problematická, a to s ohledem jak na čl. 14 EÚLP (potenciální diskriminace ne-občanů v právu nabývat a vlastnit majetek, tedy čl. 14 EÚLP ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1), tak především také s ohledem na výslovný zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti v rámci práva Evropské unie (čl. 18 Smlouvy o fungování EU stejně jako čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv EU). Výhrada občanství pro nabývání určitého typu vlastnictví hrála také významnou roli v restitučních kauzách, které jsou předmětem rozboru dále v této kapitole.

17. **[Ochrana majetku v Listině základních práv EU]** Listina základních práv EU chrání vlastnictví ve svém čl. 17 v následující podobě:

Článek 17

Právo na vlastnictví

1. *Každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.*
2. *Duševní vlastnictví je chráněno.*

Je patrné, že stejně jako v mnoha jiných ustanoveních Listiny základních práv EU, i s ohledem na „ochranu vlastnictví“ vychází Listina EU z textu Úmluvy, který do značné míry kopíruje (a to včetně stejné terminologické rozkolísanosti mezi vlastnictvím a majetkem). První odstavec čl. 17 Listiny EU v podstatě zachovává strukturu tří vět čl. 1 Protokolu č. 1 (užívání – zbavení – úprava užívání). Listina EU nicméně přistoupila také „k aktualizaci“ původního znění čl. 1 Protokolu č. 1, v mezidobí zachycené v judikatuře ESLP: zbytková kategorie první věty se rozkošatila o další typy užívání majetku a výslovně je zahrnuto právo dědit, tedy majetek odkázat.

Duševní vlastnictví jako takové je bezpochyby chráněno širokým pojetím „majetku“ čl. 1 Protokolu č. 1. Skutečnost, že se tento typ majetku rozhodl unijní ústavadárce vyzvednout do samostatného odstavce, má patrně zdůrazňovat význam tohoto typu vlastnictví pro fungování vnitřního trhu a skutečnost, že se jedná o jednu z oblastí přímo upravovanou právem Unie. Lze se domnívat, že i přesto, že je „duševní vlastnictví“ předmětem samostatné úpravy ve druhém odstavci, možnosti jeho omezení budou stejné jako v případě jiného typu majetku spadající obecně pod odstavec první. V opačném případě by výklad čl. 17 Listiny EU vedl k poněkud absurdním závěrům, totiž že právo k duševnímu vlastnictví je buď absolutní, anebo že podléhá jiným typům omezení než jakýkoli jiný majetek (srov. obecnou omezovací klauzuli čl. 52 odst. 1 Listiny EU).

II. Základní principy interpretace

18. **[Propojenost tří pravidel čl. 1 Protokolu č. 1]** Byť jsou jednotlivá pravidla čl. 1 Protokolu č. 1 obsažena v samostatných větách, ESLP vždy zdůrazňuje jejich vzájemnou provázanost, jako kupř. v rozhodnutí ve věci *Hutten-Czapska proti Polsku* [rozsudek velkého senátu, 19. 6. 2006, č. 35014/97, § 157]:

Článek 1 Protokolu č. 1 obsahuje tři různá pravidla: první pravidlo, zakotvené v první větě prvního odstavce a mající obecný charakter, vyhláší zásadu ochrany vlastnického práva; druhé, obsažené ve druhé větě téhož odstavce, hovoří o zbavení majetku a podřizuje je určitým podmínkám; třetí pravidlo, obsažené ve druhém odstavci, přiznává státům mimo jiné právo upravit užívání majetku

v souladu s obecným zájmem. Tato pravidla jsou však vzájemně propojena. Druhé a třetí pravidlo se vztahují na zvláštní případy zásahů do vlastnického práva, a proto je nutno je vykládat ve světle zásady zakotvené v pravidle prvním [...].

19. **[Nezbytnost procesních záruk pro ochranu majetku]** Zákonnost jakéhokoli zásahu do majetkového práva má také svoji procesní dimenzi, která plyne ze samotného čl. 1 Protokolu č. 1. Slovy ESLP ve věci *Družstevní záložna Pria a další proti České republice*, rozsudek, 31. 7. 2008, č. 72034/01 [srov. nicméně *Kreditní a průmyslová banka proti České republice*, rozsudek, 21. 10. 2003, č. 29010/95, § 82]:

88. Soud opakuje, že hlavním a nejdůležitějším požadavkem článku 1 Protokolu č. 1 je, aby každý zásah orgánu veřejné moci do pokojného užívání majetku byl v souladu se zákonem; druhá věta prvního odstavce dovoluje zbavení majetku pouze „za podmínek, které stanoví zákon“ a druhý odstavec přiznává státům právo upravovat užívání majetku přijímáním „zákonů“. Zásada zákonnosti, jeden ze základních principů demokratické společnosti, je obsažena ve všech člancích Úmluvy [...]

89. Požadavek zákonnosti ve smyslu Úmluvy mimo jiné předpokládá, že vnitrostátní právo poskytuje prostředek právní ochrany proti svévolným zásahům ze strany orgánů veřejné moci do práv zaručených Úmluvou [...]. Pojmy zákonnosti a právního státu v demokratické společnosti dále vyžadují, aby opatření dotýkající se základních práv v určitých případech byla předmětem jisté formy sporného řízení před nezávislým orgánem nadaným pravomocí přezkoumávat důvody pro uplatnění těchto opatření a hodnotit příslušné důkazy [...]. Je pravdou, že čl. 1 Protokolu č. 1 neobsahuje žádné výslovné procesní požadavky a že neexistence možnosti soudního přezkumu sama o sobě není porušením tohoto ustanovení [...] z tohoto ustanovení lze nicméně dovodit, že každý zásah do pokojného užívání majetku musí být doprovázen procesními zárukami poskytujícími dotčené fyzické nebo právnické osobě rozumnou možnost předložit svoji věc příslušným orgánům a účinně napadnout opatření zasahující do práv zaručených tímto ustanovením. Při rozhodování, zda byla tato podmínka splněna, musí být na příslušná soudní a správní řízení nahlíženo komplexně [...].

20. **[ESLP není 4. instance v majetkových sporech]** V kontextu aplikace čl. 1 Protokolu č. 1 Soud opakovaně zdůrazňuje svoji omezenou úlohu při přezkumu rozhodnutí orgánů smluvních stran. Především v kontextu restitučních sporů jsou před ESLP často napadána skutková anebo právní zjištění vnitrostátních soudů [zda byl někdo k určitému datu vlastníkem určitého majetku; zda měla určitá osoba k určitému datu státní občanství daného státu; zda byla či nebyla nemovitost prodána za určitou (nízkou) cenu apod.]. Soud na toto konto opakovaně konstatuje, že tyto otázky přísluší posoudit vnitrostátním soudům, nikoli ESLP [*Glaser proti České republice*, rozsudek, 14. 2. 2008, č. 55179/00, § 57–58; shodně také kupř. *Jantner proti Slovensku*, rozsudek, 4. 3. 2003, č. 39050/97, § 32]:

57. [...] článek 1 Protokolu č. 1 ukládá státu, aby přijal opatření potřebná k ochraně práva na pokojné užívání majetku, a to i v případě sporu mezi jednotlivci nebo soukromými společnostmi. Stát má zejména povinnost zajistit stranám takové soudní řízení, které bude vykazovat požadované procesní záruky tak, aby vnitrostátní soudy mohly rozhodnout účinně a spravedlivě v rámci příslušných právních předpisů. Soud však připomíná, že má pouze omezenou pravomoc při posuzování, zda bylo vnitrostátní právo správně interpretováno a aplikováno; úkolem Soudu není nahrazovat vnitrostátní soudy, jeho úlohou je zejména se přesvědčit, zda rozhodnutí těchto soudů nebyla svévolná nebo zjevně nerozumná [...].

58. Soud konstatuje, že stěžovatel v daném případě nesouhlasí zejména s tím, jak vnitrostátní soudy přistupovaly ke klíčové otázce sporu a jak hodnotily důkazy, které stěžovatel v rámci svých možností

předložil. Jedná se o otázky, jejichž hodnocení přísluší a priori vnitrostátním soudům. [...] Soud však připomíná své omezené pravomoci k posuzování údajných skutkových či právních pochybení vnitrostátních soudů a konstatuje, že ve způsobu rozhodování soudů o žalobě stěžovatele neshledal žádné náznaky svévole.

21. **[Spravedlivá rovnováha mezi zájmy jednotlivce a celku]** Konečně v rozsudku velkého senátu v již citované věci *Hutten-Czapska proti Polsku*, která byla pilotní kauzou souladu polské regulace nájmu s čl. 1 Protokolu č. 1, nabídl ESLP celkové shrnutí zásad, podle kterých posuzuje ospravedlnitelnost zásahů do pokojného užívání majetku:

Obecné zásady vyplývající z judikatury Soudu

162. Soud daný případ posoudí s ohledem na následující zásady.

a) Zásada zákonnosti

163. Článek 1 Protokolu č. 1 hlavně a především požaduje, aby zásah orgánu veřejné moci do výkonu práva na pokojné užívání majetku byl v souladu se zákonem. Konkrétně druhý odstavec tohoto článku, který státům přiznává právo upravit užívání majetku, stanoví podmínku, že toto právo má být prováděno přijímáním „zákonů“. Zásada zákonnosti navíc předpokládá, že normy vnitrostátního práva budou dostatečně dostupné, přesné a jejich aplikace bude předvídatelná [...] b) Zásada legitimního cíle v obecném zájmu

164. Každý zásah do výkonu práv nebo užívání svobod přiznaných Úmluvou musí sledovat legitimní cíl. Samotná zásada „spravedlivé rovnováhy“, s níž je článek 1 Protokolu č. 1 spjat, předpokládá existenci obecného zájmu společnosti. Jednotlivá pravidla obsažená v článku 1 jsou navíc vzájemně propojena a druhé a třetí pravidlo se týkají pouze konkrétních případů zásahu do práva na pokojné užívání majetku [...].

165. Díky bezprostřední znalosti dané společnosti a jejích potřeb jsou vnitrostátní orgány schopny v zásadě lépe než soudce mezinárodního soudu posoudit, co je v „obecném“ či „veřejném“ zájmu. V systému ochrany zavedeném Úmluvou proto přísluší v první řadě právě vnitrostátním orgánům, aby se jako první vyslovily k existenci otázky veřejného zájmu, která by odůvodňovala přijetí opatření v oblasti výkonu vlastnického práva. Stejně jako v ostatních oblastech, na které se vztahují záruky stanovené Úmluvou, mají vnitrostátní orgány i zde jistý prostor pro uvážení.

166. Pojmy „veřejný zájem“ či „obecný zájem“ jsou již svou povahou dosti široké. Zejména takové oblasti jako bydlení, které je v moderní společnosti považováno za základní sociální potřebu a zaujímá hlavní místo v sociální a hospodářské politice Vysokých smluvních stran, mohou často vyžadovat ze strany státu určitou formu regulace. Rozhodnutí, zda a případně kdy má být taková oblast vystavena působení volného trhu, či zda má být podrobena státní regulaci, jakož i volba opatření k zajištění potřeb společnosti v oblasti bydlení a načasování jejich zavedení, nutně vyžaduje zohlednění složitých sociálních, ekonomických a politických otázek.

Soud považuje za přirozené, že zákonodárce disponuje širokým prostorem pro uvážení při zavádění sociálních a ekonomických opatření, a při mnoha příležitostech prohlásil, že respektuje to, jak zákonodárce chápe požadavky „veřejného“ či „obecného“ zájmu, ledaže by jeho úsudku zjevně scházely racionální podklady. Tyto principy platí též, dokonce a fortiori, pro opatření přijímaná v průběhu zásadní reformy politického, právního a ekonomického systému státu v rámci přechodu od totalitního režimu k demokratickému státu [...].

c) Zásada „spravedlivé rovnováhy“

167. Zásah do vlastnického práva musí nejen sledovat, fakticky i principiálně, „legitimní cíl“ v „obecném zájmu“, ale rovněž musí existovat vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a cílem jakéhokoli státem přijatého opatření, včetně opatření k úpravě užívání majetku jednotlivce. Tento požadavek je vyjádřen pojmem „spravedlivé rovnováhy“, kterou je třeba zachovávat mezi požadavky obecného zájmu společnosti a potřebami ochrany základních práv jednotlivce.

Snaha o zajištění této rovnováhy se odráží ve struktuře článku 1 Protokolu č. 1 jako celku. V každé věci týkající se údajného porušení tohoto článku musí proto Soud ověřit, zda kvůli zásahu ze strany státu musela dotčená osoba nést nepřiměřené a přílišné břemeno [...].

168. Při posuzování otázky, zda stát postupuje v souladu s článkem 1 Protokolu č. 1, musí Soud podrobit celkovému zkoumání různé zájmy, o které se jedná, a mít přitom na zřeteli, že smyslem Úmluvy je ochrana „konkrétních a skutečných“ práv. Nemůže vycházet pouze z náznaků, ale musí se dopátrat pravdy ve sporné situaci. V případech, které se týkají fungování rozsáhlé právní úpravy v oblasti bydlení, mohou být předmětem tohoto hodnocení nejen okolnosti snižování nájemného, které vybírají soukromí vlastníci, a rozsah zásahu státu do smluvní volnosti a smluvních vztahů na trhu s nájemním bydlením, ale také existence procesních a jiných záruk, aby fungování systému a jeho dopad na majetková práva vlastníka nebyly svévolné ani nepředvídatelné. Nejistota – ať legislativní, administrativní, či vyplývající z praxe orgánů – je faktorem, který je třeba při hodnocení postupu státu brát v úvahu. Je-li ve hře otázka obecného zájmu, orgány veřejné moci jsou povinny jednat včas, řádně a zcela konzistentně [...].

III. Aplikace

22. **[Druhé nejčastěji namítané ustanovení Úmluvy]** Aplikační záběr čl. 1 Protokolu č. 1 je rozsáhlý, a to jak kvalitativně, tak kvantitativně. Kupř. v rámci stížností proti České republice bývá právo na pokojné užívání majetku druhým nejčastěji namítaným ustanovením Úmluvy, hned po čl. 6 odst. 1 EÚLP (právo na spravedlivý proces),⁵²⁷ a to nejenom v rámci českých „notorií“ v podobě stížností na restituční řízení.

23. **[Struktura tří vět]** Ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 obsahuje tři různé věty (pravidla): pokojné užívání majetku (1. věta), zbavení majetku (2. věta) a úprava užívání majetku (3. věta). V rámci zkoumání případného porušení čl. 1 Protokolu č. 1 postupuje Soud stupňovitě od specifického k obecnému: prvně přezkoumává či nedošlo ke zbavení majetku (2. věta) anebo úpravě užívání majetku (3. věta), aby následně, pokud je odpověď na obě předchozí otázky záporná, mohl případný zásah podřadit pod obecnou klauzuli pokojného užívání majetku (1. věta). Pokud je jednání či opomenutí státu možné kvalifikovat jako zásah do některé ze tří dimenzí práva na pokojné užívání majetku, pak je na státu, aby svůj zásah ospravedlnil.

24. **[Jednotný rámec možného omezení]** V rovině slovního vyjádření jsou možnosti ospravedlnění zásahu do práva zaručeného čl. 1 Protokolu č. 1 odlišné od ostatních článků Úmluvy, především tedy přehlednější struktury omezení čl. 8–11 EÚLP. Novější judikatura ESLP však tyto rozdílů překonává výkladem, který je ve znamení jakéhosi „dvojího sjednocení“. Zprvce, ESLP postupně sjednocuje podmínky omezení jednotlivých aspektů práva na pokojné užívání majetku, tedy všech tří vět čl. 1 Protokolu č. 1. V tomto ohledu lze mluvit o jakémisi „vnitřním“ sjednocení v rámci čl. 1 Protokolu č. 1, které podrobuje všechny aspekty práva na pokojné užívání majetku stejným možnostem ospravedlnění. Zadruhé, tento soubor podmínek omezení čl. 1 Protokolu č. 1 je zároveň přiblížen k obecným podmínkám omezení práv zaručených Úmluvou, jak jsou vyjádřeny především ve druhých odstavcích čl. 8–11 EÚLP. V tomto ohledu se jedná o jakési „vnější“ sjednocení v rámci Úmluvy napříč různými jejími články. V důsledku výše uvedeného sjednocování lze dnes již

mluvit o v podstatě jednotném testu omezení práva zaručeného čl. 1 Protokolu č. 1 pro všechny jeho aspekty. Podmínky omezení práva na pokojné užívání majetku proto také budou dále tímto způsobem představeny, přičemž na případné přetrvávající drobné odlišnosti při ospravedlnění jednotlivých typů zásahů bude poukázáno v podrobném výkladu.

25. **[Test čl. 1 Protokolu č. 1]** Ideální postup při zkoumání případného porušení čl. 1 Protokolu č. 1 má následující podobu:

- 1) Lze chráněný statek podřadit pod pojem „majetek“?
- 2) Došlo k zásahu do tohoto majetku? Došlo konkrétně ke:
 - a) zbavení majetku;
 - b) úpravě užívání majetku;
 - c) jinému zásahu do pokojného užívání majetku?
- 3) Je zásah možné ospravedlnit? Došlo k zásahu:
 - a) na základě zákona (legalita);
 - b) při realizaci veřejného či obecného zájmu (legitimita);
 - c) při zachování spravedlivé rovnováhy mezi zájmy společnosti a ochranou jednotlivce (přiměřenost)?

1. Věcný rozsah čl. 1 Protokolu č. 1 – definice majetku

26. **[Autonomní a široký pojem]** Definice „majetku“ pro účely čl. 1 Protokolu č. 1 má dva charakteristické znaky: zaprvé, jedná se o autonomní pojem Úmluvy, který je Soudem vykládán bez ohledu na definici „majetku“ či „vlastnictví“ v právních řádech smluvních stran. Zadruhé, tato autonomní definice Úmluvy je velice široká: zahrnuje nejenom věci (movitosti a nemovitosti) a nehmotné statky, ale v podstatě jakýkoli nárok či zájem majetkové povahy, který má nějakou hodnotu. Kupř. ve věci *Glaser proti České republice*, rozsudek, 14. 2. 2008, č. 55179/00, § 50–52 [shodně viz též např. *Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku*, rozsudek velkého senátu, 11. 1. 2007, č. 73049/01, § 63–65] definoval ESLP majetek následujícím způsobem:

50. Pojem „majetek“ uvedený v první části článku 1 Protokolu č. 1 má autonomní povahu, která se neomezuje na vlastnictví hmotných statků a je nezávislá na formálním vymezení ve vnitrostátním právu: některá jiná práva a zájmy představující aktiva mohou také patřit mezi „majetková práva“, a představovat tedy „majetek“ ve smyslu tohoto ustanovení. Při projednávání každého případu je třeba zkoumat, zda se stěžovatel za daných okolností, posuzovaných v jejich souhrnu, stal nositelem opodstatněného zájmu chráněného článkem 1 Protokolu č. 1 [...]

51. Článek 1 Protokolu č. 1 platí pouze pro existující majetek. Budoucí právo tak může být považováno za „majetek“, pouze pokud již bylo nabyto nebo pokud je předmětem pohledávky, která je určitá. Ani naději na uznání vlastnického práva, které dotyčná osoba nemá možnost reálně vykonávat, nelze pokládat za „majetek“ a stejně je tomu tak v případě podmíněné pohledávky, která zaniká nesplněním podmínky [...]

52. Nicméně ochrana poskytovaná článkem 1 Protokolu č. 1 se za jistých okolností může vztahovat i na „legitimní očekávání“, jehož předmětem je nabytí majetkové hodnoty. V případě, že majetkový zájem má charakter pohledávky, lze předpokládat, že dotyčná osoba má „legitimní zájem“, jestliže má tento zájem dostatečný základ ve vnitrostátním právu, např. je-li potvrzen ustálenou judikaturou

soudů. O existenci „legitimního očekávání“ však nelze hovořit, panují-li rozpory o tom, jak má být vnitrostátní právo vykládáno a uplatňováno, a jestliže vnitrostátní soudy definitivně odmítly argumenty předložené v tomto ohledu stěžovatelem [...].

1.1. Pozitivní vymezení – co majetkem je

27. **[Hmotné i nehmotné statky]** Za aplikace výše uvedených kritérií zařadila judikatura orgánů Úmluvy mezi „majetek“ hodný ochrany v rámci čl. 1 Protokolu č. 1 veškeré nemovitosti i movitosti a i práva k nim, tedy včetně ochrany pronajímatelů, ale také veškeré předměty duševního vlastnictví a jiné nehmotné statky a práva majetkové povahy. Judikatura ESLP tak mezi majetek kupř. řadí:

- akcie [*Forminster Enterprises Limited proti České republice*, rozsudek, 9. 10. 2008, č. 38238/04, § 63];
- členství v bytovém družstvu [*Zich a další proti České republice*, rozsudek, 18. 7. 2006, č. 48548/99, § 65–66];
- jméno internetové domény [*Paeffgen GmbH proti Německu*, rozhodnutí, 18. 9. 2007, č. 25379/04 a další, oddíl 1 právního posouzení];
- dobré jméno obchodní společnosti [*Van Marle a další proti Nizozemsku*, rozsudek pléna, 26. 6. 1986, č. 8543/79 a další, § 41];
- telekomunikační licenci k poskytování připojení k internetu [*Megadat.com SRL proti Moldávii*, rozsudek, 8. 4. 2008, č. 21151/04, § 62–63];
- licenci k podávání alkoholických nápojů [*Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku*, rozsudek, 7. 7. 1989, č. 10873/84, § 53].

28. **[Zájmy vlastnické povahy]** Výše uvedené příklady toho, co považuje Soud za majetek v rámci čl. 1 Protokolu č. 1, nebudou patrně až tak překvapivé. Jedná se o „modernější“ oblasti především duševního vlastnictví či nehmotných statků, které však lze stále ještě sloučit s „tradičnějšími“ civilistickými vizemi toho, co je „majetkem“. Judikatura ESLP nicméně obsahuje i další příklady „majetku“, které posunuly hranice čl. 1 Protokolu č. 1 ještě dále:

- dlouhodobé faktické využívání pozemků, označované za trvalý „usufructus“ [*Bruncrona proti Finsku*, rozsudek, 16. 11. 2004, č. 41673/98, § 79; nicméně srov. se *Sámská vesnice Handölsdalen (Handölsdalen Sami village) a další proti Švédsku*, rozhodnutí, 17. 2. 2009, č. 39013/04, § 55];
- nájem nemovitosti je „majetkem“ nájemce [*Mellacher a další proti Rakousku*, rozsudek pléna, 19. 12. 1989, č. 10522/83, 11011/84, 11070/84, § 43; obdobně také *Saghinadze a další proti Gruzii*, rozsudek, 27. 5. 2010, č. 18768/05, § 103–108; nicméně srov. s *JLS proti Španělsku*, rozhodnutí, 27. 4. 1999, č. 41917/98, oddíl 2. právního posouzení, kde Soud posoudil situaci nájemce vojenského služebního bytu odlišně];
- žádost o registraci ochranné známky je „majetkem“ již okamžikem jejího podání [*Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku*, rozsudek velkého senátu, 11. 1. 2007, č. 73049/01, § 73–78];
- dědictví je majetkem v okamžiku smrti zůstavitele [*Inze proti Rakousku*, rozsudek, 28. 10. 1987, č. 8695/79, § 39 – aplikován čl. 14 EÚLP ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1];
- právo na veřejnou podporu či její zvýšení, splňuje-li stěžovatel zákonem stanovené podmínky, je „majetkem“ [*Plalam S. P. A. proti Itálii*, rozsudek, 18. 5. 2010, č. 16021/02, § 35–42];
- právo na zvláštní příplatek, i když lhůta pro uplatnění takového práva v řízení před soudem již

uplynula, je rovněž „majetkem“ [*Lelas proti Chorvatsku*, rozsudek, 20. 5. 2010, č. 55555/08, § 58]. V podobných případech již ESLP nicméně nehovoří o majetku, ale používá opisů typu existence „zájmů vlastnické povahy“ (*interests of a proprietary nature*) či „vlastnického zájmu“ (*proprietary interest*). Tyto zájmy jsou však také „majetkem“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1.

29. **[Sociální dávky]** Otázka aplikovatelnosti čl. 1 Protokolu č. 1 na sociální dávky různého typu doznala v judikatuře orgánů Úmluvy posunů. Bývalá EKLP rozlišovala mezi dávkami, podmínkou jejichž vyplácení je předchozí přispívání do příslušného sociálního systému (příspěvkové dávky), a dávkami, kde taková povinnost není (nepříspěvkové dávky). Článek 1 Protokolu č. 1 byl podle její judikatury aplikovatelný pouze na dávky příspěvkové, a to za podmínky, že existuje přímý vztah mezi výší příspěvku a výší vyplácené dávky. Bez této vazby nemůže dotyčná osoba být považována za vlastníka určitého stanovitelného a nárokovatelného podílu na fondu, do kterého přispívá [blíže viz např. *Müller proti Rakousku*, rozhodnutí EKLP, 1. 10. 1975, č. 5849/72; *G. proti Rakousku*, rozhodnutí EKLP, 14. 5. 1984, č. 10094/82; *De Kleine Staarman proti Nizozemsku*, rozhodnutí EKLP, 16. 5. 1985, č. 10503/83].

Následné váhání ESLP ohledně aplikovatelnosti čl. 1 Protokolu č. 1 na sociální dávky [srov. kupř. *Gaygusuz proti Rakousku*, rozsudek, 16. 9. 1996, č. 17371/90, § 36–41] autoritativně vyřešilo rozhodnutí velkého senátu ve věci *Stec a další proti Spojenému království*, 6. 7. 2005, č. 65731/01 a 65900/01. Velký senát zde konstatoval:

47. [...] je vhodné znovu posoudit otázku, zda pohledávka týkající se nepříspěvkové sociální dávky musí s sebou nést ochranu čl. 1 Protokolu č. 1. Jelikož Úmluva je především mechanismem ochrany lidských práv, musí Soud brát v potaz vývoj situace ve smluvních státech obecně a vykládat Úmluvu způsobem, který její záruky učiní konkrétními a účinnými, nikoli teoretickými a zdánlivými [...].

48. Úmluva se rovněž musí číst jako celek a být vykládána tak, aby byla podporována její vnitřní souladnost a harmonie mezi jejími jednotlivými ustanoveními [...]. Je v tomto ohledu namístě poznamenat, že pokud jde o aplikovatelnost čl. 6 odst. 1, Soud původně tvrdil, že vzhledem k jejich analogii se systémy soukromého pojištění měly pouze pohledávky týkající se příspěvkových dávek dostatečně majetkovou a subjektivní povahu na to, aby mohly být předmětem sporů dotýkajících se „občanských práv“ [...] čl. 6 odst. 1 byl nicméně shledán aplikovatelným na spor o právo pobírat nepříspěvkovou dávku. V této věci Soud podtrhl, že stěžovatel měl přiznané subjektivní právo – majetkové povahy – na sociální dávky. Opustil tak srovnávání se systémy soukromého pojištění a požadavek určité formy „smlouvy“ mezi jednotlivcem a státem. V rozsudku *Schuler-Zraggen proti Švýcarsku* [24. 6. 1993] se vyjádřil takto:

[...] právní vývoj [...] a princip rovnosti v zacházení dovolují tvrdit, že aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 představuje dnes v oblasti sociálního zabezpečení, včetně i sociální pomoci, pravidlo.

49. Je v zájmu obecné souladnosti Úmluvy, aby autonomní pojem „majetek“ v čl. 1 Protokolu č. 1 byl vykládán způsobem, který by se sladil s autonomním pojmem majetkových práv používaným v kontextu čl. 6 odst. 1. Je důležité navíc přijmout takový výklad čl. 1 Protokolu č. 1, který by vyloučil nerovnosti v zacházení založenou na rozlišeních, která se v dnešních dnech zdají být nelogickými a neospravedlnitelnými.

50. Postup Soudu, co se týče čl. 1 Protokolu č. 1, by měl reálně odrážet způsob, jakým je sociální ochrana dnes v členských státech Rady Evropy organizována. Je jasné, že v rámci tohoto společenství států, stejně jako uvnitř většiny států braných jednotlivě existuje široká paleta sociálních dávek určených k přiznání automatických práv. Způsoby jejich financování jsou stejně tak různorodé:

zdrojem některých jsou příspěvky do určitého zvláštního fondu; jiné jsou odvislé od stavu příspěvků vybraných od konkrétního žadatele; mnoho z nich je vypláceno na základě obecné daně osobám spadajícím do určité zákonem definované kategorie [...] S ohledem na různorodost metod financování a spletnost dávek ve většině systémů sociální ochrany, jeví se jako čím dál tím více umělé považovat pouze dávky financované z příspěvků do zvláštního fondu jako ty, jež by měly spadat do pole působnosti čl. 1 Protokolu č. 1. Navíc vyloučit dávky financované z obecné daně by znamenalo zastřít skutečnost, že v situacích tohoto druhu mnoho oprávněných osob prostřednictvím placení daní také přispívá na financování tohoto systému.

51. V moderním demokratickém státě si mnoho jednotlivců nemůže po celý svůj život nebo jeho část zajistit živobytí jinak než díky dávkám sociálního zabezpečení a pomoci. Mnohé vnitrostátní právní řády uznávají, že jednotlivci potřebují určitou jistotu a počítají s automatickým vyplácením dávek, za předpokladu, že budou splněny podmínky, které otevírají cestu k příslušným právům. Jakmile vnitrostátní právo přiznává jednotlivci právo na sociální dávku, je logické, aby byl reflektován význam takového zájmu tím, že čl. 1 Protokolu č. 1 bude shledán aplikovatelným.

[...]

53. Soud se tedy domnívá, že jestliže lze mít za to, že pro účely aplikovatelnosti čl. 1 Protokolu č. 1 v judikatuře stále funguje rozlišování mezi příspěvkovými a nepříspěvkovými dávkami, nic neospravedlňuje pokračování v tomto rozlišování.

Soud tak rozlišil dvě situace: zaprvé, jednotlivec splňuje všechny požadavky stanovené vnitrostátním právem na přiznání určité dávky. V takovém případě bude čl. 1 Protokolu č. 1 na toto právo aplikovatelný a nárok na dávku je „majetkem“. Nicméně i pokud žadatel o určitou dávku některou z vnitrostátních právem stanovených podmínek pro vyplacení dávky nesplňuje, jeho žádost o dávku se může stále ještě nalézat „v rámci“ čl. 1 Protokolu č. 1 pro případnou aplikaci čl. 14 EÚLP. Dělicí linií tak napříště není podmínka předchozího přispívání do určitého systému sociálního pojištění či jiného financování vyplacení daných dávek, ale skutečnost, zda žadatel splňuje podmínky stanovené vnitrostátním právem pro vyplacení dávky.

Výše uvedené pak platí nejenom pro dávky sociálního zabezpečení, ale také pro všechny typy důchodů, včetně různých výsluhových příspěvků apod. [v českém kontextu srov. např. *Bucheň proti České republice*, rozsudek, 26. 11. 2002, č. 36541/97 – výsluhový příspěvek vojenského soudce; v daném případě bylo však právo na pokojné užívání majetku posuzováno ve spojení s namítanou diskriminací v rozporu s čl. 14 EÚLP; anebo *Chroust proti České republice*, rozhodnutí, 20. 11. 2006, č. 4295/03, právní posouzení oddíl 1.2. – absence valorizace příspěvku za službu pro bývalého příslušníka policie – text rozhodnutí je uveden v příloze č. III.1].

30. **[Ochrana „nezákonného“ vlastnictví]** Zajímavou kategorií na pomezí čl. 1 Protokolu č. 1 je problematika ochrany „nezákonného“ vlastnictví, typicky s ohledem na různé typy černých či nezákonně užívaných staveb. Obecný přístup Soudu v této oblasti je možné označit za dosti liberální, vycházející spíše z faktické situace a užívání nemovitosti, nikoli ze skutečnosti, kdo je formálně zapsán jako vlastník. Soud tak kupř. připustil v rámci čl. 1 Protokolu č. 1 stížnost zbudovatele a uživatele černé stavby postavené v rámci slumu na příměstské skládce. Byť tedy Soud uznal, že stěžovatel nebyl vlastníkem pozemku, postačovalo mu, že měl „vlastnický zájem“ (*proprietary interest*) na nezákonné stavbě samotné a věcech v ní umístěných [*Öneryildiz proti Turecku*, rozsudek velkého senátu, 30. 11. 2004, č. 48939/99, § 127].

Podobně liberální byl Soud i v jiných případech, kdy kupř. konstatoval, že do ochrany čl. 1 Protokolu č. 1 spadá také dlouhodobé a v dobré víře vykonávané právo užívat nemovitost, kterou však stěžovatel nevlastní [*Saghinadze a další proti Gruzii*, rozsudek, 27. 5. 2010, č. 18768/05, § 103–108], či že i nezákonné stavby požívají jisté ochrany [srov. např. *Vagnola S. p. a. & Madat S. r. I. proti Itálii*, rozhodnutí, 12. 1. 2010, č. 7653/04; *Depalle proti Francii*, rozsudek velkého senátu, 29. 3. 2010, č. 34044/02; *Brosset-Triboulet a další proti Francii*, rozsudek velkého senátu, 29. 3. 2010, č. 34078/02]. Specifickým případem je pak v tomto ohledu *Chadimová proti České republice* [rozsudek, 18. 4. 2006, č. 50073/99, § 126–137], kde Soud připustil stížnost na porušení práva plynoucího z čl. 1 Protokolu č. 1, byť nebylo ani v době řízení před českými soudy, ani v době řízení před ESLP jasné, zda je stěžovatelka vůbec vlastníkem nemovitostí, o jejíž vlastnictví se za značného přičinění stěžovatelky vedly zdlouhavé spory.

1.2. Negativní vymezení – co majetkem není

31. **[Typ majetku]** Z výše uvedeného výčtu plyne, že není mnoho typů „majetku“, které by podle náhledu Soudu nepoživaly ochrany v rámci čl. 1 Protokolu č. 1. Negativní ohraničení rozsahu věcné aplikace čl. 1 Protokolu č. 1 proto není primárně otázkou *typu* majetku, jako spíše otázkou *určitosti* daného majetku. V rovině práv či nároků majetkového typu (či, jak uvedeno výše, majetkových zájmů) se pak jedná především o otázky určitelnosti, zralosti a definitivnosti nároku.

32. **[Dostatečně určitý majetek]** Obecně se dá říci, že čl. 1 Protokolu č. 1 poskytuje ochranu jakémukoli typu *získaného* či již *nabytého* majetku anebo takového, u kterého už existuje důvodné legitimní očekávání, že k jeho nabytí dojde. Nechrání ale *výhled na získání* či *důvěru v budoucí získání* majetku. V náhledu Soudu tedy [*Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, rozhodnutí velkého senátu, 10. 7. 2002, č. 39794/98, § 69]:

[...] Soud připomíná ustálenou judikaturu orgánů Úmluvy, podle níž může „majetek“ ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 představovat buď „existující majetek“ [...], anebo majetkové hodnoty včetně pohledávek, u nichž může stěžovatel tvrdit, že má alespoň „legitimní očekávání“, že dojde k jejich realizaci [...]. Naproti tomu nelze považovat za „majetek“ ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 pouhou naději, že se obnoví již dávno zaniklé vlastnické právo anebo podmíněná pohledávka, která zanikla v důsledku nesplnění dané podmínky.

33. **[Kazuistický charakter rozlišování]** Rozlišit nicméně tyto dva typy situací není s ohledem na často spletené pozadí různých majetkových a jiných sporů snadné. Posuzování, kdy je pohledávka dostatečně určitá, aby se přelila v „legitimní očekávání“, které už bude hodné ochrany čl. 1 Protokolu č. 1, a kdy se jedná pouze o „zbožná přání“ stěžovatele, často připomíná příslovečný tanec andělů na špičce jehly. Přístup k této otázce je v judikatuře ESLP kazuistický. Obecné pravidlo zní, že pokud bylo určité majetkové právo přiznáno pravomocným rozhodnutím vnitrostátního orgánu, které je vykonatelné, pak se jedná o „majetek“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1.

I z tohoto pravidla však existují výjimky. V případě *Pressos Compania Naviera a další proti Belgii* [rozsudek, 20. 11. 1995, č. 17849/91] se domáhala řada vlastníků lodí z různých států náhrady škody po Belgii. Tvrdili, že chybami belgických lodivodů, kteří vedli jejich lodě do ústní řeky Schelde, došlo k poškození jejich lodí. Přítomnost lodivodů na palubě lodí vplouvajících do ústí Scheldy byla nařízena belgickými předpisy a lodivodi byli belgičtí veřejní zaměstnanci; o přičitatelnosti škody belgickému státu tedy nebylo pochyb. V reakci na řadu žalob před belgickými vnitrostátními soudy o náhradu škody nicméně Belgie přijala novelu zákona o plavbě, kterou mimo jiné retrospektivně (30 let nazpět) vyloučila jakoukoli odpovědnost státu za pochybení lodivodi. Za aplikace této novely pak belgické vnitrostátní soudy většinu žalob vlastníků lodí zamítly. V řízení před ESLP pak Belgie

namítala, že stěžovatelé nemají žádný určitý „majetek“, kterého by se mohli dovolávat, neboť nikomu z nich nebylo přiznáno žádné právo či majetkový nárok. Pokud nebylo žádné takové vymahatelné právo přiznáno, pak vnitrostátní novela popírající možnost jeho vzniku nemůže být zásahem do neexistujícího majetku.

Soud (a ani bývalá EKLP v přecházejícím řízení před ní) na tuto argumentaci nepřistoupil. Konstatoval, že aplikovatelná pravidla ve výchozím řízení se týkala belgických předpisů o mimosmluvní odpovědnosti za škodu. Podle nich vzniká nárok na náhradu škody již okamžikem, kdy došlo ke škodné události. Stěžovatelé tak měli legitimní očekávání, že jejich situace bude posuzována dle právní úpravy platné v okamžiku vzniku škodné události, podle které by měli nárok na odškodnění [*Pressos Compania Naviera*, § 30–32; srov. také věcně obdobný výsledek nicméně s absencí výslovného podřazení retrospektivně změněných nároků na vydání bezdůvodného obohacení v *National Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society a Yorkshire Building Society proti Spojenému království*, rozsudek, 23. 10. 1997, č. 21319/93, 21449/93 a 21675/93, § 70].

34. **[Probíhající vs. skončené řízení o majetkové právo]** Dostatečně materializované legitimní očekávání může také vzniknout kupř. v důsledku pravomocně přiznaného rozhodčího nálezu proti státu, který je následně nicméně novou právní úpravou prohlášen za nicotný [*Řecké rafinerie Stran (Stran Greek Refineries) a Stratis Andreadis proti Řecku*, rozsudek, 9. 12. 1994, č. 13427/87, § 59–62], či v důsledku platného územního rozhodnutí, byť bylo následně rozhodnutím soudu prohlášeno za nicotné [*Pine Valley Developments Ltd a další proti Irsku*, rozsudek, 29. 11. 1991, č. 12742/87, § 51]. Soudu tedy zdá se v podobných případech stačí, pokud je nárok majetkového typu pravomocný a vynutitelný [srov. např. *Jasiūnienė proti Litvě*, rozsudek, 6. 3. 2003, č. 41510/98, § 44; *Bourdov proti Rusku*, rozsudek, 7. 5. 2002, č. 59498/00, § 40]. Schopná stvořit legitimní očekávání v právní sféře jednotlivce jsou dokonce i pravomocná rozhodnutí, proti kterým je stále ještě možné podat mimořádný opravný prostředek, který ale nemá odkladný účinek [srov. *Antonakopoulos a další proti Řecku*, rozsudek, 14. 12. 1999, č. 37098/97; § 31 anebo *Georgiadis proti Řecku*, rozsudek, 20. 3. 2000, č. 41209/98, § 32].

35. **[Obnovy řízení a legitimní očekávání]** Specifikou kategorií v rámci pravidla skončeného řízení pak představují obnovy řízení či jiné prolamování pravomocných rozhodnutí. Byť ESLP možnosti obnovy obecně nebrání, zdůrazňuje vyšší úroveň legitimních očekávání, která bude jednotlivec v důsledku předchozího pozitivního rozhodnutí již mít. Ve věci *Moskal proti Polsku* [rozsudek, 15. 9. 2009, č. 10373/05] polské úřady nejprve vyhověly žádosti stěžovatelky o přiznání předčasného důchodu pro osoby pečující o děti vyžadující permanentní péči. Následně však zjistily chyby ve svém výpočtu, řízení obnovily a stěžovatelce nárok na důchod upřely s tím, že zdravotní stav jejího syna trvalou péčí nevyžaduje. ESLP ve své argumentaci potřhl důležitost ochrany legitimních očekávání zranitelných subjektů následujícím způsobem [*Moskal*, § 73 a 74]:

73. Soud, vědom si důležitosti sociální spravedlnosti, se domnívá, že jako obecný princip platí, že orgánům veřejné moci by nemělo být bráněno opravit své vlastní chyby, včetně těch způsobených jejich vlastní nedbalostí. Kdyby tomu mělo být jinak, bylo by to v rozporu s doktrínou bezdůvodného obohacení. Bylo by to také nespravedlivé vůči ostatním jednotlivcům přispívajícím do fondu sociálního zabezpečení, zejména těm, kterým byla určitá výhoda upřena, neboť nesplnili zákonem stanovené podmínky. Konečně, rovnalo by se to schválení nepřislušného rozdělování omezených veřejných zdrojů, což by samo o sobě bylo v rozporu s veřejným zájmem.

Bez ohledu na tyto důležité úvahy Soud nicméně musí podotknout, že výše uvedený obecný princip nemůže převážít v situaci, kde se po dotčeném jednotlivci chce, aby nesl nadměrné břemeno jako důsledek opatření, kterým byl zbaven své výhody.

Jestliže pochybení bylo zapříčiněno státními orgány samotnými, bez jakéhokoli zavinění třetí strany, musí být použit odlišný proporcionalní přístup při určování, zda břemeno nesené stěžovatelem bylo nadměrné.

74. V této souvislosti by mělo být poznamenáno, že v důsledku naříkaných opatření stěžovatelka čelila – prakticky ze dne na den – úplné ztrátě svého předčasného důchodu, který tvořil její jediný zdroj příjmů. Soud si je navíc vědom potenciálního nebezpečí, že stěžovatelka – vzhledem ke svému věku a ekonomické situaci v zemi, zejména v zaostalém Podkarpatském regionu – by mohla mít značné potíže zajistit si nové zaměstnání.

ESLP tak dospěl k závěru, že právo stěžovatelky na pokojné užívání majetku bylo porušeno, a to i přesto, že: a) rozhodnutí o přiznání předčasného důchodu jako opakující se dávky nebylo do budoucna nezměnitelné; jeho výplata podléhala periodickému přezkumu a mohla být zastavena, jakmile by se zjistilo, že zdravotní stav dítěte již permanentní péči nevyžaduje; b) rozhodnutí příslušného orgánu sociálního zabezpečení bylo předmětem přezkumu na třech stupních soudní soustavy; c) stěžovatelka nebyla povinna zpětně vrátit neoprávněně vyplacené částky důchodu; d) stěžovatelce vznikl nárok na jinou dávku, byť pouze zhruba v poloviční výši. Tyto aspekty nicméně vedly tři ze sedmi soudců k odlišnému stanovisku stran porušení článku 1 Protokolu č. 1.

Rozhodnutí ve věci *Moskal* je však vhodné považovat spíše za rozhodnutí ojedinělé, ve kterém si specifická sociální situace stěžovatelky vyžádala značných kompromisů i s předchozí judikaturou ESLP. Soud na druhou stranu obecně připouští, především tedy u opakujících se dávek vyplácených státem, možnost nového posouzení jak věcných předpokladů pro vyplácení dávek [srov. např. *Iwaszkiewicz proti Polsku*, rozsudek, 26. 7. 2011, č. 30614/06; anebo *Wieczorek proti Polsku*, rozsudek, 8. 12. 2009, č. 18176/05], tak možných budoucích změn právních předpisů upravujících vyplácení dané dávky [srov. např. *Poulain proti Francii*, rozhodnutí, 8. 2. 2011, č. 52273/08; *Hasani proti Chorvatsku*, rozhodnutí, 30. 9. 2010, č. 20844/09; *Aizpurua Ortiz a další proti Španělsku*, rozsudek, 2. 2. 2010, č. 42430/05].

36. [Probíhající řízení v restitučních sporech] Specifickou kategorií sporů, o kterých bude pojednáno komplexně v oddíle 4. této kapitoly, jsou spory restituční, ve kterých bylo namítáno porušení práva na pokojné užívání majetku tím, že k restituci nedošlo. Je patrné, že v těchto typech sporů přijal Soud poněkud přísnější měřítko s ohledem na existenci „legitimních očekávání“ než v „obecných“ otázkách aplikace čl. 1 Protokolu č. 1 a spory tohoto typu odmítal jako mimo dosah rámce čl. 1 Protokolu č. 1 *ratione materiae* (a někdy také *ratione temporis*). Příkladem zde může být *Koktavá proti České republice* [rozsudek, 2. 12. 2003, č. 45107/98]. Stěžovatelka se domáhala restituce zemědělské usedlosti, která byla údajně podvodně převedena na současné vlastníky na pozadí politického pronásledování rodičů stěžovatelky v roce 1950. Po devíti letech řízení před českými soudy nicméně nebylo o (ne)vydání nemovitosti rozhodnuto. Soud proto konstatoval porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 1 EÚLP). S ohledem na namítané porušení čl. 1 Protokolu č. 1 však stížnost odmítl, a to proto, že stěžovatelka nebyla vlastníkem existujícího majetku a ani dostatečně určité pohledávky [*Koktavá*, § 54; obdobně také *Glaser proti České republice*, rozsudek, 14. 2. 2008, č. 55179/00, § 55–59]:

Soud poznamenává, že řízení zahájené stěžovatelkou se vztahovalo na určení neplatnosti tržové smlouvy týkající se majetku ve vlastnictví třetích osob. Stěžovatelka byla tedy v postavení pouhého

žadatele, nikoli vlastníka „existujícího majetku“; nic dále nenasvědčuje tomu, že by byla držitelem pohledávky dostatečně podložené, aby ji bylo možné vymáhat. Za těchto okolností se nemůže domáhat „majetku“ tak, jak stanoví článek 1 Protokolu č. 1, a uvedené skutečnosti nespádají do působnosti tohoto ustanovení [...].

37. **[Shrnutí]** Jak již bylo uvedeno výše, činit jednoznačné závěry, jaký typ „majetku“ či tedy spíše „zájmů vlastnické povahy“ do ochrany čl. 1 Protokolu č. 1 spadá a který již nikoli, je obtížné. Kupř. stížnost paní Koktavé je mimo působnost čl. 1 Protokolu č. 1, protože se o jejím sporu řízení teprve vede, tudíž není možné říci, že by měla jakýkoli existující majetek. Stejně tak je mimo věcný rámec čl. 1 Protokolu č. 1 kupř. věc *Kopecký proti Slovensku* [rozsudek velkého senátu, 28. 9. 2004, č. 44912/98], ve které se stěžovatel domáhal na slovenských orgánech navrácení zlatých mincí, které byly jeho otci konfiskovány v roce 1959. Nižší soud jeho žalobě vyhověl; vyšší soudy však žalobu zamítly. Jak paní Koktavá, tak pan Kopecký proto nemají v ruce žádné pravomocné a vykonatelné rozhodnutí vnitrostátních orgánů, které by jim přiznalo jakýkoli majetek, čímž pádem nepoživají ochrany čl. 1 Protokolu č. 1.

Naproti tomu stížnost společnosti Anheuser-Busch [*Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku*, rozsudek velkého senátu, 11. 1. 2007, č. 73049/01] přípustná je, a to i přesto, že o přiznání ochranné známky se v této době také řízení teprve vede. Ochrannou známku přiznal pouze portugalský soud prvního stupně, zatímco odvolací i nejvyšší soud zaujaly stanovisko, že společnost vlastníkem žádné ochranné známky není. Anheuser-Busch proto také nemá v ruce žádné pravomocné a už vůbec ne vykonatelné vnitrostátní rozhodnutí, které by mu přiznávalo vlastnictví ochranné známky [srov. v tomto ohledu opačný závěr senátu ve stejné věci – rozsudek ze dne 11. 11. 2005 –, který naopak konstatoval (podle našeho názoru naprosto korektně), že ochranná známka se stává „majetkem“ až v okamžiku své řádné a pravomocné registrace podle právních předpisů smluvní strany. Senát proto stížnost zamítl jako neslučitelnou *ratione materiae* s Úmluvou, neboť Anheuser-Busch neměl žádný „majetek“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1].

Tvrdit za této situace, že Anheuser-Busch je vlastníkem „žádosti o registraci ochranné známky“ a s ní spojeného „souboru finančních práv a zájmů“ [*Anheuser-Busch Inc.*, rozsudek velkého senátu, § 76], je sice zajímavý argumentační posun, který nicméně poněkud mívá logiku celého řízení o registraci ochranné známky. Když ochrannou známku následně příslušný vnitrostátní úřad naprosto korektně a v souladu s právními předpisy nepřizná, tak tím zároveň vyvlastňuje již jednou existující „majetek“ v podobě žádosti o ochrannou známku? Navíc pokud již jednostranná žádost o přiznání něčeho je „majetkem“ (tedy ve smyslu nehmotného práva, nikoli materiálního substrátu v podobě vlastnictví k papíru, na kterém je žádost vytištěna), jejíž podání pochopitelně v žádném případě neznamená, že žadatel daný statek skutečně jednou obdrží, tak pak není vůbec jasné, proč není „majetkem“ restituční nárok či jakákoli jiná žádost, kterou lze podle vnitrostátního práva podat.

Vymezit při podobném stavu judikatury, jaký typ nároku spadá pod ochranu čl. 1 Protokolu č. 1, není snadné. Minimalistické vodítko, co je „majetkem“ pro účely aplikace čl. 1 Protokolu č. 1, které je za podobné situace možné nabídnout, by patrně znělo: „majetkem“ je jakýkoli zájem majetkové povahy, který je buď existující a právně vynutitelný, anebo ohledně něhož existují tak silná legitimní očekávání, že jej lze považovat za *de facto* existující. Významnou výjimkou z tohoto pravidla mohou být situace, kdy stát „podvádí“, tedy kdy retrospektivně mění pravidla pro přiznání určitého nároku.

2. Zásah do majetku a jeho typy

38. **[Tři stupňovitá pravidla]** Při přezkumu typu zásahu do práva na pokojné užívání majetku ESLP stupňovitě zkoumá, zda nedošlo ke:

- 1) zbavení majetku (2. věta/pravidlo);
- 2) úpravě užívání majetku (3. věta/pravidlo);
- 3) jinému zásahu do pokojného užívání majetku (1. věta/pravidlo).

Zbavení majetku je kategorií logicky nejužší. Úprava užívání majetku je kategorií širší, která bude zahrnovat také situace zbavení držby či jiné faktické kontroly majetku, které však nedosahují stupně faktického vyvlastnění. Konečně jiný zásah do pokojného užívání majetku je kategorií zbytkovou, pod kterou budou podřazeny jakékoli jiné zásahy, které nespádají pod žádnou z předchozích kategorií.

39. **[Vzájemná výkladová propojenost]** Všechna tři pravidla jsou vzájemně propojena. První věta je „obecným pravidlem“. Druhé a třetí pravidlo se vztahují na zvláštní případy zásahů do vlastnického práva. Proto je nutno je vykládat ve světle zásady zakotvené v pravidlu prvním [*Hutten-Czapska proti Polsku*, rozsudek velkého senátu, 19. 6. 2006, č. 35014/97, § 157; *James a další proti Spojenému království*, rozsudek pléna, 21. 2. 1986, č. 8793/79, § 37; *Lithgow a další proti Spojenému království*, rozsudek pléna, 8. 7. 1986, č. 9006/80 a další, § 106].

40. **[Liberální přístup k existenci „zásahu“]** Pojetí zásahu do majetku za pomoci v podstatě dvou negativních vymezení (třetí pravidlo vůči druhému a první pravidlo vůči třetímu) ve svém důsledku znamená, že pokud je určitý statek „majetkem“ ve smyslu předchozího bodu testu, pak jakékoli požadavky či omezení ohledně tohoto majetku budou vždy podřaditelné pod nějakou kategorii zásahu. Jinak řečeno, v rámci přezkumu porušení čl. 1 Protokolu č. 1 nepředstavuje podmínka existence „zásahu“ překážku v případě, kdy Soud již akceptoval, že statek, o který se v dané věci jedná, je „majetkem“.

Soud dokonce akceptuje, že k zásahu do čl. 1 Protokolu č. 1 může dojít i v případech, kdy stěžovateli nevznikla vůbec žádná újma [srov. např. *Pine Valley Developments Ltd a další proti Irsku*, rozsudek, 29. 11. 1991, č. 12742/87, § 53; anebo *Groppera Radio AG a další proti Švýcarsku*, rozsudek pléna, 28. 3. 1990, č. 10890/84, § 47]. Tento liberální přístup ESLP v kontextu čl. 1 Protokolu č. 1 k existenci „zásahu“ kontrastuje s přísnějším pojetím zásahu při aplikaci jiných článků Úmluvy, jako kupř. **čl. 9 EÚLP**, kde je přístup Soudu k tomuto kroku testu o poznání restriktivnější.

41. **[Obdobné požadavky na ospravedlnění pro všechny typy zásahů]** V novější judikatuře rozlišování mezi jednotlivými větami či pravidly čl. 1 Protokolu č. 1 ztrácí na faktickém významu. ESLP do značné míry sjednotil podmínky, za kterých je možné zásah do práva zaručeného čl. 1 Protokolu č. 1 jako celku ospravedlnit. Byť se tedy v kontextu posuzování existence „spravedlivé rovnováhy“ objevují úvahy specifické pro jednotlivá pravidla (např. otázka náhrady v případě vyvlastnění), obecná struktura testu je stejná. Z tohoto praktického důvodu tak není určení, pod které z pravidel čl. 1 Protokolu č. 1 bude určitý zásah podřazen, fatální. V novější judikatuře se dokonce objevují i případy, kdy Soud sám na podřazení skutkových okolností pod jedno konkrétní pravidlo čl. 1 Protokolu č. 1 výslovně rezignuje [viz např. *Đokić proti Bosně a Hercegovině*, rozsudek, 27. 5. 2010, č. 6518/04, § 56; obdobně také *Broniowski proti Polsku*, rozsudek velkého senátu, 22. 6. 2004, č. 31443/96, § 143–146] a svoji hlavní pozornost následně přesouvá do stadia možného ospravedlnění zásahu.

2.1. Zbavení majetku

42. **[Právní i faktická trvalá ztráta majetku]** Pod zbavení majetku Soud podřazuje jak formální (právní) zbavení vlastnického titulu (vyvlastnění), tak situace faktické, které mají stejný důsledek (*de facto* vyvlastnění). Zbavení majetku, ať již právní, či faktické, musí být trvalé. Dočasné zabavení

majetku, ať již činěno z jakýchkoli důvodů, kterému chybí aspekt trvalosti, není zbavením majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1. Může však znamenat úpravu užívání majetku anebo být zahrnuto pod zbytkovou klauzuli jiných zásahů do pokojného užívání majetku [srov. např. *Handyside proti Spojenému království*, rozsudek pléna, 7. 12. 1976, č. 5493/72, § 62 – zabavení údajně obscénní knihy státem; *Air Canada proti Spojenému království*, rozsudek, 5. 5. 1995, č. 18465/91, § 28–33 – dočasné zablokování letadla, ve kterém byla nalezena pašovaná marihuana; *Forminster Enterprises Limited proti České republice*, rozsudek, 9. 10. 2008, č. 38238/04, § 63 – zajištění akcií v trestním řízení].

43. **[Sankční ztráta majetku]** Ztráta majetku v důsledku protiprávního jednání, a to i když se jedná o ztrátu trvalou (konfiskace, propadnutí věci, odnětí věci v důsledku vydání ochranného opatření apod.), není Soudem považována za „zbavení“ majetku, ale za pouhou „úpravu užívání majetku“. ESLP vychází z pojetí, že určujícím faktorem pro podobné případy konfiskace či propadnutí majetku je předchozí porušení pravidel týkajících se jejich (legálního) užívání. Zbavení majetku není tak primárním cílem právních předpisů smluvní strany, pouze následkem jejich porušení [srov. kupř. *AGOSI proti Spojenému království*, rozsudek, 24. 10. 1986, č. 9118/80, § 51 – propadnutí zlatých mincí, které se stěžovatel pokoušel dovézt do Spojeného království v rozporu s platnými předpisy; *Raimondo proti Itálii*, rozsudek, 22. 2. 1994, č. 12954/87, § 30 – zablokování a následná konfiskace 16 nemovitostí a 6 aut z majetku stěžovatele obviněného z členství v regionální mafii; *Phillips proti Spojenému království*, rozsudek, 5. 7. 2001, č. 41087/98, § 51 – propadnutí hotovosti ve výši bezmála sto tisíc liber šterlinků, které byly získány obchodováním s drogami].

44. **[Nucený převod ve prospěch třetích osob]** Není rozhodné, v čí prospěch je majetek převeden. Stát se může dopustit zbavení majetku i tím, že přijme úpravu, která umožňuje jednostranně iniciovaný odkup nemovitostí ve prospěch jiných jednotlivců. Stát je v takovém případě odpovědný za to, že přijal právní rámec, kterým umožnil převody majetku mezi jednotlivci bez souhlasu dosavadního vlastníka [*James a další proti Spojenému království*, rozsudek pléna, 21. 2. 1986, č. 8793/79]. Naproti tomu ve věci *J. A. Pye (Oxford) Ltd a J. A. Pye (Oxford) Land Ltd proti Spojenému království*, rozsudek velkého senátu, 30. 8. 2007, č. 44302/02, § 64, došel velký senát k závěru, že anglické právo, které umožňuje vydržení nemovitosti ve zlé vůli (*adverse possessions*) po uplynutí lhůty 12 let, není *de facto* zbavením vlastnictví jednoho jedince ve prospěch jiného jedince, ale pouze „úpravou užívání majetku“. Tento poněkud překvapivý závěr byl kritizován v odlišném stanovisku menšiny [Společné odlišné stanovisko soudců Rozakise, Bratzy, Tsatsa-Nikolovské, Gyulumyanové a Šikuty k věci *J. A. Pye (Oxford) Ltd*, § 6].

45. **[Zničení majetku]** Zničení majetku podřazuje Soud také pod případy *de facto* zbavení majetku [např. *Allard proti Švédsku*, rozsudek, 24. 6. 2003, č. 35179/97, § 50 – soudně nařízené odstranění nemovitosti; *Ayubov proti Rusku*, rozsudek, 12. 2. 2009, č. 7654/02, § 105 – vypálení domu a zapálení dvou vozidel stěžovatele příslušníky ruských federálních bezpečnostních složek].

46. **[De facto zbavení majetku]** Konečně požadavek, aby Úmluva poskytovala praktickou a účinnou ochranu, vedl ESLP k setření rozdílu mezi formálním zbavením majetku (tedy situací, kdy dochází k právnímu převodu vlastnického práva) a mezi situacemi, kdy sice k převodu vlastnického práva formálně nedojde, rozsah jeho omezení je však takový, že se jedná o vyvlastnění ve svém důsledku.

Příklad zde může poskytnout věc *Papamichalopoulos a další proti Řecku* [rozsudek, 24. 6. 1993, č. 14556/89]. Stěžovatel byl vlastníkem části pozemků na plážích Agia

Marina, které v roce 1967 zabralo řecké válečné námořnictvo. Na pozemcích, které nebyly nikdy formálně vyvlastněny (a už vůbec za ně nebyla poskytnuta náhrada), postavilo námořnictvo vojenskou základnu a rekreační objekt pro důstojníky. Stěžovatel se pokoušel domoci se vydání pozemků, případně jejich řádného vyvlastnění a vyplacení náhrady za ně, a to jak před, tak především po pádu řecké vojenské diktatury. Při projednávání věci v roce 1993, kdy se stěžovatel stále žádnou náhradu a ani vydání pozemků nedomohl, ESLP konstatoval, že dlouhodobá ztráta schopnosti stěžovatele nakládat s předmětnými pozemky znamenala *de facto* vyvlastnění, byť k právnímu vyvlastnění jako takovému formálně nikdy nedošlo [*Papamichalopoulos*, § 45; obdobně srov. také *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, rozsudek pléna, 23. 9. 1982, č. 7151/75 a 7152/75, § 63 – samotná designace pozemků stěžovatelů pro budoucí vyvlastnění znamenala *de facto* zbavení majetku, neboť jejich cena na realitním trhu se v důsledku designace a současného uvalení stavební uzávěry propadla; *Vasilescu proti Rumunsku*, rozsudek, 22. 5. 1998, č. 27053/95, § 53 – dlouhodobé zabavení zlatých mincí].

47. **[Další příklady zbavení majetku]** Z dalších příkladů zbavení či *de facto* zbavení majetku lze z judikatury ESLP kupř. zmínit:

- stanovení (být vyvratitelné) domněnky vlastnictví státu v řízení o určení vlastnictví nemovitostí, které následně musí jejich dosavadní mnohaletý a pokojný držitel vyvracet, aby dosáhl uznání svého vlastnictví [*Svaté kláštery (The Holy Monasteries) proti Řecku*, rozsudek, 9. 12. 1994, č. 13092/87 a 13984/88, § 66];
- sankční výkup nemovitosti státem za cenu nižší než tržní v případě, kdy je daňová správa názoru, že deklarovaná kupní cena nemovitosti je nezvykle nízká [*Hentrich proti Francii*, rozsudek, 22. 9. 1994, č. 13616/88, § 35];
- retroaktivní změna legislativy upravující mimosmluvní odpovědnost za škodu provedená proto, aby vyloučila náhradu škody státem [*Pressos Compania Naviera a další proti Belgii*, rozsudek, 20. 11. 1995, č. 17849/91, § 34];
- konečně povinnost vydat věc v restituci původním vlastníkům představuje také typ „zbavení“ majetku [*Pincová a Pinc proti České republice*, rozsudek, 5. 11. 2002, č. 36548/97, § 44].

2.2. Úprava užívání majetku

48. **[Negativní vymezení úpravy užívání]** Úprava užívání majetku (či, překládáno spíše z anglické verze Úmluvy, kontrola užívání majetku) je širokou kategorií. Vymezuje se především jako kategorie zbytková vůči předchozí druhé větě čl. 1 Protokolu č. 1. Pod úpravu užívání budou spadat jakékoli předpisy upravující nakládání s majetkem, které sice vlastníka omezují, nedosahují nicméně intenzity právního či faktického zbavení majetku. Jak již bylo zmíněno v předchozím bodě, výjimku zde představují situace skutečného právního zbavení vlastnictví, které jsou však důsledkem protiprávního jednání stěžovatele.

49. **[Příklady úpravy užívání majetku]** Typické příklady spadající pod úpravu užívání majetku budou různé vnitrostátní systémy licencí, povolenek, regulací či jiných systematických omezení vlastnické svobody. Dle názoru ESLP tak pod úpravu užívání majetku spadá např.:

- určení daňové povinnosti a uložení případné pokuty pro její nesplnění [*Špaček, s. r. o. proti České republice*, rozsudek, 9. 11. 1999, č. 26449/95, § 41];
- uvalení nucené správy na družstevní záložnu [*Družstevní záložna Pria a další proti České republice*, rozsudek, 31. 7. 2008, č. 72034/01, § 86];

- regulace nájmu [*Hutten-Czapska proti Polsku*, rozsudek velkého senátu, 19. 6. 2006, č. 35014/97, § 160];
- zákonem uložená dočasná nemožnost výkonu rozhodnutí vyklizením nemovitosti i přes uplynutí nájemní smlouvy [*Spadea a Scalabrino proti Itálii*, rozsudek, 28. 9. 1995, č. 12868/87, § 28];
- provozování skládky tuhého komunálního odpadu městem na soukromém pozemku [*Barták a Bartáková proti České republice*, rozhodnutí, 16. 9. 2008, č. 41691/02];
- následné prohlášení územního rozhodnutí za nicotné [*Pine Valley Developments Ltd*, § 56];
- zajištění akcií v trestní řízení [*Forminster*, § 63];
- dočasné zabavení letadla v důsledku provádění sankcí Rady bezpečnosti OSN [*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku*, rozsudek velkého senátu, 30. 6. 2005, č. 45036/98, § 142];
- zrušení udělené licence [*Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku*, rozsudek, 7. 7. 1989, č. 10873/84, § 55];
- omezení rybolovu určitým způsobem [*Posti and Rahko proti Finsku*, rozsudek, 24. 9. 2002, č. 27824/95, § 76];
- omezení práva honitby či jeho nucený převod na třetí subjekty [*Chassagnou a další proti Francii*, rozsudek velkého senátu, 29. 4. 1999, č. 25088/94 a další, § 74];
- odmítnutí správních orgánů připustit osobní automobil k provozu na pozemních komunikacích [*Sildedzis proti Polsku*, rozsudek, 24. 5. 2005, č. 45214/99, § 45].

50. **[Úprava užívání majetku a zajištění placení daní]** Poněkud zvláštním rozhodnutím v kontextu výše nastíněného dělení mezi zbavením majetku a úpravou užívání majetku je věc *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH proti Nizozemsku* [rozsudek, 23. 2. 1995, č. 15375/89]. Ve věci samé zabavila nizozemská daňová správa míchačku betonu, která byla prodána německou společností nizozemskému kupci. Prodej se uskutečnil s výhradou vlastnictví, tedy s výslovnou smluvní podmínkou, že vlastnictví míchačky přechází na kupce až okamžikem zaplacení celé kupní ceny, která byla rozvržena na splátky. Předtím však, než kupec celou cenu zaplatil, míchačku i s veškerým jeho dalším movitým majetkem zabavila nizozemská daňová správa a poslala ji do daňové exekuce k pokrytí kupcových daňových nedoplatků. Prodávající, v té době stále ještě nepopíratelně vlastník míchačky, se proti jejímu zahrnutí do daňové exekuce vedené proti kupci bránil. Své námitky směřující k vyloučení míchačky z daňové exekuce však podal opožděně. Daňová správa následně míchačku v exekuci prodala.

Německý vlastník míchačky následně žaloval Nizozemsko pro porušení svého práva na pokojné užívání majetku. EKLP ve svém rozhodnutí došla k závěru, že stěžovatel byl v důsledku aplikace nizozemské legislativy zbaven svého vlastnického práva, a dále případ posoudila za aplikace druhé věty čl. 1 Protokolu č. 1, tedy coby zbavení majetku. Soud byl nicméně toho názoru, že podobná ztráta vlastnického práva v daňové exekuci je „pouhou“ úpravou užívání majetku. K tomuto závěru došel Soud na základě tvrzení, že třetí věta čl. 1 Protokolu č. 1 výslovně odkazuje na možnost úpravy užívání majetku za účelem „zajištění placení daní a jiných poplatků nebo pokut“. Z argumentace Soudu by se tak zdálo [*Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH*, § 59], že v okamžiku, kdy majetek zabavuje vláda pro placení daní, nemůže se pojmově jednat o *de facto* vyvlastnění, ale pouze o „úpravu užívání“ majetku.

51. **[Intenzita zásahu oproti důvodu zásahu]** Podobný závěr nicméně obtížně obstojí nejenom v rovině věcné, ale také s ohledem na jiná rozhodnutí Soudu [kupř. již výše zmiňovaný *Hentrich proti Francii*, rozsudek, 22. 9. 1994, č. 13616/88, § 35, kde Soud kategorizoval sankční výkup nemovitosti daňovou správou jako zbavení majetku, přičemž se zjevně jednalo také o opatření směřující k „zajištění placení daní a jiných poplatků nebo pokut“]. Navíc pokud je obecnou dělicí linií mezi druhou a třetí větou čl. 1 Protokolu č. 1 (tedy zda jde o zbavení oproti pouhé úpravě užívání), pak je nelogické a nesystematické v některých případech toto běžné kritérium neaplikovat a namísto toho dělit podle důvodu zásahu do majetku (tedy zda je zásah do majetku motivován zajištěním placení daní oproti zásahům motivovaným sledováním jiných obecných zájmů).

2.3. Jiný zásah do pokojného užívání majetku

52. **[Zbytková klauzule]** Zásah do pokojného užívání majetku, pojímán jako samostatné pravidlo obsažené ve větě první čl. 1 Protokolu č. 1, je kategorií zbytkovou. Jako jiné zásahy budou vyhodnocena opatření, která se věcně dotýkají majetku v pojetí čl. 1 Protokolu č. 1, nicméně nejsou ani zbavením, ani úpravou užívání majetku. Kategorie jiného zásahu je široká, poněkud beztvářá a v průběhu času mění své obrysy. Ve své starší judikatuře kupř. Soud do této kategorie řadil také různé typy opatření z oblasti stavebního práva (plány, územní rozhodnutí, stavební uzávěry aj.), které jsou však dnes spíše podřazovány pod úpravu užívání [srov. kupř. *Katte Klitsche de la Grange proti Itálii*, rozsudek, 27. 10. 1994, č. 12539/86, § 28–30, kde se jednalo o časově omezenou stavební uzávěru; *Phocas proti Francii*, rozsudek, 23. 4. 1996, č. 17869/91, § 52 – omezení výstavby na pozemku v celkové délce sedmnácti let].

53. **[Příklady jiného zásahu]** Jako příklady z judikatury ESLP, kdy byl typ vnitrostátního opatření dotýkajícího se majetku vyhodnocen jako jiný zásah do pokojného užívání majetku, lze kupř. uvést:

- opožděná výplata důchodů při výrazné inflaci ruského rublu a absenci valorizace důchodů [*Solodyuk proti Rusku*, rozsudek, 12. 7. 2005, č. 67099/01, § 29];
- legislativa, jejímž účelem je zákonem vyloučit odpovědnost státu poté, co byl pravomocným arbitrážním nálezem přiznán nárok na náhradu škody vůči státu [*Řecké rafinerie Stran (Stran Greek Refineries) a Stratis Andreadis proti Řecku*, rozsudek, 9. 12. 1994, č. 13427/87, § 68];
- navýšení základního jmění obchodní společnosti schválené státem, v důsledku čehož se výrazně zmenšil podíl jednoho ze společníků [*Sovtransavto Holding proti Ukrajině*, rozsudek, 25. 7. 2002, č. 48553/99, § 93];
- odmítnutí orgánů veřejné moci provést výkon pravomocného soudního rozhodnutí [*Jasiūnienė proti Litvě*, rozsudek, 6. 3. 2003, č. 41510/98, § 45; *Bourdov proti Rusku*, rozsudek, 7. 5. 2002, č. 59498/00, § 40];
- neregulérní ukončení užívání pozemků finským státem, které byly předtím užívány po několik století [*Bruncrona proti Finsku*, rozsudek, 16. 11. 2004, č. 41673/98, § 79].

54. **[První pravidlo coby kompromis]** Zajímavou kauzou, která plasticky demonstruje průchodnost jednotlivých pravidel čl. 1 Protokolu č. 1 a jejich vzájemnou propojenost, je *S. A. Dangeville proti Francii*, rozsudek, 16. 4. 2002, č. 36677/97. Ve věci se jmenovaná společnost domáhala po francouzských orgánech vrácení přeplatku na DPH. Francouzské orgány to v rozporu s šestou a devátou směrnicí ES o dani z připadané hodnoty odmítly. Při posuzování stížnosti společnosti Soud konstatoval, že přeplatek na dani je „majetkem“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1. Otázka však zněla, o jaký typ zásahu do tohoto majetku se jedná v případě, kdy orgány smluvní

strany protiprávně odmítají přeplatek vrátit. Soud v tomto ohledu zvolil řešení vpravdě šalamounské, které od té doby využil i v jiných případech. S ohledem na předchozí judikaturu totiž bylo patrné, že by tato situace mohla být podřazena jak pod druhé, tak pod třetí pravidlo, a proto se Soud rozhodl ji podřadit pod pravidlo první [S. A. Dangeville, § 51]:

Soud si je vědom toho, že stěžovatelka namítala, že byla zbavena svého majetku ve smyslu druhé věty prvního odstavce čl. 1 Protokolu č. 1. Je pravdou, že zásah do vyplácení nároků proti státu může být považován za zbavení majetku [...]. Pokud se nicméně jedná o placení daní, přirozenější přístup by mohl být přezkoumávat tyto stížnosti jako užívání majetku v souladu s obecným zájmem „pro zajištění placení daní“, které spadá pod pravidlo ve druhém odstavci čl. 1 Protokolu č. 1 [...]

Soud nepovažuje za nutné tuto věc rozhodnout, neboť tato dvě pravidla nejsou „odlišná“ ve smyslu, že by nebyla propojená. Zabývají se pouze specifickými případy zásahu do práva na pokojné užívání majetku, a musí být z toho důvodu vykládána ve světle pravidla zakotveného v první větě prvního odstavce. Soud proto přezkoumá tento zásah ve světle první věty prvního odstavce.

3. Ospravedlnění

55. **[Třístupňový a jednotný test ospravedlnění zásahu]** Jak již bylo opakovaně zmíněno ve výkladu učiněném výše v této kapitole, Soud vnímá všechna tři pravidla čl. 1 Protokolu č. 1 provázaně: pravidlo druhé a třetí jsou pouze konkretizací obecného pravidla prvního. V novější judikatuře se tato provázanost také jasně přelila do fáze ospravedlnění zásahu: byť by tedy z textu a struktury čl. 1 Protokolu č. 1 bylo možné dovozovat určité odlišnosti v podmínkách ospravedlnění jednotlivých typů zásahů, novější judikatura je stírá.

Zásah do práva na pokojné užívání majetku lze tedy obecně ospravedlnit, pokud k němu došlo na základě zákona (princip legality); pokud sledoval legitimní cíl v podobě veřejného/obecného zájmu (princip legitimacy); a konečně pokud bylo při realizaci zásahu dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi zájmem na ochraně majetku jednotlivce a širšími společenskými zájmy. Vyjádřeno také jinak, jednotlivci nesmí být s odkazem na veřejný či obecný zájem uloženo nést nadměrné či nepřiměřené břemeno.

56. **[Nutnost splnit všechny tři podmínky zároveň]** Při zkoumání, zda lze zásah do práva na pokojné užívání majetku ospravedlnit, Soud postupně zkoumá splnění výše uvedených tří požadavků. Pokud chce smluvní strana ospravedlnit své jednání, musí Soud přesvědčit o splnění všech tří podmínek zároveň. Pokud je konstatováno, že smluvní strana některou z podmínek nesplnila, není zapotřebí zkoumat splnění dalších [srov. např. *Družstevní záložna Pria a další proti České republice*, rozsudek, 31. 7. 2008, č. 72034/01, § 95; *Ilić proti Srbsku*, rozsudek, 9. 10. 2007, č. 30132/04, § 75].

57. **[I zásah do prvního pravidla je nezbytné zdůvodnit]** Soud přijal obdobný postup pro ospravedlnění všech typů zásahů i přes dvě odlišnosti. Zaprvé, jazykový a systematický výklad čl. 1 Protokolu č. 1 by mohl svědčit závěru, že zatímco zásah do práva chráněného druhou a třetí větou je možné ospravedlnit (obě věty ospravedlnění výslovně připouštějí), zásah do věty první ospravedlnit možné není. První věta pouze kategoricky předvídá, že „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek“, aniž by výslovně doplnila, zda a za jakých podmínek je možné toto právo omezit.

Již v relativně rané judikatuře Soud nicméně zaujal stanovisko (blíže však nikterak nezdůvodněné), že skutečnost, že určitý zásah je kvalifikován jako spadající pod první, obecné pravidlo čl. 1 Protokolu

č. 1, neznamená, že by jej nebylo možné ospravedlnit [např. *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, rozsudek pléna, 23. 9. 1982, č. 7151/75 a 7152/75, § 69].

58. **[Obecné zásady mezinárodního práva]** Zadruhé, druhá věta prvního odstavce čl. 1 Protokolu č. 1 obsahuje jako jednu z podmínek přípustného zbavení majetku požadavek, že se tak stalo za podmínky, které stanoví „obecné zásady mezinárodního práva“. Soud nicméně došel k závěru, že „obecné zásady mezinárodního práva“ s ohledem na případné vyvlastnění se vztahují pouze na situace, kdyby smluvní strana vyvlastňovala majetek cizinců, tedy subjektů, které nemají státní příslušnost dané smluvní strany [např. *James a další proti Spojenému království*, rozsudek pléna, 21. 2. 1986, č. 8793/79, § 66].

Ve valné většině případů dochází nicméně ke zbavení majetku buď občanů daného státu, anebo všech subjektů bez rozdílu státní příslušnosti. Stejně tak pokud by určitá smluvní strana vyvlastňovala pouze cizí státní příslušníky, v rámci systému Úmluvy, která je aplikovatelná na všechny osoby podléhající jurisdikci Vysoké smluvní strany bez rozdílu (čl. 1 EÚLP), by porušovala potenciálně nejenom čl. 1 Protokolu č. 1, ale také čl. 14 EÚLP (zákaz diskriminace, v takovém případě zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti). Tyto skutečnosti měly za následek *de facto* vytěsnění požadavku souladu s obecnými zásadami mezinárodního práva z aplikace druhé věty čl. 1 Protokolu č. 1 v okamžiku, kdy ESLP omezil aplikovatelnost této podmínky pouze na ochranu cizích státních příslušníků.

59. **[Odstoupení od závazků – čl. 15 EÚLP]** Konečně pro úplnost je vhodné dodat, že specifickým typem ospravedlnění případného porušení čl. 1 Protokolu č. 1, přesněji tedy úplného odstoupení od závazku zaručit právo na pokojné užívání majetku, je čl. 15 EÚLP. Ustanovení čl. 15 EÚLP umožňuje smluvní straně odstoupit od závazků stanovených Úmluvou, tedy včetně ochrany majetku, v případě války nebo jiného veřejného ohrožení státní existence. Pro rozbor podmínek aplikace čl. 15 EÚLP lze odkázat na podrobný výklad učiněný výše v kapitole II.

Ve specifickém kontextu aplikace čl. 1 Protokolu č. 1 si lze představit, že by se smluvní strana pokoušela dovolat ustanovení čl. 15 EÚLP v případě, kdy by se kupř. rozhodla konfiskovat majetek osob mající státní příslušnost státu, se kterým je smluvní strana ve válečném stavu. Zajímavou kategorií, především tedy v kontextu různých probíhajících finančních krizí, by bylo také „veřejné ohrožení státní existence“. Ospravedlňoval by kupř. bezprostředně a skutečně hrozící státní bankrot úplné či částečné jednostranné odepsání státních dluhopisů (či, poněkud eufemisticky řečeno, jiné typy „restrukturalizace“ státního dluhu, které jsou nicméně *de facto* vyvlastněním pohledávek jdoucích za státem)? Lze se domnívat, že skutečná a bezprostřední hrozba státního bankrotu je hrozbou pro organizovaný život společnosti, a tudíž hrozící či již probíhající státní bankrot by byl vyhodnocen jako „veřejné ohrožení státní existence“. Nicméně ani v rámci případné restrukturalizace státních financí by smluvní strana odvolávající se na čl. 15 EÚLP neunikla požadavku přiměřenosti svých opatření (čl. 15 odst. 1 EÚLP – „v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace“). Proto pokud by kupř. smluvní strana jednostranně popřela veškeré státní dluhopisy, přičemž by bylo patrné, že k sanaci veřejných financí by postačovalo kupř. pouze částečné vyvlastnění pohledávek, porušení Úmluvy by se nevyhnula. Na druhou stranu je jistě pravdou, že smluvní strana by v podobných výjimečných případech měla výrazný prostor pro vlastní uvážení [srov. v tomto ohledu v rámci omezené analogie *Mihăieș a Senteș proti Rumunsku*, rozhodnutí, 6. 12. 2011, č. 44232/11 a 44605/11, kde Soud odmítl stížnosti rumunských veřejných zaměstnanců na porušení jejich práva na pokojné užívání majetku, protože v důsledku finanční krize byly jejich

platy kráceny o 25 %. ESLP tuto stížnost posuzoval za aplikace čl. 1 Protokolu č. 1, nikoli na půdorysu čl. 15 EÚLP.]

3.1. Legalita (zásah na základě „zákona“)

60. **[Legalita zásahu a právní stát]** Požadavek legality zásahu je transversální kategorií celé Úmluvy. Jak Soud opakovaně zdůrazňuje, princip právního státu jako jeden ze základů každé demokratické společnosti prostupuje všechny články Úmluvy [např. *Amuur proti Francii*, rozhodnutí, 25. 6. 1996, č. 19776/92, § 50; *Bývalý řecký král (the former King of Greece) a další proti Řecku*, rozsudek velkého senátu, 23. 11. 2000, č. 25701/94, § 79; *Zvolský a Zvolská proti České republice*, rozsudek, 12. 11. 2002, č. 46129/99, § 65]. V kontextu čl. 1 Protokolu č. 1 má požadavek legality zásahu stejný význam jako v jiných člancích Úmluvy, především tedy v přípustnosti omezení práv zaručených čl. 8–11 EÚLP (v podrobnostech srov. obecný výklad učiněný výše k podmínkám omezení práv, kapitola IV, oddíl II.4).

61. **[Kvalitativní a procesní dimenze legality]** V kontextu čl. 1 Protokolu č. 1 používá Soud pojem „zákon“ stejně jako jinde v Úmluvě. Tento pojem zahrnuje nejenom zákony (právní předpisy), ale i judikaturu vnitrostátních soudů. Zahrnuje také kvalitativní požadavky týkající se práva, zejména jeho dostupnost, předvídatelnost a přesnost [*Špaček, s. r. o. proti České republice*, rozsudek, 9. 11. 1999, č. 26449/95, § 54; *Sildedzis proti Polsku*, rozsudek, 24. 5. 2005, č. 45214/99, § 48]. Nad rámec „prostého“ přístupu, seznatelnosti a předvídatelnosti práva však ESLP také konstatoval, že požadavek legality zásahu má rovněž svůj „procesní“ aspekt: „Požadavek legality ve smyslu Úmluvy mimo jiné předpokládá, že vnitrostátní právo poskytuje prostředek právní ochrany proti svévolným zásahům ze strany orgánů veřejné moci do práv zaručených Úmluvou“ [*Družstevní záložna Pria a další proti České republice*, rozsudek, 31. 7. 2008, č. 72034/01, § 89].

62. **[Publicita právního předpisu – Špaček]** Obě z výše popsaných dimenzí legality byly podrobně diskutovány v řízeních vedených proti České republice. Otázka přístupu k právním předpisům a z toho plynoucí předvídatelnosti práva byla předmětem přezkumu ve věci *Špaček, s. r. o. proti České republice* [rozsudek, 9. 11. 1999, č. 26449/95].

Společnosti s ručením omezeným Špaček byla Finančním úřadem pro Prahu 5 dodatečně doměřena daň z příjmu za rok 1991 a penále z důvodu, že včas nepřešla z jednoduchého na podvojně účetnictví, a v důsledku toho nezahrnula do svého účetnictví položky, které zahrnout měla. Společnost namítala, že doměření a penále byly v rozporu s čl. 1 Protokolu č. 1, neboť sporná povinnost zvýšit daňový základ při přechodu z jednoduchého na podvojně účetnictví nebyla zakotvena v žádném obecně závazném právním předpise uveřejněném ve Sbírce zákonů. „Zásady vedení účetnictví při soukromém podnikání občanů“, ze kterých byla povinnost vést podvojně účetnictví dovozována, byly publikovány pouze ve Finančním zpravodaji uveřejňovaném Ministerstvem financí. Povinnost, pro jejíž nesplnění byla společnost následně sankcionována, tak nebyla dle jejího názoru uložena „na základě zákona“.

ESLP se s tímto názorem neztotožnil. S ohledem na publicitu Finančního zpravodaje a ukládání povinností obchodním společnostem na jeho základě uvedl:

55. Soud konstatuje, že v dotčené době upravoval zdanění soukromých podnikatelů zákon o důchodové dani (č. 157/1989 Sb.) ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon a jeho novely byly uveřejněny ve Sbírce zákonů.

56. Soud poznamenává, že povinnost podniků vést účetnictví v souladu s předepsanými účetními zásadami byla stanovena § 25 zákona o soukromém podnikání občanů [...]

57. Soud dále konstatuje, že i když byly určeny veřejnosti, ani Zásady, ani Postup přechodu nebyly uveřejněny v plném znění ani oznámeny ve Sbírce zákonů formou vyhlášky nebo výnosu. Nemohly proto představovat všeobecně závazné právní předpisy ve smyslu zákona o Sbírce zákonů. Soud však připomíná, že termín „zákon“ musí být interpretován ve svém věcném smyslu, a ne ve smyslu formálním [...]. Soud dále připomíná, že Úmluva neobsahuje žádné specifické požadavky na stupeň publicity jednotlivých předpisů. Kromě toho není úkolem Soudu vyjadřovat se k vhodnosti metod zvolených legislativou smluvního státu ani rozhodovat, zda způsob zveřejnění daňových a účetních zásad je v souladu s českým právem. Jeho úkol je omezen na stanovení, jsou-li metody použité smluvním státem v souladu s Úmluvou.

58. Soud připomíná, že podle tvrzení vlády byl Finanční zpravodaj založen za účelem informování veřejnosti o opatřeních Ministerstva financí. Je určen pro veřejnost a v dotčeném období byl distribuován, jako Sbírka zákonů, předplatitelům a v prodejnách SEVT a. s. Finanční zpravodaje č. 5 a 6/7 měly tedy stejnou publicitu jako Sbírka zákonů. Zákon o Sbírce zákonů nevyžaduje zveřejňování takovýchto předpisů v samotné Sbírce zákonů a také ve zvláštním zákonu (§ 25 zákona o soukromém podnikání občanů) o tom není nic uvedeno.

59. Soud dále připomíná, že v roce 1991 společnost Špaček SW, předchůdce stěžovatelky, využívala účetní zásady uvedené v Zásadách, které byly uveřejněny ve Finančním zpravodaji č. 5. Soud proto soudí, že i kdyby Zásady a Postup přechodu uveřejněné ve Finančním zpravodaji nebyly pro fyzické a právnické osoby všeobecně závaznými právními předpisy ve smyslu tehdy platných národních zákonů, společnost Špaček SW přijala Finanční zpravodaj jako oficiální veřejný zdroj závazných předpisů a dodržovala jej při vedení svých účtů „v souladu se stanovenými účetními zásadami“ podle § 25 zákona o soukromém podnikání občanů. Soud se tedy domnívá, že společnost Špaček SW si při přechodu z jednoduchého na podvojně účetnictví byla vědoma způsobu, kterým Ministerstvo financí zveřejnilo účetní zásady, a mohla si tedy snadno opatřit informace o jakýchkoli přechodných opatřeních a v případě nutnosti se poradit s odborníky [...]. Nikdo dokonce ani netvrdil, že by snad společnost Špaček SW nebo stěžovatelka neznaly předpisy uveřejněné v příslušných částkách Finančního zpravodaje. Vezme-li se kromě toho v úvahu, že stěžovatelka jako právnická osoba – na rozdíl od individuálního daňového poplatníka – se mohla a měla poradit s kompetentními odborníky, bylo uveřejnění Zásad i Postupu přechodu ve Finančním zpravodaji dostačující.

60. Soud konstatuje, že Postup přechodu byl dostatečně dostupný a předvídatelný, a dospěl k závěru, že zásah, který je předmětem stížnosti, měl dostatečný právní základ v českém právu na to, aby naplnil požadavky druhého odstavce článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

63. **[Rozpor s vnitrostátním právem jako porušení požadavku legality]** Argumentace Soudu ve výše citované pasáži z rozhodnutí Špaček ukazuje problémy, se kterými se může ESLP v podobných případech potýkat. ESLP pravidelně zdůrazňuje, že mu nepřísluší vykládat vnitrostátní právo a ani posuzovat, zda postup vnitrostátních orgánů byl nebo nebyl v projednávaném případě v souladu s vnitrostátním právem. Soud posuzuje pouze soulad s Úmluvou [Špaček, výše, § 57 *in fine*]. Přitom však ESLP také tvrdí, že pokud je počínání vnitrostátních orgánů v rozporu s vnitrostátním „zákonem“, pak je zároveň porušením Úmluvy v rámci posuzování otázky legality zásahu. Toto konstatování není ničím jiným než připuštěním totožných úvah v jiném hávu: Soud v konečné fázi nedělá nic jiného, než právě posuzuje soulad počínání vnitrostátních orgánů s vnitrostátním právem. Vnitrostátní legalita se tak vlastně stala součástí testu legality prováděné Soudem.

V rozhodnutí ve věci *Špaček* to Soud přivádí k úvahám nad požadavky publicity českých předpisů, a poté k závěru, že české právo výslovně nepožaduje publikaci opatření Ministerstva financí ve Sbírce zákonů. Tedy přesněji, že tento požadavek neobsahoval ani tehdejší zákon o Sbírce zákonů, ani zákon o soukromém podnikání občanů [*Špaček*, výše, konec § 58]. To však s ohledem na české právo nebude úplně jádrem problému: klíčovým ustanovením českého práva by v tomto ohledu nebyl ani zákon o soukromém podnikání občanů, a dokonce ani zákon o Sbírce zákonů, ale **čl. 4** odst. 1 LPS, který kategoricky stanoví, že „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“ Klíčovou otázkou, kterou ESLP opomíjí, je zkoumání, zda se na povinnost uloženou určitým subjektům vést podvojně účetnictví vztahuje ústavní výhrada zákona či nikoli.

Z výše uvedeného je patrné, že požadavek legality zásahu po ESLP vyžaduje provádět přezkum, ke kterému není coby mezinárodní orgán příliš dobře vybaven: podrobné zkoumání vnitrostátní úpravy co do jejích požadavků na určité typy opatření či činností státu. Pouze pak může Soud oprávněně uzavřít, že to či ono počínání bylo či nebylo v souladu s vnitrostátním právem. ESLP si tuto skutečnost uvědomuje; proto dodává, že jeho přezkum (vnitrostátní) legality se omezuje pouze na zjištění, zda vnitrostátní právo nebylo použito „*zjevně nesprávně nebo k dosažení svévolných závěrů*“ [*BENet Praha, spol. s r. o. proti České republice*, rozsudek, 24. 2. 2011, č. 33908/04 a další, § 97].

64. **[Předvídatelnost „trojdaně“]** Jiným případem, kdy se ESLP zabýval „přehledností“ a „přístupností“ českých daňových předpisů, byl *CBC-Union, s. r. o. proti České republice* [rozhodnutí, 20. 9. 2005, č. 68741/01]. *CBC-Union, s. r. o.* (stěžovatelka) uzavřela na základě dražby v roce 1993 smlouvu o koupi nemovitosti. Finanční úřad jí následně vyměřil darovací daň z částky, kterou představoval rozdíl mezi cenou sjednanou v kupní smlouvě a cenou zjištěnou podle oceňovacího předpisu. Stěžovatelka se proti platebnímu výměru odvolala s tím, že v té době platný předpis (zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí) jí zaplacení darovací daně v daném případě neukládá. S tímto výkladem však neuspěla u žádného z českých orgánů, soudů, a ani u Ústavního soudu.

ESLP ve svém rozhodnutí o přijatelnosti především zkoumal, zda povinnost zaplatit darovací daň byla stěžovatelce uložena na základě právního předpisu, který byl pro ni dostupný, a zda konkrétní obsah takového právního předpisu byl pro ni předvídatelný. V této souvislosti konstatoval, že k uložení povinnosti došlo na základě zákona, který byl uveřejněn ve Sbírce zákonů, a byl tedy pro stěžovatelku dostupný. Příslušná ustanovení zákona byla dle názoru ESLP formulována dostatečně přesně na to, aby umožňovala stěžovatelce předvídat, že v důsledku uzavření smlouvy jí vznikne daňová povinnost. Zde je však potřebné zdůraznit, že Soud vnímá jako „předvídatelnou“ také tu právní úpravu, pro jejíž výklad se musí stěžovatel spolehnout na odbornou právní pomoc. Soud tak došel k závěru, že právo stěžovatelky na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 nebylo porušeno, a stížnost zamítl jako zjevně neopodstatněnou [obdobně také *Agro-B spol. s r. o. proti České republice*, rozhodnutí, 1. 2. 2011, č. 740/05].

65. **[Nepřístupná judikatura a předvídatelnost práva]** Skutečnost, že požadavky Soudu na přístup k právu a jeho předvídatelnost nebudou maximalistické, konečně potvrzuje také nedávný rozsudek ve věci *Forminster Enterprises Limited proti České republice*, rozsudek, 9. 10. 2008, č. 38238/04. V dané věci došlo v rámci probíhajícího trestního řízení za aplikace § 79 odst. 1 TrŘ k pozastavení výkonu stěžovatelčina práva nakládat s akciemi. Stěžovatelka toto pozastavení napadala mimo jiné s argumentem, že výklad tehdejšího § 79 TrŘ byl nejasný: nebylo patrné, zda poskytoval právní

základ k zajištění zaknihovaných akcií a zejména zda se pojem „věc“ obsažený v tomto ustanovení vztahoval i na tyto akcie. Vláda v řízení tvrdila, že „přestože Nejvyšší soud ani Ústavní soud do té doby ve své judikatuře neobjasnily, zda se toto ustanovení vztahuje na zaknihované akcie či nikoli, byla tato otázka kladně zodpovězena v judikatuře nižších soudů, o čemž svědčí pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce“ [Forminster, § 62]. Jak je nicméně známo, judikatura nižších soudů v 90. letech minulého století nebyla přístupná. Pokyny nejvyššího státního zástupce jsou vnitřní normativní instrukce vydané v rámci soustavy státního zastupitelství, které nejsou obecně veřejně přístupné (srov. § 12 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů). I přes tyto skutečnosti však dospěl Soud (poněkud překvapivě) k závěru, že [Forminster, § 67]:

Nehledě na otázku, zda pokyn odrážel praxi vnitrostátních orgánů, vláda podle Soudu neprokázala, že by tento pokyn byl vydán již v době prvního zajištění v roce 1997 a že by byl publikován ve Sbírce zákonů či jiné veřejně dostupné standardizované sbírce právních předpisů. Stejný závěr je nutno učinit, i pokud jde o praxi nižších soudů, na kterou odkazuje vláda a jíž Ústavní soud zdůvodnil své usnesení o odmítnutí stěžovatelčiny ústavní stížnosti. Soud proto není schopen vyslovit závěr, že judikatura, na jejíž existenci vláda poukazuje, mohla učinit výklad § 79 TrŘ jednoznačným, protože na tuto judikaturu je třeba pohlížet tak, že byla pro stěžovatelku v době prvního zajištění akcií nedostupná. Pokud jde o praxi v České republice, Soud zjistil, že v době své publikace v roce 1998 se vládou citované právní názory (viz § 53–55) neshodovaly v otázce, zda se pojem „věc“ uvedený v § 79 TrŘ před 1. 1. 1998 vztahoval i na zaknihované akcie či nikoli. Nelze proto mít za to, že by tyto právní názory vykládaly aplikaci § 79 TrŘ před 1. 1. 1998 jednoznačně. Za této situace Soud konstatuje, že v rozhodné době existovaly na rozsah aplikace § 79 TrŘ přinejmenším dva názory. Výše uvedené nicméně nepostačuje k závěru, že by příslušné právo nebylo předvídatelné nebo že by bylo svévolné [...].

66. **[Procesní aspekt požadavku legality]** Konečně k procesní dimenzi požadavku legality v rámci čl. 1 Protokolu č. 1 se ESLP v řízení proti České republice vyjádřil v kontextu stížností družstevních záložek na uvalení nucené správy a dalších omezení jejich činnosti [Družstevní záložna Pria a další proti České republice, rozsudek, 31. 7. 2008, č. 72034/01; Rodinná záložna, spořitelní a úvěrní družstvo a další proti České republice, rozsudek, 9. 12. 2010, č. 74152/01; z dřívějších rozhodnutí týkajících se regulace bank, viz také Kreditní a průmyslová banka proti České republice, rozsudek, 21. 10. 2003, č. 29010/95].

Skutkové okolnosti věci *Družstevní záložna Pria* byly následující: Úřad pro dohled nad družstevními záložkami uvalil v roce 2000 na Družstevní záložnu Pria (stěžovatelku) nucenou správu, která byla poté ještě dvakrát prodloužena. Následně jí bylo odňato oprávnění působit jako družstevní záložna, vstoupila do likvidace a byl na ni prohlášen konkurs. Zástupci stěžovatelky využili v zásadě všech vnitrostátních prostředků nápravy proti jednotlivým rozhodnutím vydaným v dané věci, avšak neúspěšně. Namítali, že tehdejší opravné prostředky nebyly účinné. ESLP poté, co konstatoval, že došlo k zásahu do práva stěžovatelky na pokojné užívání majetku, na konto možného ospravedlnění tohoto zásahu uvedl:

89. Požadavek legality ve smyslu Úmluvy mimo jiné předpokládá, že vnitrostátní právo poskytuje prostředek právní ochrany proti svévolným zásahům ze strany orgánů veřejné moci do práv zaručených Úmluvou [...]. Pojmy legality a právního státu v demokratické společnosti dále vyžadují, aby opatření dotýkající se základních práv v určitých případech byla předmětem jisté formy sporného řízení před nezávislým orgánem nadaným pravomocí přezkoumávat důvody pro uplatnění těchto

opatření a hodnotit příslušné důkazy [...]. Je pravdou, že článek 1 Protokolu č. 1 neobsahuje žádné výslovné procesní požadavky a že neexistence možnosti soudního přezkumu sama o sobě není porušením tohoto ustanovení [...], z tohoto ustanovení lze nicméně dovodit, že každý zásah do pokojného užívání majetku musí být doprovázen procesními zárukami poskytujícími dotčené fyzické nebo právnické osobě rozumnou možnost předložit svoji věc příslušným orgánům a účinně napadnout opatření zasahující do práv zaručených tímto ustanovením. Při rozhodování, zda byla tato podmínka splněna, musí být na příslušná soudní a správní řízení nahlíženo komplexně [...].

90. [...] Soud konstatuje, že nucený správce, který po dobu nucené správy vykonával pravomoci statutárního orgánu stěžovatelky, měl plnou kontrolu nad jejími obchodními a účetními dokumenty dokládajícími její celkovou finanční situaci. Při výkonu těchto pravomocí byl jedinou osobou, která byla oprávněna poskytnout k těmto dokumentům přístup. Tehdy účinné zákony mu však takovou povinnost neukládaly. Podle stěžovatelky nucený správce její kontrolní komisi k těmto dokumentům přístup neumožnil. Vláda toto tvrzení nepopírá.

91. Soud podotýká, že finanční situace dané právnické osoby je jedním z určujících hledisek při rozhodování o zavedení nucené správy. Hraje proto klíčovou roli i při případném následném přezkumu takového rozhodnutí a je často rozhodující pro jeho výsledek. Podle názoru Soudu je proto nezbytné, aby každý subjekt, který má v úmyslu napadnout rozhodnutí, jímž na něj byla uvalena nucená správa, měl přístup ke všem svým dokumentům a dalším podkladům, které mu mohou pomoci zdůvodnit a doložit odvolání proti tomuto rozhodnutí. Mezi takovéto dokumenty patří i obchodní a účetní dokumenty. Je pravdou, že právo na přístup k těmto dokumentům není právem absolutním, neboť může existovat i protichůdný zájem. Avšak omezení tohoto práva nesmějí zasahovat do samotné jeho podstaty. V opačném případě by právo na odvolání proti rozhodnutí o nucené správě bylo poněkud iluzorní, neboť odvolatel by neměl rozumnou možnost toto rozhodnutí napadnout a předložit důkazy na podporu svých tvrzení. [...] S ohledem na závažnost rozhodnutí o uvalení nucené správy a jeho důsledky pro subjekt působící na finančním trhu musí podle názoru Soudu takové rozhodnutí o odepření přístupu podléhat soudnímu přezkumu nezávislým soudem, nikoli pouze zaměstnancem orgánu výkonné moci státu. Aplikací těchto principů na daný případ Soud dochází k závěru, že pokud jde o přezkum rozhodnutí o uvalení nucené správy ze dne 11. ledna 2000, nebyl splněn žádný z výše uvedených požadavků týkajících se odmítnutí přístupu ke stěžovatelčiným dokumentům. Z toho vyplývá, že stěžovatelka byla zbavena procesních záruk poskytujících rozumnou možnost předložit svoji věc příslušným úřadům s cílem účinně napadnout rozhodnutí, jímž na ni byla uvalena nucená správa.

[...]

93. Je pravdou, že v tak citlivé ekonomické oblasti, jakou je stabilita finančního trhu, požívají smluvní státy velkou míru volného uvážení [...], a že v určitých situacích – obzvláště v kontextu takové krize družstevních záložen, jaké v té době čelila Česká republika – může být životně důležité, aby stát zasáhl a zabránil vzniku nenapravitelné újmy družstevní záložně, jejím vkladatelům a jiným věřitelům nebo družstevním záložnám a finančnímu systému jako celku. Nicméně pokud by toto uvážení bylo neomezené, stala by se práva zakotvená v článku 1 Protokolu č. 1 iluzorními. Proto je třeba jej vykládat tak, aby zaručoval jednotlivcům zachování podstaty jejich práv.

94. Při aplikaci tohoto principu na projednávaný případ má Soud za to, že převzetí kontroly nad činností stěžovatelky ze strany nuceného správce samo o sobě spadalo do tohoto prostoru pro uvážení. Stěžovatelka totiž neprokázala, že by žalovaný stát neměl rozumné důvody domnívat se, že její finanční situace vyžadovala uvalení nucené správy. Avšak za daných okolností, kdy byl

stěžovatelce odepřen přístup k jejím obchodním dokumentům (viz § 90) a toto rozhodnutí nemohla následně napadnout před soudem, zůstává tento aspekt uvalení nucené správy podle článku 1 Protokolu č. 1 předmětem zkoumání Soudu z hlediska článku 1 Protokolu č. 1. Jakmile totiž stát získal plnou kontrolu nad činností stěžovatelky, a podstatně tak snížil nebezpečí, které bylo důvodem pro zavedení nucené správy, nespátřuje Soud, s přihlédnutím k tomu, že vláda nepředložila žádné argumenty ospravedlňující toto rozhodnutí o odepření přístupu, žádný důvod, který by zbavoval stát povinnosti poskytnout stěžovatelce rozumnou možnost přístupu k jejím obchodním dokumentům nebo napadnout odepření takového přístupu před soudem.

95. Ve světle výše uvedených skutečností dochází Soud k závěru, že zásah do stěžovatelčiných majetkových práv nebyl doprovázen dostatečnými zárukami proti svévoli, a nebyl tudíž zákonný ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 [...].

3.2. Legitimita (zásah ve veřejném/obecném zájmu)

67. **[Jakýkoli racionální veřejný/obecný zájem]** Podmínku existence legitimního cíle pro zásah do práva na pokojné užívání majetku nebývá pro stát obtížné splnit. Soud je v otázkách existence veřejného nebo obecného zájmu pro zásah do práva na pokojné užívání majetku velice zdrženlivý. V podstatě jakýkoli minimálně smysluplný zájem uváděný státem, který má alespoň nějakou racionální souvislost s napadaným opatřením, je Soud připraven akceptovat. ESLP na toto konto standardně poznamenává, že [Zich a další proti České republice, rozsudek, 18. 7. 2006, č. 48548/99, § 70 a 71; obdobně kupř. také Pincová a Pinc proti České republice, rozsudek, 5. 11. 2002, č. 36548/97, § 47 a 48]:

70. Soud usuzuje, že díky přímé znalosti společnosti a jejích potřeb jsou vnitrostátní orgány v zásadě lépe povolane než mezinárodní soud k posouzení toho, co je ve „veřejném zájmu“. V systému ochrany vytvořeném Úmluvou jim v první řadě přísluší zabývat se existencí problému obecného zájmu, jenž by ospravedlňoval zbavení majetku. Z tohoto důvodu se jim zde dostává jistého prostoru k volné úvaze, stejně jako v jiných oblastech, na které se vztahují záruky Úmluvy.

71. Navíc je pojem „veřejného zájmu“ velice široký již svojí podstatou. Zvláště rozhodnutí přijmout zákony týkající se zbavení majetku s sebou přináší obvykle zkoumání politických, ekonomických a sociálních otázek. Soud považuje za normální, že zákonodárce disponuje volností při rozhodování o ekonomické a sociální politice, a respektuje způsob, jakým koncipuje imperativy „veřejného zájmu“, vyjma případů, kdy jeho rozhodnutí zjevně postrádá racionální základ [...].

68. **[Široký prostor pro vlastní uvážení]** Smluvní státy tak mají při identifikaci veřejného či obecného zájmu skutečně široký prostor pro vlastní uvážení. Jak již bylo také zmíněno, Soud nečiní rozdíl mezi pojmem veřejný zájem, použitým ve druhé větě čl. 1 Protokolu č. 1, a obecný zájem, použitým ve větě třetí. V novější judikatuře navíc Soud v odpovídající rubrice používá spíše nadpis „legitimní cíl“.

69. **[Příklady legitimních cílů]** V minulých rozhodnutích byl ESLP za veřejný či obecný zájem připraven uznat mimo jiné:

- zajištění účinného výběru daní/prevenci daňových úniků [Hentrich proti Francii, rozsudek, 22. 9. 1994, č. 13616/88, § 39];
- redukci nedůvodných rozdílů ve výši nájmu mezi srovnatelnými nemovitostmi a boj proti spekulacím s nájmy [který vedl rakouskou vládu k zavedení regulace nájemného – Mellacher a další proti Rakousku, rozsudek pléna, 19. 12. 1989, č. 10522/83, 11011/84, 11070/84, § 47];

- prevenci sociálního napětí v důsledku masového skončení nájemních smluv [které vedly italskou vládu k několikaletému zmrazení možnosti provést exekuci vyklizením nemovitosti – *Spadea a Scalabrino proti Itálii*, rozsudek, 28. 9. 1995, č. 12868/87, § 31];
- ochranu životního prostředí [*Pine Valley Developments Ltd a další proti Irsku*, rozsudek, 29. 11. 1991, č. 12742/87, § 57];
- prevenci pytláctví a racionální hospodaření se zvěří [*Chassagnou a další proti Francii*, rozsudek velkého senátu, 29. 4. 1999, č. 25088/94 a další, § 79];
- ochranu mezinárodních telekomunikací a ochranu práv druhých [*Groppera Radio AG a další proti Švýcarsku*, rozsudek pléna, 28. 3. 1990, č. 10890/84, § 70];
- sjednocení faktické situace se situací právní [stanovením možnosti vyvlastnění – *J. A. Pye (Oxford) Ltd a J. A. Pye (Oxford) Land Ltd proti Spojenému království*, rozsudek velkého senátu, 30. 8. 2007, č. 44302/02, § 74];
- boj proti organizovanému zločinu [*Raimondo proti Itálii*, rozsudek, 22. 2. 1994, č. 12954/87, § 30];
- boj proti krádežím osobních automobilů [stanovením povinnosti prokázat původ vozidla při žádosti o jeho registraci k provozu na pozemních komunikacích – *Sildedzis proti Polsku*, rozsudek, 24. 5. 2005, č. 45214/99, § 50];
- boj proti alkoholismu [zavedením systému licencí pro výčep alkoholu v restauracích – *Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku*, rozsudek, 7. 7. 1989, č. 10873/84, § 57].

3.3. Přiměřenost (spravedlivá rovnováha)

70. **[Spravedlivá rovnováha v konkrétním případě]** Existence spravedlivé rovnováhy je poslední z podmínek, kterou musí stát splnit, pokud chce svůj zásah do pokojného užívání majetku ospravedlnit. Jedná se o relativně pestrou množinu úvah: kromě jakéhosi minimalistického testu přiměřenosti, který však rozhodně nedosahuje plného (třístupňového) testu proporcionality, se v něm skrývá také posuzování dalších skutkových a právních okolností konkrétního případu. Vždy je však patrné, že se jedná o posouzení skutkových okolností konkrétního případu s ohledem na právní a majetkové poměry konkrétního stěžovatele [viz např. *Schirmer proti Polsku*, rozsudek, 12. 3. 2003, č. 68880/01, § 44; *O. B. Heller, a. s. a Československá obchodní banka, a. s. proti České republice*, rozhodnutí, 9. 11. 2004, č. 55631/00 a 55728/00, oddíl 3.3.; specificky s ohledem na požadavek individualizace majetkové sankce, srov. *AGOSI proti Spojenému království*, rozsudek, 24. 10. 1986, č. 9118/80, § 62]. V případě, kdy došlo ke zbavení majetku podle věty druhé čl. 1 Protokolu č. 1, pak úvahy týkající se přiměřenosti zahrnují také posouzení adekvátnosti vyplacené náhrady (kompenzace).

71. **[Prostor pro vlastní uvážení státu]** Smluvní strana má při hledání spravedlivé rovnováhy široký prostor pro vlastní uvážení. Soudu proto nepřísluší posuzovat, zda řešení zvolené smluvní stranou bylo nejlepší možné či dokonce zda nejméně zasahovalo do práv stěžovatele; v tomto aspektu se „přiměřenost“ posuzovaná v čl. 1 Protokolu č. 1 skutečně liší od testu proporcionality. Přezkum ESLP v rámci čl. 1 Protokolu č. 1 se zpravidla omezuje na pouhý požadavek racionality, tedy absenci zjevné nepřiměřenosti [*Benet Czech, spol. s r. o. proti České republice*, rozsudek, 21. 10. 2010, č. 31555/05, § 36–40]. Za předpokladu, že řešení zvolené státem zůstává v rámci prostoru pro vlastní uvážení vyměřeným smluvní stranám, Soudu nepřísluší zvolené řešení zpochybňovat, a to i v případech, kdy by bylo možné přijmout řešení „mírnější“ [např. *Mellacher*,

§ 53; anebo *James*, § 51; srov. také *Českomoravská myslivecká jednota proti České republice*, rozhodnutí, 23. 3. 1999, č. 33091/96].

72. **[Spravedlivá rovnováha v rámci druhé věty]** Obecný popis požadavků na přiměřenost zásahu v kontextu aplikace druhé věty čl. 1 Protokolu č. 1 má v judikatuře Soudu typicky následující podobu [*Pincová a Pinc proti České republice*, rozsudek, 5. 11. 2002, č. 36548/97, § 52 a 53]:

52. Soud připomíná, že jakýkoli zásah do práva na ochranu majetku musí zachovávat spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu společnosti a imperativy ochrany základních práv jednotlivce [...]. Snaha o zachování takové rovnováhy se odráží ve struktuře celého článku 1, a tedy i v jeho větě druhé, kterou je nutné interpretovat ve světle principu obsaženého ve větě první. Zvláště musí existovat rozumný poměr mezi použitými prostředky a cílem, který sleduje každé opatření zbavující osobu jejího majetku [...]. Rovnováha mezi požadavky obecného zájmu a imperativy ochrany základních práv je tedy narušena, pokud dotčená osoba byla nucena nést „nepřiměřenou zátěž“ [...].

53. Soud je tedy toho názoru, že vyvlastněná osoba má v zásadě obdržet náhradu, jejíž výše by byla „rozumná vzhledem k hodnotě majetku“, jehož byla zbavena, i když „legitimní obecný zájem“ [...] by hovořil pro náhradu nižší, než je plná tržní hodnota“ [...]. Z toho vyplývá, že výše zmíněné rovnováhy je zpravidla dosaženo, pokud náhrada vyplacená vyvlastněnému je v rozumném poměru k „tržní“ hodnotě majetku v době, kdy k odnětí vlastnictví došlo.

73. **[Spravedlivá rovnováha v rámci věty třetí]** Obdobný názor zastává Soud také s ohledem na přiměřenost v rámci aplikace třetí věty čl. 1 Protokolu č. 1 [*Forminster*, § 75]:

Pokud jde o požadavek přiměřenosti, každý zásah do práva na pokojné užívání majetku musí zachovávat „spravedlivou rovnováhu“ mezi potřebami obecného zájmu společnosti a požadavky ochrany základních práv jednotlivce. Především musí existovat vztah rozumné přiměřenosti mezi použitými prostředky a cílem, kterého má být opatřením zasahujícím do majetkových práv dosaženo [...]. Při rozhodování, zda jsou oba požadavky splněny, Soud uznává, že smluvní státy mají široký prostor pro uvážení jak při volbě způsobu realizace opatření, tak při určení, zda důsledky jejich realizace jsou odůvodněné ve veřejném zájmu dosažením cíle sledovaného předmětnou právní úpravou [...]. Podle judikatury Soudu mezi hlavní kritéria při posuzování, zda napadené opatření zachovalo požadovanou spravedlivou rovnováhu a zejména zda jím není na stěžovatele kladeno nepřiměřené břemeno, patří charakter zásahu, sledovaný cíl, povaha dotčených majetkových práv a chování stěžovatele i orgánů zasahujícího smluvního státu.

74. **[Dosažení spravedlivé rovnováhy]** Aplikaci těchto obecných kritérií lze demonstrovat na dvou případech řízení vedených proti České republice. Prvním je *Slavičinský proti České republice* [rozhodnutí, 20. 11. 2006, č. 10072/05]. Zde ESLP došel v kontextu aplikace čl. 14 EÚLP ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1 k závěru, že česká úprava byla přiměřená. Stěžovatel byl do roku 1994 vojákem z povolání a v lednu 1995 mu byl na základě zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, přiznán výsluhový příspěvek. V dubnu 1995 však vstoupila v účinnost novela tohoto zákona (č. 34/1995 Sb.), která stanovila, že do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek a jeho výši se nezapočítávají doby služby v některých složkách ozbrojených sil bývalého komunistického státu. Stěžovateli tak v důsledku této změny zákona přestal být od počátku roku 1997 příspěvek vyplácen. V prosinci 1999 však vstoupil v účinnost zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, který v § 165 odst. 8 (nyní odst. 7) stanovil, že u některých skupin vojáků se k vyloučení doby služby podle zákona č. 34/1995 Sb. nepřihlíží. Stěžovatel měl za to, že v důsledku této legislativní úpravy mu výsluhový příspěvek opět náleží, jeho žádost v tomto směru však byla

příslušným správním orgánem zamítnuta s tím, že podmínky k přiznání příspěvku v daném případě splněny nejsou.

Nejvyšší správní soud, ke kterému případ doputoval, se s výkladem zákona provedeným správním orgánem ztotožnil. K námitce stěžovatele, že sporné ustanovení je diskriminační, Nejvyšší správní soud uvedl, že cílem předmětného ustanovení zákona o vojácích z povolání bylo zvýhodnit příslušníky bývalé vojenské kontrarozvědky, později Vojenského obranného zpravodajství, přičemž tento postup byl odůvodněn jejich rolí při zajišťování bezpečnosti státu v době válečného konfliktu v Perském zálivu. Konstatoval v této souvislosti, že tento cíl, totiž preferovat určitou speciální složku armády za účelem zohlednění výjimečné psychické a fyzické náročnosti takové vojenské služby, považuje za legitimní a zvolený nástroj směřující k jeho dosažení co do vztahu mezi použitými prostředky a sledovaným účelem za přiměřený, když nesporně byl ve veřejném zájmu. S právním názorem Nejvyššího správního soudu se poté ztotožnil také Ústavní soud. Konstatoval, že pokud se zákonodárce rozhodl zastavit či kráti výplatu výsluhového příspěvku těm, kteří svojí morálně politickou spolehlivostí přispívali k boji proti potlačování lidských práv a demokratického systému, jedná se o rozhodnutí legitimní. Bylo by nemorální, aby z veřejných prostředků, na které přispívají všichni občané (i ti v minulosti politicky pronásledovaní), byly honorovány bývalé opory komunistického režimu.

ESLP, na který se stěžovatel obrátil s námitkou porušení zákazu diskriminace ve spojení s právem na pokojné užívání majetku (čl. 14 EÚLP ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1), rozhodnutí orgánů České republiky a jejich odůvodnění bez jakýchkoli námitek akceptoval. Stížnost prohlásil jednomyslně za nepřijatelnou pro zjevnou neopodstatněnost. Soud přitom zdůraznil prostor pro vlastní uvážení, který smluvní strany v otázkách organizace veřejné správy a jejího finančního ohodnocení mají. Stejně tak zdůraznil, že argumentace českých orgánů vyjadřuje jasnou hodnotovou volbu a je prostá jakéhokoli pochybení či svévole při své aplikaci. Jinak řečeno, Soud uznává, že rozumná a zdůvodněná diferenciaci mezi zaměstnanci státu v jejich majetkových nárocích vůči státu zůstává v rámci prostoru pro vlastní uvážení smluvní strany [k diferenciaci v oblasti příspěvků srov. také *Hanzlík a Chmela proti České republice*, rozhodnutí, 11. 5. 2010, č. 14422/05 a 20179/05; a *Chroust proti České republice*, rozhodnutí, 20. 11. 2006, č. 4295/03 (Posledně zmiňované rozhodnutí je jako rozhodnutí vzorové přetištěno v příloze III.1)].

75. **[Absence spravedlivé rovnováhy]** Absenci spravedlivé rovnováhy naproti tomu ESLP konstatoval ve věci *Zich a další proti České republice* [rozsudek, 18. 7. 2006, č. 48548/99]. Stěžovatelé byli členové bytového družstva, které bylo v restituci povinno vydat dům vlastněný družstvem původním vlastníkům. Jako náhradu družstvo obdrželo pouze původní kupní cenu nemovitosti. To v přepočtu na hodnotu jednotlivých členských podílů znamenalo, že zatímco původní hodnota členského podílu byla 70 000 Kč za třípokojový byt, tržní hodnota v době restituce nemovitosti byla 2 400 000 Kč. ESLP akceptoval jak legalitu, tak legitimitu zásahu, považoval ho nicméně za nepřiměřený, neboť [*Zich*, § 80]:

stěžovatelé nesli „mimořádné a tíživé břemeno“ a [...] vnitrostátní orgány při aplikaci zákona o mimosoudních rehabilitacích nepřihlédly k okolnosti, za kterých restituce nemovitosti proběhla, především pak k okolnostem odškodnění, jež mělo zmírnit břemeno uvalené na stěžovatele.

76. **[Další příklady absence spravedlivé rovnováhy]** Existenci „nadměrného břemene“ pro konkrétního stěžovatele (a tím pádem absenci spravedlivé rovnováhy) pak dále Soud konstatoval kupř. v již výše zmiňovaných rozhodnutích *Moskal proti Polsku* [rozsudek, 15. 9. 2009, č. 10373/05] anebo *Hentrich proti Francii* [rozsudek, 22. 9. 1994, č. 13616/88]. V prvním zmiňovaném rozhodnutí

došel k závěru, že odnětí jednou přiznaného důchodu pro osobu pečující o dítě vyžadující permanentní péči představovalo pro stěžovatelku s ohledem na její osobní poměry a také bydliště (zaostalý region Podkarpatského Polska s vysokou mírou nezaměstnanosti) nadměrné osobní břemeno. Stejně tak ve druhém případě byl sankční výkup nemovitosti francouzskou daňovou správou ve zjevném nepoměru k závažnosti prohřešku a hodnotě pozemku. O porušení čl. 1 Protokolu č. 1 v důsledku uložení nepřiměřeného břemene stěžovateli se však může dále kupř. také jednat v případě, kdy stát vztáhne povinnost zaplatit odškodnění za užívání bytu zpětně i za dobu před vydáním rozsudku prohlašujícího titul pro užívání bytu za neplatný, bez ohledu na konkrétní okolnosti případu, zejména dobrou víru uživatelů – *Kayriakovi proti Bulharsku* [rozsudek, 7. 1. 2010, č. 30945/04, § 30–50].

77. **[Náhrada za zbavení majetku]** Při posuzování přiměřenosti břemene uloženého jednotlivci hraje v případě zbavení majetku specifickou roli náhradu (kompenzace) poskytnutá za vyvlastněný majetek, především tedy její způsob a rozsah. Rovnováhy bude v zásadě dosaženo v případě, kdy náhrada vyplacená vyvlastněnému je v rozumném poměru k tržní hodnotě majetku v době, kdy k odnětí majetku došlo [např. *Pincová a Pinc*, § 53; *Lallement proti Francii*, rozsudek, 11. 4. 2002, č. 46044/99, § 23; *Motais de Narbonne proti Francii*, rozsudek, 2. 7. 2002, č. 48161/99, § 19]. Naproti tomu absence spravedlivé rovnováhy bude dána v případě, kdy kupř. exekutor prodá dlužníkův podíl na nemovitosti za cenu znatelně menší než tržní [*Kanala proti Slovensku*, rozsudek, 10. 7. 2007, č. 57239/00].

78. **[Nižší než tržní cena]** V rozumném poměru k hodnotě majetku však nemusí vždy nutně znamenat právě samotnou tržní hodnotu. Posouzení v konkrétním případě bude záviset na síle legitimního zájmu, který stát jako důvod pro zbavení majetku před ESLP uplatňuje. ESLP uvádí, že mezi oběma faktory existuje jakási nepřímá úměra: čím naléhavější veřejný zájem stát uplatňuje, tím menší náhrada může být za vyvlastněný majetek poskytnuta [např. *Urbárska obec Trenčianské Biskupice proti Slovensku*, rozsudek, 27. 11. 2007, č. 74258/01, § 126]. Ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 proto nezaručuje právo na plnou náhradu za jakýchkoli okolností, neboť legitimní cíle veřejného zájmu mohou volat po nižší náhradě, než je náhrada plné tržní ceny [*Svaté kláštery (The Holy Monasteries) proti Řecku*, rozsudek, 9. 12. 1994, č. 13092/87 a 13984/88, § 71].

79. **[Absence náhrady]** Za výjimečných okolností je pak ESLP také ochoten akceptovat zbavení majetku bez poskytnutí jakékoli náhrady. Jinak řečeno, i absence náhrady za vyvlastněný majetek může být v souladu s čl. 1 Protokolu č. 1. Jedná se však o situace skutečně výjimečné, jaké vznikají pouze v případě zásadních systémových změn, jako jsou kupř. změny celkového společenského uspořádání při přechodu od komunismu k demokracii.

Existenci podobné mimořádné situace ESLP akceptoval kupř. s ohledem na potřebu spravedlivě rozhodnout o vlastnictví půdy v minulosti užívané východoněmeckými (jednotnými) zemědělskými družstvy v jedinečném kontextu znovusjednocení Německa [*Jahn a další proti Německu*, rozsudek velkého senátu, 30. 6. 2005, č. 46720/99, 72203/01 a 72552/01, § 94].

Specifickým případem stejného typu je pak také zmenšení či dokonce zbavení jednou restituovaného majetku v důsledku následné změny vnitrostátní úpravy restitucí. ESLP tuto možnost akceptoval v českém kontextu ve věci *Šimonová proti České republice* [rozhodnutí, 26. 4. 2005, č. 73516/01] a následně potvrdil kupř. ve věci *Haškovcová a Věříšová proti České republice* [rozhodnutí, 7. 12. 2010, č. 43905/04]. Ve druhé zmiňované věci obě stěžovatelky, sestry, namítaly porušení svých majetkových práv, ke kterému mělo dojít tím, že jim byl s odstupem deseti let odebrán bez náhrady majetek několikamilionové hodnoty, který nabyly v souladu s právními předpisy a v dobré víře.

V říjnu 1992 stěžovatelky nabyly dohodou podle zákona o mimosoudních rehabilitacích každá 1/16 domu v Praze. Zbývající část nemovitosti nabyly jejich otec. Po jeho smrti v říjnu 1993 stěžovatelky vlastnily každá 1/2 předmětného domu. V červenci 1994 zrušil Ústavní soud nálezem publikovaným pod č. 164/1994 Sb. podmínku trvalého pobytu pro osoby oprávněné v restituci. Následně v říjnu 1995 strýc stěžovatelek proti nim podal žalobu na vydání 7/16 předmětného domu. České soudy, včetně v konečné fázi Ústavního soudu, potvrdily povinnost stěžovatelek vydat strýci každá 3/16 předmětné nemovitosti. ESLP dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že zákon o mimosoudních rehabilitacích měl za cíl pouze zmírnit některé minulé křivdy a stěžovatelkám byla ponechána polovina jejich nemovitostí, byla zachována spravedlivá rovnováha mezi ochranou jejich majetkových práv a veřejným zájmem, byť tedy druhá půlka již získané nemovitosti jim vlastně byla následně znovu odňata bez náhrady.

Konečně případem, kdy Soud také akceptoval *de facto* zbavení nemovitého majetku bez poskytnutí jakékoli náhrady, bylo prohlášení anglické úpravy možnosti vyvlastnění v důsledku držby ve zlé víře (tedy v případě, kdy uživatel pozemku ví, že dlouhodobě a protiprávně užívá cizí majetek) za slučitelné s čl. 1 Protokolu č. 1, a to včetně požadavku existence „spravedlivé rovnováhy“ [*J. A. Pye (Oxford) Ltd a J. A. Pye (Oxford) Land Ltd proti Spojenému království*, rozsudek velkého senátu, 30. 8. 2007, č. 44302/02, § 75–85].

80. **[Včasná a plnohodnotná náhrada]** Pokud nicméně vyvlastněnému s ohledem na dosažení spravedlivé rovnováhy v dané kauze náhrada za vyvlastněný majetek přísluší, pak je součástí požadavku čl. 1 Protokolu č. 1 poskytnout tuto náhradu v přiměřené lhůtě [např. *Guillemin proti Francii*, rozsudek, 21. 2. 1997, č. 19632/92, § 54; anebo *Kirilova a další proti Bulharsku*, rozsudek, 9. 6. 2005, č. 42908/98 a další, § 108] a v případě zpoždění ve výplatě také s odpovídajícími úroky, reflektujícími případnou inflaci [srov. řadu rozhodnutí kupř. proti Turecku počínajících rozhodnutí ve věci *Akkuş proti Turecku*, rozsudek, 9. 7. 1997, č. 19263/92; z navazující řady dalších rozhodnutí proti Turecku srov. pro ilustraci např. stížnosti č. 26546/95; 30446/96; 36973/97; 42670/98; anebo 45630/99].

81. **[Individualizovaný výpočet výše náhrady]** Konečně i pro způsob výpočtu a poskytnutí náhrady za vyvlastněný majetek pak platí výše uvedený obecný požadavek individualizovaného posouzení spravedlivé rovnováhy s ohledem na situaci konkrétního subjektu, o jehož majetku je rozhodováno. Typickým příkladem porušení tohoto požadavku při stanovování výše náhrady za vyvlastněný majetek bude stanovení náhrady slepě podle paušálních tabulek a absence zohlednění specifických hodnot či okolností konkrétního případu.

Kupř. ve věci *Kozacioğlu proti Turecku* [rozsudek velkého senátu, 19. 2. 2009, č. 2334/03, § 65–73], dovodil velký senát porušení čl. 1 Protokolu č. 1 proto, že turecký stát poskytl náhradu za vyvlastněnou architektonicky vzácnou budovu, aniž by při výpočtu výše náhrady přihlédl k jedinečné historické a kulturní hodnotě nemovitosti. Při stanovování výše náhrady ve výchozím řízení před tureckými soudy dokonce samotné turecké orgány došly k závěru, že historická a kulturní hodnota nemovitosti, pokud bude brána v potaz, zdvojnásobí výši náhrady. Následně však toto navýšení odmítly s tím, že aplikovatelný turecký zákon neumožňoval tyto specifické charakteristiky vzít v potaz při oceňování hodnoty nemovitosti.

4. Restituce

82. **[Restituční nároky v kontextu Úmluvy]** Specifickou a početně významnou kategorií případů, kterou se ESLP v uplynulých přibližně dvou dekádách zabýval na půdorysu čl. 1 Protokolu č. 1, byly restituce a jiné podoby transferu majetku ve střední a východní Evropě po roce 1989 a také na území

bývalé Německé demokratické republiky po znovusjednocení Německa. Ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 bylo v této souvislosti typicky vyzýváno ve spojení s čl. 6 odst. 1 EÚLP (spravedlivý proces) anebo čl. 13 EÚLP (právo na účinný prostředek nápravy) v případech, kdy restituční řízení trvala buď neúměrně dlouho, anebo v případech, kdy byly některé aspekty restitučních řízení vyloučeny ze soudního přezkumu. Druhým nejčastěji aplikovaným ustanovením Úmluvy ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1 v kontextu restitucí pak byl čl. 14 EÚLP (zákaz diskriminace). Jeho porušení bylo namítáno v případech, kdy vnitrostátní restituční předpisy spojovaly možnost navrácení majetku se splněním určitých podmínek týkajících se osob žadatelů (občanství, trvalý pobyt, splnění dalších podmínek buď k okamžiku restituce, anebo k okamžiku vyvlastnění).

83. **[Obecné uvážení státu, zda restituovat]** Soud opakovaně konstatoval, že Úmluva neukládá smluvním stranám povinnost napravit minulé křivdy či škody způsobené před její ratifikací danou smluvní stranou [např. *Blečić proti Chorvatsku*, rozsudek velkého senátu, 8. 3. 2006, č. 59532/00, § 81; *Bergauer a 89 dalších proti České republice*, rozhodnutí, 13. 12. 2005, č. 17120/04]. Pokud Úmluva státy k restitucím majetku zabaveného před její ratifikací nezavazuje, pak je neomezuje ani s ohledem na stanovení podmínek, za kterých budou ochotny navrátit v minulosti zabavený majetek [např. *Jantner proti Slovensku*, rozsudek, 4. 3. 2003, č. 39050/97, § 34; *Blücher proti České republice*, rozsudek, 11. 1. 2005, č. 58580/00, § 65].

84. **[Zda vs. jak]** Obecná svoboda státu, zda se rozhodne napravit případné majetkové křivdy učiněné před ratifikací Úmluvy, či tedy v některých případech dokonce před existencí samotné Úmluvy, však na druhou stranu neznamená, že pokud se smluvní strana rozhodne restituce provádět, tak že by způsob, trvání a výstup z tohoto procesu zcela unikaly kontrole orgánů Úmluvy. Jinak řečeno, *zda* je jiná otázka než *jak*, především tedy v okamžiku, kdy rozhodnutí, jak restituce provádět, a jejich následné provedení ve vnitrostátním právu do časového rámce Úmluvy typicky již spadat bude. Jak ESLP v tomto ohledu konstatoval, pokud stát přijal vnitrostátní úpravu, která zakládá nárok na restituci nebo náhradu dříve vyvlastněného majetku, a tato úprava byla přijata či zůstává platnou poté, co daný stát ratifikoval Úmluvu, tato vnitrostátní úprava zakládá pro osoby, které splňují podmínky vnitrostátní legislativy, nové vlastnické právo chráněné čl. 1 Protokolu č. 1 [*Broniowski proti Polsku*, rozsudek velkého senátu, 22. 6. 2004, č. 31443/96, § 125].

85. **[Výrazný prostor pro vlastní uvážení státu]** Na pozadí výše uvedených skutečností pak orgány Úmluvy rozvinuly v posledních dvou dekadách bohatou restituční judikaturu. V porovnání s „obecnou“ judikaturou čl. 1 Protokolu č. 1, která byla v této kapitole předmětem rozboru doposud, je restituční judikatura celkově poněkud méně vstřícná k individuálním stížnostem. ESLP nejprve výrazně časově i věcně omezil svoji příslušnost k projednávání restitučních stížností, kterou spojil s užší definicí existujícího „majetku“ a „legitimního očekávání“ než ve srovnatelných „současných“ kauzách. Stejně tak se zdá, že spravedlivá rovnováha a otázka přiměřeného břemene je v restitučních kauzách mírně vychýlena. Celé oblasti je pak vlastní skutečně výrazný prostor pro vlastní uvážení státu [kupř. *Velikovi a další proti Bulharsku*, rozsudek, 15. 3. 2007, č. 43278/98 a další, § 179–180].

Následující pasáž se zaměří především na dvě specifické otázky, které vyvstávaly nejčastěji v restitučních stížnostech proti České republice: otázka věcného rámce Úmluvy a dále pak otázka spravedlivé rovnováhy. Restituce jako takové byly výrazným zásahem do sociálního a majetkového prostředí. Vyvolaly tak odpovídající reakci na obou stranách. V kauzách, ve kterých se ESLP vyjadřoval k aplikovatelnosti Úmluvy *ratione temporis* nebo *ratione materiae*, byli stěžovatelé zpravidla osoby, které se restitucí domáhaly, byly ale z různých důvodů z restitucí vyloučeny. Naproti tomu problematika spravedlivé rovnováhy přichází v následné judikatuře v případech, kdy stát

skutečně restituce provedl: pak se jim však brání noví vlastníci s tím, že byli nespravedlivě vyvlastněni, a/nebo na ně bylo povinností vydat v rámci restituce nemovitost uvaleno nepřiměřené břemeno.

4.1. Aplikovatelnost Úmluvy

86. **[Neslučitelnost *ratione temporis*]** ESLP ve své judikatuře opakovaně vyslovil neslučitelnost řady restitučních stížností s Úmluvou buď *ratione temporis*, anebo pak především neslučitelnost *ratione materiae*. Neslučitelnost *ratione temporis* byla konstatována v případech, kde stěžovatelé namítali porušení Úmluvy z důvodu zbavení majetku, ke kterému došlo před ratifikací Úmluvy danou smluvní stranou. Dle názoru ESLP je vyvlastnění v zásadě okamžitým aktem, který nevytváří trvalý stav zbavení práva. Pokud tedy určitá současná smluvní strana Úmluvy zbavila v minulosti někoho majetku a po ratifikaci Úmluvy nerozhodla, že jej chce v jakékoli podobě navracet, pak je stížnost směřující vůči této smluvní straně mimo časovou působnost Úmluvy [srov. kupř. *Bergauer a 89 dalších proti České republice*, rozhodnutí, 13. 12. 2005, č. 17120/04 – stížnost potomků sudetských Němců proti vyvlastnění na základě dekretů presidenta republiky v letech 1945–1946; *Preussische Treuhand GmbH & CO. Kg A. A. proti Polsku*, rozhodnutí, 7. 10. 2008, č. 47550/06, § 58–62 – stížnost potomků Němců z bývalého východního Pruska, dnešního Polska, kteří uprchli či byli vyhnáni ze svých domovů v roce 1944 a 1945 příslušníky polského odboje a postupující Rudou armádou; *Prince Hans-Adam II. Lichtenštejnský (Prince Hans-Adam II of Liechtenstein) proti Německu*, rozsudek velkého senátu, 12. 7. 2001, č. 42527/98, § 84–86 – vyvlastnění obrazů patřících rodu Liechtensteinů československými orgány v roce 1946].

Skutečnost, že požadavky, které v minulosti vyvlastněné osoby vznášejí vůči současným smluvním stranám Úmluvy na jejím základě, jsou v případě, kdy se daná smluvní strana po ratifikaci Úmluvy nerozhodla tento majetek vracet, časově mimo rámec Úmluvy, není patrně příliš překvapivá. Nová úprava má vždy dopadat pouze na skutečnosti vzniklé za její platnosti. Případně může v rámci nepravé retroaktivity do budoucna modifikovat existující a přetrvávající právní vztahy.

87. **[Neslučitelnost *ratione materiae*]** Přístup ESLP, který byl zaujat již v 90. letech EKLP [viz především *Brežny a Brežny proti Slovensku*, rozhodnutí EKLP, 4. 3. 1996, č. 23131/93; případně také *Nohejl proti České republice*, rozhodnutí EKLP, 13. 5. 1996, č. 23899/93; anebo *Pezoldová proti České republice*, rozhodnutí EKLP, 11. 4. 1996, č. 28390/95], je možné dobře demonstrovat na věci *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, rozhodnutí velkého senátu, 10. 7. 2002, č. 39794/98 [resp. paralelní rozhodnutí velkého senátu ze stejného dne ve věci *Poláček a Poláčková proti České republice*, č. 38645/97]. Gratzingerovi, stejně jako Poláčkoví, byli emigranti. Po útěku z tehdejšího Československa byli v nepřítomnosti odsouzeni za opuštění republiky a jejich majetek propadl státu. Poté, co později nabyli občanství Spojených států amerických naturalizací, pozbyli zároveň občanství české (československé). Po roce 1989 se s odkazem na zákon o mimosoudních rehabilitacích domáhali navrácení svých domů, které propadly státu a následně byly, údajně pod cenou, prodány novým vlastníkům. Zákon o mimosoudních rehabilitacích (č. 119/1990 Sb.) nicméně stanovil mimo jiné jako podmínku restituce majetku české občanství žadatele a jeho trvalý pobyt na území České republiky.

Podmínka trvalého pobytu na území České republiky coby podmínka restituce byla sice následně zrušena Ústavním soudem [nález ze dne 12. 7. 1994, sp. zn. **PI. ÚS 3/94**, č. 164/1994 Sb.]. Po rozpadu federace také Ústavní soud konstatoval, že slovenští občané nejsou z českých restitucí vyloučeni proto, že již nejsou českými občany [nález ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. **IV. ÚS 215/94**]. Občané jiných států než České republiky nebo Slovenské republiky však byli nadále z možnosti restituovat

vyloučeni. V nálezu ze dne 4. 6. 1997, sp. zn. **Pl. ÚS 33/96, č. 185/1997 Sb.**, Ústavní soud shledal podmínku občanství, mimo jiné také s odkazem na **čl. 11** odst. 2 LPS, jako ústavně konformní.

Gratzingerovi před ESLP napadali právě podmínku občanství pro její údajný rozpor s čl. 1 Protokolu č. 1 ve spojení s **čl. 14 EÚLP**. Soud nicméně došel k závěru, že stěžovatelé nemají žádný „majetek“, který by bylo možné ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 chránit [Gratzinger, § 69–77]:

69. [...] Soud připomíná ustálenou judikaturu orgánů Úmluvy, podle níž může „majetek“ ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 představovat buď „existující majetek“ [...], anebo majetkové hodnoty včetně pohledávek, u nichž může stěžovatel tvrdit, že má alespoň „legitimní očekávání“, že dojde k jejich realizaci [...]. Naproti tomu nelze považovat za „majetek“ ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 pouhou naději, že se obnoví již dávno zaniklé vlastnické právo anebo podmíněná pohledávka, která zanikla v důsledku nesplnění dané podmínky.

70. V daném případě se stěžovatelé rozhodli podat k soudu návrh na restituci až v roce 1995, poté co Ústavní soud zrušil podmínku trvalého pobytu obsaženou v zákoně o mimosoudních rehabilitacích, přičemž si byli vědomi, že nesplnili podmínku českého státního občanství, která zůstala v platnosti; dle jejich tvrzení si právě v tomto okamžiku uvědomili, že jsou obětí diskriminace.

71. Žaloba se tak netýkala „existujícího majetku“ a stěžovatelé neměli postavení vlastníků, ale byli pouze žadateli – osobami uplatňujícími nárok, stejně jako stěžovatelé ve výše uvedeném případě Brežny a Brežny proti Slovensku. Ačkoli byli v roce 1990 soudně rehabilitováni, jejich bývalý majetek byl stále v držení fyzických osob, které jej nabyly za komunistického režimu a jejichž vlastnické právo bylo zapsáno v katastrech nemovitostí. Stěžovatelé takto zůstávali zbaveni svého vlastnického práva.

72. Co se týče otázky, zda stěžovatelé měli alespoň „legitimní očekávání“, že o jejich jakékoli současné a vymahatelné pohledávce bude rozhodnuto v jejich prospěch, Soud poznamenává, že v okamžiku podání jejich restituční žaloby poskytoval zákon o mimosoudních rehabilitacích možnost domáhat se vydání majetku pouze osobám soudně rehabilitovaným s českým státním občanstvím. Jelikož si stěžovatelé byli vědomi, že jsou vyloučeni jak z restituce majetku, tak z možnosti získat subsidiárně náhradu škody, a že zákon o mimosoudních rehabilitacích jim neposkytuje žádnou možnost získat jejich bývalé vlastnické právo zpět, zůstala jim jediná možnost, jak ve sporu uspět, a to zrušením zákonného ustanovení ukládajícího podmínku státního občanství jako neústavního.

73. Ovšem naději, že platný zákon bude změněn ve prospěch stěžovatelů, nelze považovat za formu legitimního očekávání ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1. Podle Soudu existuje rozdíl mezi pouhou nadějí na restituci, ač pochopitelnou, a legitimním očekáváním, které musí být konkrétnější a musí se zakládat na zákonném ustanovení nebo na právním aktu, jakým je soudní rozhodnutí [...].

74. Soud na základě tohoto dovozuje, že stěžovatelé neprokázali, že mají pohledávku, která je natolik podložená, aby mohla být vymahatelná, a že se tedy nemohou domáhat „majetku“ tak, jak jej chápe článek 1 Protokolu č. 1. V důsledku tohoto ani rozsudky vnitrostátních soudů, ani aplikace zákona o mimosoudních rehabilitacích na případ stěžovatelů nepředstavují zásah do užívání jejich majetku a skutková podstata případu stojí mimo dosah článku 1 Protokolu č. 1.

75. Z toho plyne, že ta část stížnosti, která se zakládá na článku 1 Protokolu č. 1, je neslučitelná ratione materiae s ustanoveními Úmluvy ve smyslu článku 35 odst. 3 a je třeba ji odmítnout podle článku 35 odst. 4.

76. Vzhledem k nesamostatnému charakteru článku 14 Úmluvy a k závěru o neaplikovatelnosti článku 1 Protokolu č. 1 se Soud domnívá, že článek 14 Úmluvy nelze na daný případ použít.

77. Z toho plyne, že ta část stížnosti, která se zakládá na článku 1 Protokolu č. 1 ve spojení s článkem 14 je rovněž neslučitelná *ratione materiae* s ustanoveními Úmluvy ve smyslu článku 35 odst. 3 a je třeba ji odmítnout podle článku 35 odst. 4.

88. **[Restriktivní přístup Soudu]** Argumentaci Soudu lze jen obtížně označit za plně přesvědčivou. Ze stížnosti nikterak neplynulo, že by se stěžovatelé dovolávali své „naděje, že bude zákon změněn v jejich prospěch“. Namítali diskriminaci v rozporu s čl. 14 EÚLP v rámci (tedy „ambitu“) čl. 1 Protokolu č. 1. Kategorický závěr o nesamostatném charakteru čl. 14 EÚLP v § 76 argumentace je poněkud překvapivý v kontrastu s rozhodnutími, kde Soud neváhá nalézat práva v širším rámci čl. 1 Protokolu č. 1 právě ve spojení se zákazem diskriminace. Výmluvný příklad zde může poskytnout kupř. výše v této kapitole zmíněný příklad rozšíření „rámce“ čl. 1 Protokolu č. 1 na dávky sociálního zabezpečení [*Stec a další proti Spojenému království*, rozhodnutí velkého senátu, 6. 7. 2005, č. 65731/01 a 65900/01]. Pokud budeme vycházet ze závěrů Soudu, tak čl. 1 Protokolu č. 1 neobsahuje ani „právo na dávku“, ani „právo na restituci“. Ani v jednom z případů tedy pod čl. 1 Protokolu č. 1 věcně nespadá „právo získat majetek“. V kontextu sociálních dávek tento závěr nicméně nebrání tomu, aby na stejný případ, tedy na určitou údajně diskriminační podmínku pro získání dávky obsaženou ve vnitrostátním právu, nebyl aplikován čl. 14 EÚLP ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1. Stejný argumentační postup je však v případě restitucí s ohledem na „*nesamostatný charakter článku 14 EÚLP*“ vyloučen [*Gratzinger*, § 76, cit. výše; z pozdější judikatury ESLP ke stejné otázce viz např. *Teš a další proti České republice*, rozhodnutí, 18. 1. 2011, č. 28256/06; anebo *Smiljanić proti Slovensku*, rozhodnutí, 2. 6. 2009, č. 481/04, kde se ESLP snažil vysvětlit svůj odlišný přístup k otázce aplikovatelnosti čl. 1 Protokolu č. 1 v obou oblastech].

89. **[Další příklady absence legitimního očekávání]** Výše naznačený právní názor Soud následně aplikoval v řadě dalších rozhodnutí. Žádné „legitimní očekávání“ nemá, a tím pádem ani žádné ochrany čl. 1 Protokolu č. 1 nepoživá kupř. snaha o navrácení majetku, který emigrant při útěku z Československa v roce 1948 svěřil Židovskému muzeu v Praze, přičemž muzeum stvrdilo převzetí věcí do úschovy písemně [*Glaser proti České republice*, rozsudek, 14. 2. 2008, č. 55179/00], anebo snahy dědičky o prohlášení, že zemědělská usedlost jejich rodičů byla převedena v tísní a za pomoci podvodu [*Koktavá proti České republice*, rozsudek, 2. 12. 2003, č. 45107/98]. Stejně tak nemá legitimní očekávání slovenský žadatel o restituci majetku na Slovensku, který má sice slovenské občanství, v předmětné době však neměl na Slovensku trvalý pobyt. Slovensko, na rozdíl od české úpravy po zásahu Ústavního soudu, si požadavek trvalého pobytu coby podmínky restituace ve své úpravě ponechalo [*Jantner proti Slovensku*, rozsudek, 4. 3. 2003, č. 39050/97].

Neslučitelnost *ratione materiae* konstatoval ESLP také ve věci *Baťa proti České republice* [rozhodnutí, 24. 6. 2008, č. 43775/05]. Stěžovatel, syn zakladatele slavného obuvnického impéria, se po roce 1989 opakovaně domáhal náhrady za znárodnění firmy Baťa, a. s., k němuž došlo v říjnu 1945 na základě dekretu presidenta republiky č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků. Dekret zároveň stanovil, že za znárodněný majetek přísluší náhrada, přičemž další podrobnosti poskytování těchto náhrad měla upravit vláda nařízením. Takový právní předpis však nebyl v důsledku následných událostí v únoru 1948 nikdy vydán a tato skutečnost byla jedním z důvodů, proč Ministerstvo financí, na které se stěžovatel v minulých letech několikrát obrátil, nepovažovalo za možné o vyplacení náhrady rozhodnout. ESLP poznamenal, že český (československý) stát již od 50. let nedal nijak najevo, že by uznával právo dekretem dotčených osob na náhradu, a zůstal odmítavý vůči žádostem o ně i po roce 1989. Za těchto okolností tedy potomci Tomáše Bati nemohli mít žádné legitimní očekávání, že k vyplacení náhrady za znárodněný podnik dojde. Byť tedy Soud

stížnost odmítl coby neslučitelnou *ratione materiae*, s ohledem na skutkové pozadí by tak bylo možné učinit (možná patrně ještě lépe) na základě neslučitelnosti *ratione temporis* [srov. také *Von Maltzan a další proti Německu*, rozhodnutí velkého senátu, 30. 3. 2005, č. 71916/01, 71917/01 a 10260/02, kde byla ze stejných důvodů odmítnuta stížnost potomků bývalých vlastníků nemovitostí v sovětské okupační zóně v souvislosti s vyvlastněním v roce 1949].

Na pomezí neslučitelnosti *ratione materiae* a *ratione temporis* se pak nalézá také odmítavé rozhodnutí ve věci *Harrach proti České republice* [28. 6. 2011, č. 40974/09]. V něm ESLP v podstatě aproboval stanovisko Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st 21/05 (č. 477/2005 Sb.). Ve věci samé se dědic Jana Harracha domáhal skrze určovací vlastnické žaloby navrácení nemovitostí, které byly zabaveny jeho otci českým státem v roce 1945. České soudy však s odkazem na citované stanovisko Ústavního soudu, které konstatovalo, že žalobami o určení vlastnického práva nelze obcházet smysl a účel restitučního zákonodárství, jeho žaloby zamítly. ESLP vyhodnotil tento právní názor jako korektní; stěžovatel neměl žádný majetek ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1. Stížnost proto odmítl jako zjevně neopodstatněnou.

90. **[Absence legitimních očekávání i při rozdílných vnitrostátních rozhodnutích]** Výše uvedeným případům bylo společné, že stěžovatelům vnitrostátní orgány v žádném z řízení vedených na vnitrostátní úrovni nevyhověly. Jinak řečeno, v okamžiku, kdy žalovali před ESLP, žádné majetkové právo jim nikdy nebylo orgány smluvní strany v žádném stupni přiřknuto. ESLP nicméně dovedil absenci legitimního očekávání, a tím pádem absenci příslušnosti *ratione materiae* i v případech, kdy žadatelům o restituce vnitrostátní orgány nebo i soudy v některém stupni (typicky u nižšího soudu) vyhověly, v konečné fázi však žadatelé před vnitrostátními orgány prohráli. Ve věci *Kopecký proti Slovensku* [rozsudek velkého senátu, 28. 9. 2004, č. 44912/98] se stěžovatel domáhal na slovenských orgánech navrácení zlatých mincí, které byly jeho otci konfiskovány v roce 1959. Okresní soud v Senci nejprve jeho žalobě vyhověl a nařídil slovenskému Ministerstvu vnitra mince vrátit. Krajský soud v Bratislavě nicméně rozhodnutí zrušil a Nejvyšší soud potvrdil rozhodnutí krajského soudu. ESLP za aplikace závěrů výše citované linie judikatury ve věci *Gratzinger* došel k závěru, že ani za podobných okolností nemohl mít stěžovatel žádná legitimní očekávání [srov. však nesouhlasné stanovisko soudkyně V. Strážnické, stejně jako senátní rozsudek ve stejné věci ze dne 7. 1. 2003, které došly k závěru opačnému].

91. **[Církevní restituce]** Obdobný názor pak ESLP zaujal také v českých kauzách týkajících se restitucí církevního majetku nad rámec zákona č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého. Ve věci *Cisterciácké opatství Vyšší Brod proti České republice* [rozhodnutí, 4. 12. 2007, č. 32735/07] se stěžovatel, řeholní řád založený v roce 1259, soudil s Národní galerií o devět gotických obrazů, které nebyly vyjmenovány v zákoně č. 298/1990 Sb. Soudy prvních dvou stupňů nejprve vlastnické právo opatství potvrdily. Jejich rozhodnutí však Nejvyšší soud zrušil, a v dalším řízení byla proto žaloba zamítnuta. Následná ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Ke stejnému závěru došel ESLP také ve věci *Opatství Staré Brno Řádu sv. Augustina proti České republice* [rozhodnutí, 11. 5. 2010, č. 29335/06 a 29801/06]. I brněnské opatství augustiniánů se domáhalo vydání majetku nad rámec majetku vyjmenovaného v zákoně č. 298/1990 Sb. Soud na téma existence legitimního očekávání opatství poznamenal:

Je v daném případě namístě poznamenat, že i když [opatství] tvrdí, že je vlastníkem nemovitostí, jejichž vyklizení se domáhalo, vlastnické právo k tomuto majetku bylo v minulosti převedeno na jiné osoby, které jsou v současné době uvedeny v katastru. Český stát připustil, že některé převody

majetku provedené za komunistického režimu představovaly majetkové křivdy, a dospěl k závěru, že jde o problém, který je na újmu jeho demokratickému režimu. Rozhodl se proto přijmout v průběhu obnovy země speciální legislativu, jejímž cílem bylo napravení některých těchto křivd; nedošlo tedy k automatickému obnovení bývalých vlastnických práv. V tomto ohledu je vhodné znovu poznamenat, že státy mohou svobodně určit pole působnosti zákonů, které mohou přijmout v oblasti restitucí majetku, a zvolit podmínky, za kterých akceptují obnovení vlastnických práv osob zbavených majetku [...]. Vzhledem k tomu, že jediný zákon dosud přijatý českým zákonodárcem v oblasti majetku, který byl dříve ve vlastnictví církve, tedy zákon č. 298/1990 Sb., nestanovil, že by majetek, o kterém se vedla řízení o vyklizení zahájená [opatstvím], byl jeho vlastnictvím, musí Soud konstatovat, že předmětem těchto řízení nebyl „existující majetek“ [opatství].

Zbývá tudíž posoudit, zda existovala „legitimní naděje“ domoci se navrácení sporných nemovitostí. V tomto kontextu Soud podotýká, jak to ostatně činí i [opatství], že zákon č. 298/1990 Sb. nestanoví, kdy a jak bude realizována restituce majetku jiného než toho, který je vypočten v jeho přílohách. Je pravda, že v rozhodnutí ze dne 19. ledna 2006 vydaném v rámci prvního řízení zahájeného [opatstvím] se český Ústavní soud zmínil o „legitimním očekávání“, které církevní právnické osoby mohou vyvozovat z § 29 zákona č. 229/1991 Sb. Je nicméně namístě poznamenat, že jednak zákon č. 229/1991 Sb. se týká pouze majetku používaného k zemědělským účelům, což není případ majetku nárokováného zde [opatstvím], a jednak toto očekávání může směřovat jen k jistému urovnání majetkových vztahů mezi státem a církví. [Opatství] samo zmiňuje, že na politické úrovni se podle všeho uvažuje o třech možnostech: restituci, odškodnění nebo založení fondu, který by umožnil financovat činnost církve. Stát si však může svobodně zvolit nejpříhodnější řešení a za těchto podmínek není v žádném případě možné tvrdit, že existoval zjevný zákonný základ povinnosti státu realizovat právo [opatství] na navrácení sporného majetku [...].

Soud se proto domnívá, že podle vnitrostátního práva, tak jak bylo vykládáno a aplikováno vnitrostátními soudy, [opatství] nemělo ani právo domoci se restituce sporného majetku, ani pohledávku dávající „legitimní naději“ ve smyslu judikatury Soudu domoci se takové restituce [...].

92. **[Vnitrostátní judikatura jdoucí nad rámec Úmluvy vymezené ESLP?]** Tudíž i v případech, kdy je přístup vnitrostátních orgánů k otázce odůvodněnosti restituce v konkrétním případě rozporný, či dokonce vnitrostátní orgány (v dané věci přímo Ústavní soud) samy uvádějí, že stěžovatel vlastně jakési „legitimní očekávání“ má, ESLP za setrvání na předchozí judikatuře dochází k závěru, že dokud není majetek v restituci pravomocně a konečně přiřknut, restituční nároky se nacházejí mimo věcný rámec čl. 1 Protokolu č. 1. Není bez zajímavosti, že Ústavní soud rozhodující nálezem ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. **PI. ÚS 9/07** (č. 242/2010 Sb.), tedy několik měsíců po rozhodnutí ESLP ve věci *Opatství Staré Brno Řádu sv. Augustina*, dokonce výslovně ve výroku nálezu konstatoval, že absence církevních restitucí je porušením nejenom čl. 11 odst. 1 české **LPS**, tedy práva vlastnit majetek zaručeného českou Listinou základních práv a svobod, ale také čl. 1 Protokolu č. 1. Ve svém nálezu Ústavní soud bohužel neosvětlil, na základě čeho došel s ohledem na výše uvedenou judikaturu ESLP k závěru, že čl. 1 Protokolu č. 1 je aplikovatelný, když ESLP setrvale judikuje, že není, a to dokonce ve skutkově stejných kauzách směřujících proti České republice.

93. **[Existence legitimního očekávání]** Naproti tomu legitimní očekávání i v kontextu restitucí bude existovat v případě, kdy vnitrostátní zákonodárce po ratifikaci Úmluvy opakovaně ve vnitrostátní právní úpravě potvrzoval právo na určitý typ restitucí, který navíc vyplýval i z mezinárodních závazků dané smluvní strany, a o daném typu restitucí také již rozhodovaly vnitrostátní soudy, které nároky žadatelů uznaly [*Broniowski proti Polsku*, rozsudek velkého senátu,

22. 6. 2004, č. 31443/96, § 130]. Legitimní očekávání bude mít, a tím pádem ochrany čl. 1 Protokolu č. 1 také požívat stěžovatelka, které byla v první fázi nemovitost restituována, nicméně od té doby je trestně stíhána pro padělání veřejných listin a podvod, kterého se měla dopustit právě v restitučním řízení a díky nimž měla získat majetek, který jí nenáleží [*Chadimová proti České republice*, rozsudek, 18. 4. 2006, č. 50073/99].

4.2. Občanství jako podmínka restituce

94. **[Občanství jako podmínka restituce]** Vzhledem ke skutečnosti, že ESLP prohlásil osoby, které nesplňovaly některou z vnitrostátní úpravou stanových podmínek restituce, jako nemající žádné legitimní očekávání, a tudíž mimo věcný rámec čl. 1 Protokolu č. 1, a zároveň omezil funkci čl. 14 EÚLP v tomto typu případů na skutečně čistě akcesorickou, *de facto* tím aproboval občanství jako restituční podmínku. Zpětně by se zdálo možná vhodnějším řešením, kdyby Soud stížnosti proti podmínce občanství podané s odkazem na čl. 14 EÚLP ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1 za přípustné prohlásil, nicméně poté akceptoval, že stanovení podobné podmínky zůstává v prostoru pro vlastní uvážení státu. Judikatura v oblasti restitucí by se tak vyhnula rozporům s judikaturou v jiných oblastech, o kterých byla řeč již výše v této kapitole.

95. **[Trvalý pobyt ne, občanství ano]** Rozhodnutí do podmínek restitucí blíže nevstupovat mohlo být motivováno tím, že kdyby do nich ESLP vstoupil, řada politicky velice citlivých voleb učiněných smluvními stranami v rámci restituční legislativy by měla potíže obstát. S ohledem na občanství coby podmínku restitucí je v tomto ohledu zajímavý náleží Ústavního soudu ze dne 4. 6. 1997, sp. zn. **PI. ÚS 33/96** (č. 185/1997 Sb.), kterým Ústavní soud zamítl návrh na zrušení podmínky občanství. Ústavní soud tak na jednu stranu aproboval podmínku občanství, aby předtím na straně druhé zrušil podmínku trvalého pobytu coby v rozporu s Ústavou [náleží ze dne 12. 7. 1994, sp. zn. **PI. ÚS 3/94** (č. 164/1994 Sb.)]. Pokud byl nicméně deklarovaný cíl zákonodárce při stanovení podmínky trvalého pobytu, aby byl restituent skutečně přítomen na území České republiky a mohl se o znovu nabytý majetek řádně starat, racionálně zdůvodnitelné řešení by bylo právě řešení opačné: tedy že podmínka trvalého pobytu z tohoto pohledu smysl dává, zatímco podmínka občanství příliš ne.

96. **[Náhled Výboru pro lidská práva OSN]** Zbývá dodat, že Výbor pro lidská práva OSN shledal podmínku občanství (a ve svých prvních rozhodnutích i trvalého bydliště) jako podmínku pro restituci majetku za svévolnou a diskriminační [srov. *Šimůnek proti České republice*, názor VLP, 31. 7. 1995, č. 516/1993; *Adam proti České republice*, názor VLP, 23. 7. 1996, č. 586/1994; *Blažek a další proti České republice*, názor VLP, 9. 8. 2001, č. 857/1999; *Des Fours Walderode proti České republice*, názor VLP, 30. 10. 2001, č. 747/1997]. Výbor vyložil v této souvislosti zákaz diskriminace v čl. 26 MPPOP jako samostatné ustanovení, které sahá i mimo rámec práv zaručených samotným Paktem. Je tedy aplikovatelné i na diskriminaci v přístupu k majetku, přičemž samotný Pakt žádné právo na ochranu majetku neobsahuje. Byť je tedy přístup Výboru k výkladu čl. 26 MPPOP značně extenzivní, samotné stanovisko nepostrádá přesvědčivostí. Výbor zhodnotil počínání České republiky ve svém názoru k případu *Šimůnek* následujícím způsobem:

11. 6. *Při zkoumání slučitelnosti podmínek pro restituci nebo kompenzaci s Paktem, Výbor musí vzít v potaz všechny relevantní faktory, včetně stěžovatelova původního titulu k vlastnictví, o které se jedná, a způsob konfiskací. Stát sám uznává, že konfiskace byly diskriminační a že právě z tohoto důvodu byla přijata specifická právní úprava, která má upravit způsob restituce. Výbor je toho názoru, že taková právní úprava nesmí diskriminovat vůči obětem předchozí konfiskace, neboť všechny oběti mají mít přístup k nápravě bez svévolného rozlišování. S ohledem na skutečnost, že původní titul stěžovatelů k jejich vlastnictví nebyl podmíněn občanstvím či trvalým pobytem, Výbor*

konstatuje, že podmínky občanství a trvalého pobytu stanovené zákonem č. 87/1991 Sb. jsou nerozumné. Výbor v této souvislosti poznamenává, že stát nenabídl žádný důvod, který by ospravedlňoval tato omezení. Bylo navíc argumentováno, že stěžovatelé stejně jako mnoho jiných v jejich situaci opustili Československo kvůli svému politickému přesvědčení a že jejich majetek byl konfiskován buď z důvodu jejich politického názoru, anebo protože emigrovali. Tyto oběti politického pronásledování hledaly trvalý pobyt a občanství v jiných zemích. Vzhledem k tomu, že stát samotný je odpovědný za odchod stěžovatelů, bylo by neslučitelné s Paktem vyžadovat od nich trvalý návrat do země jako podmínku restituce jejich majetku nebo pro vyplacení přiměřené kompenzace.

4.3. Staré a nové křivdy (absence nepřiměřeného břemene)

97. **[Spravedlivá rovnováha a nepřiměřené břemeno]** ESLP v obecné rovině uznal, že majetkové restituce představují zásah do pokojného užívání majetku (a to v rámci druhé věty čl. 1 Protokolu č. 1, neboť zbavují nové vlastníky jejich majetku). Stejně tak uznal, že tyto zásahy sledují legitimní cíl (veřejný zájem), kterým je zmírnění některých majetkových křivd spáchaných komunistickým režimem v minulosti. Klíčovou otázkou v tomto typu kauz se nicméně stalo právě nastolení „spravedlivé rovnováhy“ v podobném typu případů a snaha, aby jednotlivci, kteří byli nuceni svůj majetek vydat, nenesli „nepřiměřené břemeno“. Jak Soud v tomto ohledu konstatoval [*Pincová a Pinc*, § 58; shodně také *Zich a další*, § 74].

Soud připouští, že obecný cíl restitučních zákonů, tedy zmírnění některých majetkových křivd spáchaných komunistickým režimem, představuje legitimní cíl a prostředek ochrany zákonnosti právních vztahů a socioekonomického vývoje země. Zároveň ale soudí, že je nutné toto provádět tak, aby zmírňování předchozích křivd nezpůsobovalo nové nepřiměřené křivdy. Za tímto účelem by měla právní úprava umožňovat brát ohled na okolnosti každého jednotlivého případu tak, aby osoby, jež nabyly svého majetku v dobré víře, nebyly nuceny nést břemeno odpovědnosti státu, který kdysi tento majetek zkonfiskoval.

98. **[Příklady absence spravedlivé rovnováhy]** Příkladem kauzy, kde ESLP došel k závěru, že spravedlivé rovnováhy dosaženo nebylo, byl *Pincová a Pinc proti České republice* [rozsudek, 5. 11. 2002, č. 36548/97]. Manželé Pincovi koupili v roce 1967 hájenku od státního podniku, pro který oba pracovali jako lesní dělníci. Státní podnik jim hájenku a část okolních pozemků prodal na základě znaleckého posudku. V roce 1992 se nicméně syn osob, kterým stát zabavil hájenku i okolní pozemky bez náhrady v roce 1948, domáhal restituce dle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Tvrdil, že Pincovi nabyli hájenku v rozporu s tehdejšími předpisy za příliš nízkou cenu. Okresní soud, který nařídil Pincovým nemovitost vrátit, si nechal vypracovat znalecký posudek, ze kterého vyplynulo, že v tehdejší znaleckém posudku, vypracovaném v roce 1967, byla nesprávně oceněna stodola a chlév. Pincovi se bránili tím, že jednak při nabytí nemovitosti netušili, že se jednalo o nemovitost konfiskovanou původním vlastníkům, a jednak v šedesátých letech neměli důvod se domnívat, že by získávali nemovitost pod cenou; vše proběhlo na základě objektivního znaleckého posudku. Konečně náhrada v podobně vrácení kupní ceny z roku 1967, kterou za nemovitost dostali nazpět od státu, je v naprostém nepoměru k současné hodnotě nemovitosti.

ESLP konstatoval, že stanovením povinnosti vydat nemovitost potomku původních vlastníků stát zbavil Pincovy jejich majetku ve smyslu věty druhé. Stalo se tak nicméně na základě zákona (restitučních předpisů) a ve veřejném zájmu (náprava minulých majetkových křivd). Soud poté zopakoval obecné požadavky týkající se dosahování spravedlivé rovnováhy při zbavení majetku

(které byly podrobně popsány výše v této kapitole). Jejich aplikace na případ Pincových pak měla následující podobu:

59. [...]Soud souhlasí s názorem stěžovatelů, že nabyli majetek v dobré víře, aniž by věděli, že se jedná o majetek dříve zkonfiskovaný, a aniž by mohli jakkoli ovlivnit způsob převodu nebo kupní cenu. Navíc se zdá, že závěr vnitrostátních soudů, podle kterého stěžovatelé nabyli nemovitost za cenu nižší než odpovídající předpisům, vychází především z rozdílného ocenění stodoly a chléva, tedy neobytných částí nemovitosti.

60. Zkoumaje tedy břemeno nesené stěžovateli v tomto případě, Soud míní, že mu nenáleží vyslovovat se ke způsobu, jakým vnitrostátní soudy měly určit výši náhrady. Soud nemůže zastoupit české státní orgány v otázce určení, který rok měl být vzat v potaz při oceňování domu a stanovení výše účelně vynaložených nákladů na jeho údržbu [...]

61. Přesto ale Soud nemůže než konstatovat, že cena zaplacená v roce 1967 a proplacená pak stěžovatelům nemůže být v rozumném poměru k hodnotě majetku o třicet let později. Navíc byl sporný dům pro stěžovatele jediným možným bydlením. V okamžiku rozhodnutí o restituci v roce 1995 zde bydleli již 42 let, z nichž 28 jako vlastníci.

62. Zároveň je nutné poznamenat, že stěžovatelé se nacházejí ve velice nejistém, až delikátním sociálním postavení. S proplacenou částkou za kupní cenu si nemohou pořídit jiné bydlení. Je pravdou, že až k dnešnímu dni nebyli nuceni opustit sporný dům a že podle § 712 ObčZ jim musí být nabídnuta bytová náhrada. Nicméně vláda sama připouští, že je nemožné toto právo nárokovat před soudy. Navíc se zdá, že nový vlastník využívá svého silnějšího postavení vůči stěžovatelům, po kterých vyžaduje placení měsíčního nájemného, aniž by byla uzavřena nájemní smlouva. Nový vlastník započal soudní řízení, jelikož stěžovatelé za těchto podmínek odmítli nájemné platit. Toto řízení stále ještě probíhá.

63. Proto Soud konstatuje, že „kompenzace“ přiznaná stěžovatelům nebrala v potaz jejich osobní a společenskou situaci a že tito neobdrželi žádnou částku z titulu morální újmy, kterou utrpěli v důsledku zabavení jejich jediného majetku. Navíc ještě stále neobdrželi náhradu účelně vynaložených nákladů na údržbu nemovitosti, a to i přesto, že již uplynulo sedm a půl roku od 23. ledna 1995, kdy nabylo právní moci rozhodnutí Krajského soudu v Praze potvrzující převod vlastnického práva na syna bývalých vlastníků.

64. Z toho vyplývá, že stěžovatelé byli nuceni snášet zvláštní a přílišnou zátěž, což porušilo spravedlivou rovnováhu, která má vládnout mezi na jedné straně požadavky obecného zájmu a na straně druhé zachováním práva na ochranu majetku. Došlo tedy k porušení článku 1 Protokolu č. 1.

Podobnou absenci spravedlivé rovnováhy dovedl Soud také kupř. ve věci *Zvolský a Zvolská proti České republice* [rozsudek, 12. 11. 2002, č. 46129/99]. V dané věci převedl bývalý vlastník v roce 1967 na stěžovatele budovu se zemědělskými pozemky. Budova byla převedena za úplatu, zemědělské pozemky pak darovací smlouvou. Cílem tehdejší transakce (především tedy bezúplatného převodu zemědělských pozemků) bylo vyvázat původního vlastníka z povinnosti pracovat pro socialistickou organizaci (tedy pro zemědělské družstvo), která byla s vlastnictvím pozemků spjata. Noví nabyvatelé se tak (v systému moderního nevolnictví) museli při nabytí zemědělských pozemků zavázat k práci pro družstvo namísto předchozího vlastníka. V roce 1991 bývalý vlastník na žádost nových majitelů písemně potvrdil, že nemovitosti převedl na základě své svobodné vůle. V roce 1993 se nicméně začal soudně domáhat zrušení smlouvy o převodu

zemědělských pozemků a jejich restituce. České soudy jeho žalobám vyhověly s tím, že odpovídající ustanovení tehdejšího zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v podstatě vytvářela zákonnou domněnku, že pokud byla nemovitost převedena bezúplatně, dělo se tak v tísní, a tím pádem protiprávně.

ESLP opět konstatoval absenci spravedlivé rovnováhy, a to z následujících důvodů:

72. Soud považuje za běžné, že právní úprava chápe majetkové křivdy, k nimž došlo za komunistického režimu, v obecné rovině a mnohdy pro potřeby analýzy upouští od jejich rozlišování. Soud si je vědom úsilí zákonodárce zmírnit tyto křivdy a připouští, že výjimečné okolnosti, o něž se v daných případech jedná – způsob, jímž byl v minulosti majetek obvykle nabýván –, ospravedlňují absenci náhrady. Neobjasňuje však, proč česká právní úprava vyloučila možnost přezkoumat v individuálních případech zvláštní okolnosti převodu majetku uskutečněného v minulosti. Soud se domnívá, že v případech, jako je tento, by bylo nutné s určitostí zjistit, zda byl převod předmětných pozemků proveden proti vůli bývalého vlastníka – což v tomto případě zřejmě není pravdou vzhledem k prohlášení, které bývalý vlastník učinil – a zda se skutečně jednalo o majetkovou křivdu vzhledem k plnění poskytnutému druhou stranou.

73. Dle názoru Soudu pravomoc soudů zrušit smlouvu, aniž by vzaly v úvahu náhradu, kterou současní vlastníci v minulosti vyplatili, či prohlášení učiněné bývalým vlastníkem dosvědčující jeho bezvýhradní souhlas, vedou k situaci, která v neprospěch stěžovatelů narušuje spravedlivou rovnováhu, kterou je nutné zachovávat mezi ochranou vlastnického práva jednotlivce a požadavky obecného zájmu.

74. Nehledě na legitimní cíl, který sledoval zákon o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku v okamžiku svého přijetí v roce 1991, Soud se závěrem domnívá, že povinnost stěžovatelů vydat bez náhrady majetek, který nabyli v dobré víře, na základě dobrovolného darování a za rovnocenné protiplnění, je třeba považovat za nepřiměřené břemeno, které nelze ospravedlnit druhým odstavcem článku 1 Protokolu č. 1. K porušení článku 1 Protokolu č. 1 tedy došlo.

Z dalších rozhodnutí, ve kterých Soud s ohledem na skutkové pozadí daných kauz došel k závěru, že došlo k porušení čl. 1 Protokolu č. 1 právě v důsledku absence spravedlivé rovnováhy, lze zmínit kupř. *Zich a další proti České republice* [rozsudek, 18. 7. 2006, č. 48548/99] – nepřiměřeně nízká náhrada členům družstva, kteří byli povinni vrátit nemovitost vlastněnou družstvem v restituci; anebo *Otava proti České republice* [rozsudek, 27. 5. 2010, č. 36561/05]; či *Pešková proti České republice* [rozsudek, 26. 11. 2009, č. 22186/03] – v obou případech absence spravedlivé rovnováhy z důvodu nepřiměřeně nízké náhrady za nemovitost vrácenou v restituci.

99. **[Dosažení spravedlivé rovnováhy]** Naproti tomu příkladem kauzy, kde byl ESLP toho názoru, že k porušení Úmluvy nedošlo, byla kupř. věc *Tesař a další proti České republice* [rozsudek, 9. 6. 2011, č. 37400/06]. V dané věci byla nařízena restituce rodinného domu, který nabyli stěžovatelé v roce 1977 od státu po jeho konfiskaci původním majitelům. Namítaná porušení čl. 1 Protokolu č. 1 byla v zásadě obdobná ostatním restitučním stížnostem, které vznášejí vlastníci, kteří byli nuceni nemovitost po roce 1989 vydat: majetek nabyli v dobré víře podle tehdy platných právních předpisů, tudíž jim neměl být odňat. Navíc náhrada za něj poskytnutá v podobě vrácení tehdejší kupní ceny, případně spolu s náklady účelně vynaloženými na údržbu nemovitosti, je v naprostém nepoměru k současné skutečné hodnotě nemovitosti.

ESLP nicméně konstatoval, že k porušení čl. 1 Protokolu č. 1 nedošlo. Zásadní odlišnost představovaly okolnosti, za kterých stěžovatelé nemovitost v roce 1977 nabyli: v mezidobí zesnulý otec (a manžel) současných stěžovatelů, na kterého stát nemovitost převedl, zastával v tehdejší době významné

funkce v komunistické straně a dům mu byl prodán přednostně (tehdejší uživatelé jej chtěli odkoupit, jejich žádost o odkoupení nemovitosti však byla zamítnuta). Tato skutečnost významným způsobem proměnila posuzování spravedlivé rovnováhy, na jejíž konto v této věci Soud uvedl:

70. [...] *V této souvislosti Soud připomíná, že osoby, které využily svého privilegovaného postavení v totalitním režimu nebo které za účelem nabytí majetku jednaly v rozporu se zákonem, stejně jako dědici těchto osob, nemohou očekávat, že si tento majetek ponechají v demokratické společnosti, v níž se uplatňuje vláda práva [...]*

71. [...] *Soud nemůže zpochybňovat závěry, ke kterým dospěl soud [Městský soud v Praze – pozn. aut.] na základě důkazů provedených v souladu se zásadou kontradiktornosti řízení a bez zjevné svévole. Soud se dále domnívá, že stěžovatelé si museli být v té době vědomi toho, že by jim politická činnost V. T. ve vládnoucí straně mohla přinést při koupi výhodu, jak tomu ostatně bylo za komunistického režimu i v mnoha jiných oblastech. Skutečnost, že tuto politickou činnost zmiňovala i jejich žádost o koupi [...], svědčí o tom, že měli v úmyslu toho využít.*

[...]

73. *Soud připouští, že i kdyby byla stěžovatelům přiznána náhrada ve smyslu § 7 odst. 4 zákona č. 87/1991 Sb., nemohla by být tato částka spolu s kupní cenou dostačující pro to, aby si stěžovatelé v okamžiku, kdy byli zbaveni majetku, pořídili nové bydlení; ti také tvrdí, že si za tím účelem museli vzít půjčku [...]. Soud nicméně považuje za rozhodnou skutečnost, že stěžovatelé využili svého postavení v rámci komunistického režimu a byli zvýhodněni ve vztahu k jinému zájemci z důvodu politické aktivity V. T. Restituce v projednávané věci tedy zjevně sledovala cíl zákona, kterým bylo zmírnění následků majetkových křivd, ke kterým v minulosti došlo, což má značný význam pro posouzení přiměřenosti sporného zásahu [...] Stěžovatelé navíc využívali dotčený majetek po dobu třiceti let.*

74. *Na základě výše uvedených úvah se Soud domnívá, že předmětným zásahem nedošlo k porušení spravedlivé rovnováhy mezi právem stěžovatelů na pokojné užívání majetku a obecným zájmem. Zdůrazňuje, že cílem sledovaným v projednávané věci nebylo pouze navrácení majetku původnímu vlastníku, kterému byl v minulosti zabaven, ale také v obecnější rovině nastolení spravedlnosti a vlády práva.*

K porušení článku 1 Protokolu č. 1 tedy nedošlo.

Z dalších rozhodnutí, ve kterých ESLP neshledal absenci spravedlivé rovnováhy, lze zmínit kupř. *Mohylová proti České republice* [rozhodnutí, 6. 9. 2005, č. 75115/01]; či *Bečvář a Bečvářová proti České republice* [rozsudek, 14. 12. 2004, č. 58358/00]. Zda smluvní strana dosáhla v konkrétním případě spravedlivé rovnováhy či nikoli, bude vždy otázkou posouzení konkrétních skutkových okolností dané věci. V rozhodnutí ve věci *Mohylová* považoval ESLP kupř. za klíčovou skutečnost, že stěžovatelka nedoložila, že by náhrada, kterou za vydaný majetek obdržela nebo mohla obdržet, byla neadekvátní. Stěžovatelka dále nemohla tvrdit, že majetek nabyla v dobré víře. Konečně také současné osobní a sociální poměry stěžovatelky byly odlišné, neboť nemovitost nebyla pro stěžovatelku jedinou možností bydlení.

100. **[Individualizovaný přezkum spravedlivé rovnováhy]** ESLP se opakovaně pokoušel systematizovat typ úvah, kterými se obecně zabývá při zkoumání „spravedlivé rovnováhy“ v restitučních sporech. Ve věci *Otava*, § 57 [obdobně také *Pincová a Pinc*, § 59–62; anebo *Velikovi a další proti Bulharsku*, rozsudek, 15. 3. 2007, č. 43278/98 a další, § 181–192] v tomto ohledu uvedl:

Soud se ztotožňuje s tím, že obecný cíl restitučních zákonů je legitimní, a uvádí, že již dříve zdůraznil, že zmírňování předchozích křivd nesmí způsobovat nové nepřiměřené křivdy. Při posuzování břemene, jež musely nést osoby povinné k restituci, tedy musí Soud přihlédnout ke konkrétním okolnostem každého případu, zejména k podmínkám, za nichž stěžovatelé sporný majetek nabyli (dobrá víra, postavení dotyčných a případné zneužití nebo nedodržení předpisů z jejich strany, pochybení správních orgánů), k sociálnímu „strádání“ stěžovatelů a k adekvátnosti náhrady [...].

101. **[Vodítka pro posuzování spravedlivé rovnováhy]** Ze spojení tohoto obecného návodu poskytnutého Soudem a judikatury probírané v této části by plynulo, že při posuzování spravedlivé rovnováhy při restituci nemovitostí původním vlastníkům se ESLP zaměřuje především na:

- (i) okolnosti, za kterých stěžovatelé majetek nabyli, a jaké byly podmínky tehdejší transakce (kdo byli stěžovatelé v minulém režimu; zda nabyli vlastnictví v dobré víře; zda zaplatili přiměřenou cenu vypočtenou podle platných právních předpisů; zda výběr kupce a prodej samotný proběhl „objektivně“ s ohledem na tehdy platné předpisy);
- (ii) výši vyplacené náhrady za restituovanou nemovitost v současnosti v porovnání se skutečnou hodnotou majetku (výše náhrady nemusí odpovídat ani současné ceně tržní, ani odhadní, nicméně nesmí být dán brutální nepoměr mezi náhradou a současnou cenou);
- (iii) „sociální“ ohledy na současnou situaci stěžovatelů (mají možnost si zajistit jiné ubytování; lze to po nich s ohledem na kupř. jejich věk a sociální postavení vůbec spravedlivě požadovat apod.).

Ohled na individuální sociální poměry dotčených osob mimo jiné také znamená, že Soud může důvodně rozlišovat mezi dopadem restituce do sféry fyzické osoby na straně jedné a právnické osoby na straně druhé [srov. *Českomoravská myslivecká jednota proti České republice*, rozhodnutí, 23. 3. 1999, č. 33091/96].

5. Regulace nájemného

102. **[Přípustnost regulace nájemních vztahů]** Problematikou nikoli nepodobnou hledání „spravedlivé rovnováhy“ v restitučních sporech je hledání obdobné rovnováhy v otázkách regulace nájmu a nájemních vztahů k nemovitostem obecně v (nejenom postkomunistických) státech. Judikatura ESLP obecně akceptuje možnost regulace různých aspektů nájemních vztahů [srov. např. *Mellacher a další proti Rakousku*, rozsudek pléna, 19. 12. 1989, č. 10522/83 a další; *Scollo proti Itálii*, rozsudek, 28. 9. 1995, č. 19133/91; *Spadea a Scalabrino proti Itálii*, rozsudek, 28. 9. 1995, č. 12868/87; *Velosa Barreto proti Portugalsku*, rozsudek, 21. 11. 1995, č. 18072/91; *Immobiliare Saffi proti Itálii*, rozsudek velkého senátu, 28. 7. 1999, č. 22774/93; *Edwards proti Maltě*, rozsudek, 24. 10. 2006, č. 17647/04]. Soud v těchto kauzách obecně akceptoval existenci nejrůznějších typů cílů v podobě obecného zájmu, pro které smluvní strana přistupuje k úpravě užívání majetku (zde nemovitostí) ve smyslu třetího pravidla (třetí věty) čl. 1 Protokolu č. 1.

103. **[Polská regulace nájemného – Hutten-Czapska]** Klíčovou otázkou se tak i v otázkách regulace nájemného stává problematika spravedlivé rovnováhy, tedy ospravedlnění zásahu do užívání majetku co do jeho přiměřenosti. Zásadním rozhodnutím zde je pilotní rozsudek velkého senátu ve věci *Hutten-Czapska proti Polsku* [19. 6. 2006, č. 35014/97].

Stěžovatelce byl v roce 1990 v rámci restituce vrácen dům po rodičích v polské Gdyni. Dům má 3 bytové jednotky. V okamžiku navrácení nemovitosti byly všechny tři jednotky obývány nájemníky, kteří byty užívali na základě rozhodnutí gdyňské městské rady z poloviny sedmdesátých let a řady navazujících správních rozhodnutí, vydaných před rokem 1990. Záhy po znovuzískání domu zahájila

stěžovatelka sérii komplikovaných žalob před polskými správními úřady a soudy. Její snahou bylo prohlásit nájemní titul současných nájemníků za neplatný. Její snahy byly neúspěšné.

Polský systém regulovaného nájemného se datuje od druhé světové války. Zákon o regulovaném nájemném z roku 1994 transformoval *ex lege* všechna práva k bytům, která byla před rokem 1990 udělena na základě správních aktů, v regulovaný vztah smluvní. Zákon z roku 1994 však obsahuje podstatné odklony od obecného práva smluvního. Jedná se především o zhoršenou možnost regulovaný nájem ukončit (ztížená vypověditelnost nájemníka); rozšířenou možnost přechodu práva regulovaného nájmu v případě smrti nájemníka (zvláštní druh intestátní posloupnosti, mající odlišný režim od obecných dědických tříd); povinnosti vlastníka nemovitosti při údržbě nemovitosti a především regulaci nájemného, které smí vlastník nemovitosti vybírat. Výše nájemného a možnost jeho ročního nárůstu byly stanoveny detailními výpočetními tabulkami. Celkový strop regulovaného nájemného byl stanoven na 3 % z pořizovací ceny nemovitosti ročně (*wartość odtworzeniowa lokalu* – jedná se o cenu odhadní, která má odpovídat ceně, za kterou by bylo v daném okamžiku možné postavit či zařídit nemovitost podobnou. Tato položka je přirozeně proměnlivá v čase.).

Zákon z roku 1994 tak uvedl v život duální systém nájemného – nájemné regulované se všemi popsány odlišnostmi a odklony od obecného práva smluvního, a obecnou nájemní smlouvu, která dopadala na běžné nájemné komerční. Ústavnost regulovaného nájemného byla předmětem celkem tří rozhodnutí polského Ústavního tribunálu. Ústavní tribunál hned v prvním ze svých rozhodnutí ze dne 12. 1. 2000 regulaci nájemného zrušil jako protiústavní. Při dokazování před Ústavním tribunálem vyšlo mimo jiné najevo, že ani maximální nájemné, které je stanoveno stropem 3 % pořizovací ceny nemovitosti, neodpovídá skutečně vybíranému regulovanému nájmu. Ve skutečnosti dosahovala výše vybíraných částek pouze 1,3 % pořizovací ceny nemovitosti. Vybraná částka mohla pokrýt maximálně 60 % skutečných nákladů na údržbu nemovitostí. Vlastníci nemovitostí tak byli nuceni pokrývat rozdíl ze svého. Ústavní tribunál v dlouhém a detailním rozhodnutí konstatoval, že tato praxe je protiústavní. Má za následek postupné znehodnocování nemovitosti. V delším časovém horizontu se pak jedná o druh vyvlastnění. Ústavní tribunál konstatoval porušení práva vlastnit majetek a principu proporcionality a cenovou regulaci nájemného zrušil. Ve druhém rozhodnutí ze dne 10. 10. 2000 pak Ústavní tribunál dále zrušil povinnost vlastníků nemovitostí nemovitost udržovat. Dospěl k závěru, že ustanovení, které ukládá stejné povinnosti údržby jednak vlastníků nemovitostí s regulovaným nájmem a jednak vlastníků s tržním nájmem, je diskriminační. Finanční břemeno, které je ukládáno vlastníků nemovitostí s regulovaným nájmem, je v disproporci s omezenými příjmy, které mohou z těchto nemovitostí získat. Účinnost obou rozhodnutí však Ústavní tribunál o rok a půl odložil, aby dal polské vládě dostatek času k legislativní nápravě.

Polská vláda reagovala na nálezy Ústavního tribunálu z roku 2000 v roce 2001 novým zákonem o ochraně práv nájemníků. Ač se jednalo o nový zákon, v jádru se od toho starého příliš nelišil. Nález Ústavního tribunálu z 2. 10. 2002 se proto také od nálezů z roku 2000 mnoho nelišil – Ústavní tribunál opět zrušil regulaci výše nájemného jako protiústavní a v podstatě odkázal na svůj předchozí nález z roku 2000. Tentokrát již ale Ústavní tribunál, vcelku pochopitelně, neměl s vládou smilování a regulaci nájemného zrušil okamžikem vyhlášení svého nálezu ve Sbírce zákonů, tedy 10. 10. 2002. Ústavní tribunál však ve svém nálezu zrušil pouze tabulkové roční navyšování nájemného, nikoli celkový strop výše nájemného. Ten zůstal i po rozhodnutí z roku 2002 3 % pořizovací ceny nemovitosti. Do konce roku 2002, tedy v rámci týdnů od nálezu Ústavního tribunálu, dosáhla celková hladina regulovaného nájemného maximální hranici 3 % pořizovací ceny nemovitosti.

Ve stížnosti podané k ESLP dovozovala stěžovatelka porušení svého práva na pokojné užívání majetku v důsledku toho, že ji polský stát svoji legislativou nutí k uzavírání a trvání nájemních smluv, které si nepřeje. Stát ji tím zbavuje práva užívat vlastní majetek. Stěžovatelka dále namítá, že kvůli státní regulaci nájemného není schopna získávat ze svého vlastnictví jakýkoli majetkový prospěch, naopak na něj doplácí.

Senát ESLP v rozsudku ze dne 22. 2. 2005 shledal porušení čl. 1 Protokolu č. 1. Rozhodnutí senátu bylo následně potvrzeno rozsudkem velkého senátu ze dne 19. 6. 2006. Soud v obou rozhodnutích konstatoval, že regulace nájmu v Polsku byla prováděna na zákonném podkladě a že sledovala legitimní cíl ve veřejném zájmu. Potvrdil, že v oblastech, jako je bydlení, mají státy široký prostor pro vlastní uvážení, nejen pokud jde o samotnou existenci problému veřejného zájmu vyžadujícího opatření směřující ke kontrole soukromého vlastnictví, ale také pokud jde o výběr těchto opatření a jejich aplikaci. Státní regulace výše nájmu je jedním z těchto opatření a jeho aplikace může často vést k podstatnému snížení výše vybíraných nájmu. ESLP dále uznal, že složitá situace v oblasti bydlení v Polsku, zejména akutní nedostatek bytů a jejich vysoká tržní cena, a potřeba transformovat rigidní systém distribuce bytů zděděný po komunistickém režimu, ospravedlňovala nejen zavedení zákonů chránících nájemníky během období zásadní reformy politického, ekonomického a právního systému země, ale také stanovení nízkého nájemného na úrovni nižší než tržní.

104. **[Nájemné pod úrovní nákladů na údržbu představuje nadměrné břemeno]** Na druhé straně ovšem není prostor pro vlastní uvážení států v dané oblasti bezmezný. Opatření, která státy přijímají, nemohou vést k důsledkům neslučitelným se standardy Úmluvy. ESLP nenašel žádný rozumný důvod, proč polský stát nebyl za celou dobu schopen zajistit stěžovatelce a ostatním vlastníkům finanční prostředky potřebné ke krytí nákladů na údržbu domů, nemluvě o alespoň minimálním zisku z pronájmu bytů. Proto, jak uzavřel senát ve svém rozsudku [§ 187–188], což následně výslovně potvrdil velký senát [§ 223]:

187. Polský Ústavní soud před přibližně pěti lety rozhodl, že fungování systému regulace nájemného založeného na ustanoveních, která vlastníkům zákonitě přivozují ztráty, měla za následek nepoměrné, neodůvodněné a svévolné rozložení sociálního břemene souvisejícího s bytovou reformou, a že tato reforma byla provedena převážně na úkor vlastníků. Ústavní soud tento výrok zopakoval ve svých následujících nálezech, když jasně naznačil, že nebude-li systém regulace nájemného zrušen do 31. prosince 2004, může to mít za následek porušení ústavní zásady právního státu a podkopání důvěry občanů ve stát. Opakovaně prohlásil, že přijatá opatření jsou pokračujícím porušováním vlastnického práva, a zdůraznil, že způsob, jakým úřady vypočítávají zvýšení nájemného, vlastníkům z čistě matematických důvodů neumožňuje pobírat z nájemného příjem, nebo alespoň získat zpět náklady vynaložené na údržbu [...].

Za těchto okolností měly polské úřady ve smyslu nálezů Ústavního soudu s náležitou rychlostí odstranit, či přinejmenším napravit situaci, o níž bylo rozhodnuto, že je neslučitelná s požadavky souvisejícími s dodržováním stěžovatelčina práva na vlastnictví. Zásada zákonnosti obsažená v článku 1 Protokolu č. 1 a z ní vyplývající zásada předvídatelnosti zákona mimoto vyžadovala, aby stát splnil svůj příslib, že zruší mechanismus regulace nájemného – což nijak nevyklučovalo přijetí postupů na ochranu práv nájemců jiným způsobem [...].

188. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem a především k důsledkům fungování systému regulace nájemného pro výkon stěžovatelčina práva na pokojné užívání majetku, Soud rozhoduje, že na ni úřady uvalily nepřiměřené a příliš tíživé břemeno, což nelze ospravedlnit jimi sledovaným legitimním cílem hájit zájmy společnosti [...].

105. **[Systémové nedostatky a jejich odstranění]** Podobně jako senát také velký senát konstatoval, že skutkové okolnosti daného případu odhalují nedostatek polského právního řádu, v jehož důsledku byla nebo stále jsou celé skupině jednotlivců odpírána práva nebo svobody zaručené Úmluvou a který by mohl vést k velkému množství dalších odůvodněných stížností. Pokud jde o obecná opatření, která by měla být přijata, aby byl ukončen tento stav systémového porušování Úmluvy, senát ve svém rozsudku uvedl, že žalovaný stát by měl především prostřednictvím vhodných právních a jiných nástrojů zajistit stěžovatelce a jiným osobám v podobné situaci rozumnou výši nájemného nebo zavést nějaký mechanismus zmírňující následky státní kontroly růstu nájemného na jejich vlastnická práva. Velký senát se od této formulace poněkud odchýlil, když (v souladu se svou argumentací snažící se přenést důraz z otázky omezení růstu nájemného na celý soubor omezení práv vlastníků domů ve prospěch nájemníků) uvedl, že cílem eventuálních právních a/nebo jiných vhodných nástrojů by mělo být nastolení spravedlivé rovnováhy mezi zájmy vlastníků a zájmem společnosti. Vlastníkům domů by přitom na jedné straně mělo být zejména umožněno, aby jim jejich majetek přinášel zisk, na druhé straně by stát měl především zajistit dostatek příležitostí k bydlení pro nemajetné osoby.

106. **[Smírné narovnání a systémové změny]** V návaznosti na meritorní rozhodnutí senátu a velkého senátu pak dne 8. 2. 2008 uzavřeli zástupci polské vlády a stěžovatelky za asistence pracovníků kanceláře ESLP dohodu o smírném urovnání. Na jejím základě stěžovatelka obdržela jako náhradu majetkové újmy částku 240 000 polských zlotých (zhruba 1 750 000 Kč) a částku 22 500 polských zlotých (zhruba 165 000 Kč) jako náhradu dalších nákladů řízení. Součástí dohody je i prohlášení polské vlády, v němž vypočítává kroky, které byly podle jejího názoru již podniknuty ve snaze dostát povinnostem vyplývajícím pro ni z rozsudku velkého senátu ve věci stěžovatelky. Jedná se mimo jiné o zavedení systému státní finanční podpory investic do sociálního bydlení, vytvoření mechanismu monitorování výše nájemného a legislativní změny umožňující pronajímatelům zvyšovat nájemné tak, aby zahrnovalo i přiměřený zisk. Vláda se také zavázala přijmout další opatření směřující k nápravě postavení všech pronajímatelů, jejichž nemovitosti podléhaly regulaci nájemného, mimo jiné prosadit v parlamentu novelu zákona zavádějící kompenzační příspěvek pro pronajímatele, podporovat další investice do státního i soukromého nájemního bydlení.

Konečně rozhodnutím ve věci *Sdružení vlastníků nemovitostí v Lodži* (The Association of Real Property Owners in Łódź) *proti Polsku a 24 dalších stížností*, 8. 3. 2011, č. 3485/02, byla celá procedura odvíjející se od pilotního rozsudku ve věci *Hutten-Czapska* ukončena.

107. **[Regulace nájmu v ČR]** Regulace nájemného byla dlouhou dobu také neuralgickým bodem v českém právu, taktéž včetně ignorování nálezů Ústavního soudu ze strany českého zákonodárce. Ústavní soud opakovaně konstatoval protiústavnost v důsledku pokračující regulace výše nájmu [srov. především sp. zn. **PI. ÚS 3/2000** (č. 231/2000 Sb.); sp. zn. **PI. ÚS 8/02** (č. 528/2002 Sb.); sp. zn. **PI. ÚS 2/03** (č. 84/2003 Sb.)]. V nálezu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. **PI. ÚS 20/05**, č. 252/2006 Sb., pak Ústavní soud došel k závěru, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí deregulačního právního předpisu je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 LPS a čl. 1 Protokolu č. 1. Konečně ve stanovisku ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. **PI. ÚS-st 27/09**, č. 136/2009 Sb., pak názorově dosti rozpolcený Ústavní soud připustil, že dlouhodobé nerespektování jeho nálezů ohledně regulace nájmu může dát vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nuceným omezením vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 LPS (byť tedy procesní rámec realizace této odpovědnosti není ze stanoviska příliš dobře patrný).

Zákonodárce v mezidobí přistoupil k úpravě možnosti jednostranného zvyšování nájemného v postupných deregulačních krocích (srov. zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

Před ESLP nicméně již delší dobu probíhají pilotní případy v řízeních vedených proti České republice, ve kterých je namítáno porušení práva na pokojné užívání majetku v důsledku regulace nájemného [probíhající řízení ve věcech *Vomočil proti České republice*, č. 38817/04; *Morawetz proti České republice*, č. 11179/06; a *Art 38, a. s. proti České republice*, č. 1458/07; čtvrtá z původních pilotních stížností byla vzata zpět – viz *Hlaváček proti České republice*, rozhodnutí, 25. 3. 2008, č. 11163/06]. Dne 19. 12. 2011 pak byla české vládě komunikována další šestice stížností, a to ve věcech *R & L, s. r. o. proti České republice*, č. 37926/05; *Čapský proti České republice*, č. 25784/09; *Jeschkeová proti České republice*, č. 36002/09; *Šembera proti České republice*, č. 36687/09; *Šumbera proti České republice*, č. 44410/09; a *Heldenburg a Heldenburg proti České republice*, č. 65546/09.

Problematika regulace nájmu je v současnosti projednávána také v řízeních proti Slovensku [srov. kupř. *Krahulec proti Slovensku*, rozhodnutí, 7. 6. 2011, č. 19294/07; *Horáková a další proti Slovensku*, rozhodnutí, 4. 1. 2012, č. 54831/07; *Bittó proti Slovensku*, rozhodnutí, 4. 1. 2012, č. 30255/09 (a dvacet dalších)]. Soud v sérii citovaných rozhodnutí o přijatelnosti přijal tyto věci na věcné projednání, a to buď v rámci aplikace čl. 1 Protokolu č. 1, anebo aplikace čl. 14 EÚLP ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1.].

108. **[Slovenské zahrádky a nepřiměřeně nízké nájemné]** Konečně nepřiměřené břemeno v důsledku nepoměrně nízkého regulovaného nájmu nemusí být pochopitelně pouze doménou regulovaného nájemného obytných prostor. Porušení Úmluvy v důsledku státem uloženého nepřiměřeně nízkého nájemného vyslovil ESLP také v sérii řízení proti Slovensku ohledně státní regulace nájemného ze zahrádek, které dosahovalo obecně jenom okolo 2 % z výše možného tržního nájemného [srov. *Urbárska obec Trenčianske Biskupice proti Slovensku*, rozsudek, 27. 11. 2007, č. 74258/01; *Jenisová proti Slovensku*, rozsudek, 3. 11. 2009, č. 58764/00; *Salus proti Slovensku*, rozsudek, 3. 11. 2009, č. 28697/03; *Šefčíková proti Slovensku*, rozsudek, 3. 11. 2009, č. 6284/02].

Poznámky pod čarou:

525 Grote, R., Maruhn, T. (eds.) EMRK/GG – Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, s. 1232–1233.

526 Tedy v českém oficiálním překladu, uveřejněném ve Sbírce zákonů v č. 209/1992 Sb. Naproti tomu v českém neoficiálním překladu, který byl uveřejněn Kanceláří ESLP a je přístupný na internetových stránkách Soudu (<http://www.echr.coe.int>), jsou u čl. 1 Protokolu č. 1 číslované odstavce přidány. Jak původní, tak i „moderní“ anglická a francouzská verze Úmluvy, stejně ostatně jako neoficiální překlady kupř. do slovenštiny, němčiny, holandštiny, polštiny, slovinštiny, chorvatštiny, italštiny či španělštiny, uveřejněné na stejných stránkách, však žádné členění na odstavce neobsahují. Lze se tedy jenom podívat, proč zrovna česká (byť neoficiální) verze Úmluvy byla kreativně obohacena o prvek, který jiné (především pak autentické) jazykové verze neobsahují.

527 Srov. *Kratochvíl, J., Majerčík, L.* Neviditelná většina: osud českých stížností před ESLP. *Bulletin advokacie*, 2011, č. 4, s. 15, 16.