

## **OCHRANA VLASTNICTVÍ V JUDIKATUŘE EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA**

RADIM KOSTÍK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

### **Abstract in original language**

Ochrana vlastnictví podle článku 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod rozvádí judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Na zajímavých případech interpretuje obsah předmětného článku a činí závěry, které mají dopad na vnitrostátní úroveň projevující se zejména v nálezech Ústavního soudu. Některé z uvedených případů jsou založeny na podobných skutkových okolnostech, které jsou dány zejména obdobným společensko-politickým vývojem v těchto zemích, jiné vycházejí ze specifické právní úpravy konkrétního státu a další jsou společné pro většinu evropských států, jejichž právní řád je založen na stejných právních zásadách.

### **Key words in original language**

Ochrana vlastnictví; omezení vlastnického práva; majetek; legitimní očekávání; přiměřená náhrada; veřejný zájem.

### **Abstract**

The paper deals with the protection of property in according to Article 1 subsection 1 additional protocol No 1 to Convention about protection of Human Rights and Fundamental liberties and especially in decisions of the European court of Human Rights to this rule. On interesting cases tries to interpret the content of the article and draw the conclusions, these can have the impact on national level and can influence the Constitutional Court. Some of cases are based on similar facts, these are given from analogous sociality-political evolution in these countries, other of them go from the specific legal regulations of the concrete state and next are common for most of the European countries, whose system of law is founded on the same legal principles.

### **Key words**

Protection of property; limitation proprietary law; possession; lawful expectation; reasonable compensation; public interest.

### **ÚVOD**

Podle článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod má každá fyzická nebo právnická osoba právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Obecnost shora uvedeného článku dává Evropskému soudu pro lidská práva (dále též Soud) možnost jeho aplikace na širokou škálu sporů, v nichž je dotčeno vlastnické právo stěžovatele. Z tohoto důvodu je tento příspěvek rozdělen do čtyř částí. První část se zabývá okolnostmi a podmínkami omezení vlastnického práva, vyvlastnění a přiměřeností náhrady za takové omezení, druhá zmiňuje ochranu restitučních pohledávek, ve třetí je řešena problematika omezení vlastnictví bytů a bytových domů a čtvrtá se zabývá omezením vlastnictví honebních pozemků. Každá část shrnuje právní závěry Soudu vztahující se ke konkrétní situaci nastalé v předestřeném sporu (věci), které jsou považovány za stěžejní pro řešení obdobných sporů.

## 2. OKOLNOSTI A PODMÍNKY OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

Evropský soud pro lidská práva se zabýval kritérii stanovení náhrady za vyvlastnění nemovitosti ve věci Kozacioglu proti Turecku, v níž bylo třeba zohlednit historický charakter předmětné nemovitosti. Ze skutkových zjištění se podává, že stěžovatel se domáhal ochrany svého vlastnického práva z důvodu nesouhlasu s výší finanční náhrady za svůj dvoupatrový kamenný dům z roku 1906 v prefektuře Tarsus, který byl vyvlastněn v rámci „Projektů enviromentální a asanační reorganizace ulic v okolí studní Saint Paul.“

Soud v dané věci shledal, že v článku 1 Protokolu č. 1 Úmluvy jsou obsaženy tři rozdílné normy: první, vyjádřená v první větě prvního odstavce, mající obecný charakter formuluje zásadu respektování vlastnického práva, druhá, figurující v druhé větě stejného odstavce, je zaměřena na zbavení vlastnictví, pro něž stanovuje určité podmínky a třetí, uvedená v druhém odstavci, uděluje členským státům mimo jiné pravomoc právně upravit užívání nemovitostí ve veřejném zájmu. Nejedná se však o pravidla bez vzájemného vztahu mezi nimi. Druhá a třetí mají vazbu na zvláštní případy zásahu do vlastnického práva a musí být vykládány ve světle zásady upravené normou první.<sup>1</sup>

Soud zdůraznil, že opatření zasahující do práva na ochranu vlastnictví musí dbát „spravedlivé rovnováhy“ mezi požadavky veřejného zájmu společnosti a imperativy ochrany základních práv jednotlivce. Starost zajistit tuto rovnováhu se odráží ve struktuře celého čl. 1 Protokolu č. 1, tedy rovněž v druhé větě, kterou je třeba podle Soudu číst ve světle zásady upravené ve větě první. Musí zde existovat rozumný poměr přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným cílem všech opatření učiněných státem, včetně těch zbavujících jednotlivce majetku.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Věc Kozacioglu proti Turecku, rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 19. 2. 2009, stížnost č. 2334/03.

<sup>2</sup> Srov. např. Pressos Comapnia Naviera S. A. a další proti Belgii či Bývalý řecký král a další proti Řecku.

K určení, zda sporné opatření respektuje zamýšlenou „spravedlivou rovnováhu“, zejména zda stěžovatele nezatěžuje nepřiměřeným břemenem, je namístě podle Soudu přihlídnout ke způsobům odškodnění, které vnitrostátní právní úprava předpokládá. V tomto ohledu Soud uvedl, že bez platby v rozumném poměru k hodnotě nemovitosti zakládá obecně zbavení majetku nadměrný zásah do vlastnictví. Článek 1 Protokolu č. 1 nicméně ve všech případech nezaručuje právo na úplné odškodnění. Objektívni cíle „veřejného zájmu“ mohou částku za toto odškodnění snížit oproti plné hodnotě vyvlastněné nemovitosti. Podle názoru Soudu je ochrana historického a kulturního dědictví součástí těchto cílů.<sup>3</sup>

Soud se v této souvislosti domnívá, že ochrana kulturního dědictví země je vhodným legitimním důvodem k vyvlastnění nemovitosti klasifikované jako „kulturní majetek“ státem. Soud též připomíná, že rozhodnutí přijmout zákony týkající se zbavení majetku obvykle předpokládá rozbor otázek politických, ekonomických a sociálních. Podle Soudu zákonodárce disponuje širokým prostorem pro provádění ekonomické a sociální politiky, jež mu nejvíce přísluší, a respektuje způsob, jakým chápe imperativ „veřejný zájem“ s výhradou případu, kdy jeho rozhodnutí zjevně postrádá rozumný základ. Totéž podle Soudu platí pro ochranu životního prostředí či historického nebo kulturního dědictví určité země.

Při omezení vlastnického práva či přímo vyvlastnění Soud sleduje, zda zásah do vlastnického práva je souladný s vnitrostátní právní úpravou a není svévolný. Nedostatek úplné náhrady nečiní podle Soudu samo o sobě zabránění sporného majetku nezákonným, pokud je přijato toto opatření vedoucí k omezení vlastnického práva, např. v rámci programu ochrany kulturního dědictví země. Při projednávání věci je třeba zjistit, zda při stanovení kritérií a způsobů odškodnění stěžovatele v dané věci vnitrostátní orgány nenarušily požadovanou spravedlivou rovnováhu a zda vlastník nemusel snášet nepřiměřenou a nadměrnou povinnost.

Soud v souvislosti s vyvlastněním specifických nemovitostí (kulturních, architektonických, historických či uměleckých) upozornil, že praxe některých států Rady Evropy v této oblasti ukazuje, že i přes nedostatek přesné právní normy či společných hodnotících kritérií není možnost přihlídnout ke specifickému charakteru posuzovaného majetku při určování adekvátní náhrady kategoricky vyloučena. Soud se tak domnívá, že k uspokojení požadavku přiměřenosti mezi zabavením nemovitosti a cílem sledovaným veřejným zájmem je namístě - v případě vyvlastnění klasifikované nemovitosti - přihlídnout při určování náležitého odškodnění

---

<sup>3</sup> Věc Kozacioglu proti Turecku, rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 19. 2. 2009, stížnost č. 2334/03.

majitele k specifickému charakteru nemovitosti.<sup>4</sup> V projednávané věci však podle tureckého zákona nebylo možné přihlédnout k nevšednímu architektonickému a historickému charakteru předmětné nemovitosti a na základě těchto okolností stanovit adekvátní výši náhrady za vyvlastnění. Soud tak dospěl k závěru, že čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy byl porušen.

### 3. OCHRANA VLASTNICTVÍ A RESTITUČNÍ POHLEDÁVKY

Otázkou, zda a v jaké míře se čl. 1 Protokolu 1 vztahuje na ochranu vlastnictví zkonfiskovaného majetku se Soud zabýval ve věci Kopecký proti Slovensku. V předmětné věci šlo o nárok právního nástupce původního vlastníka sbírky zlatých a stříbrných mincí numismatické hodnoty, která byla v návaznosti na uložení trestu odnětí svobody a pokuty původnímu vlastníkovu zkonfiskována. Právní předchůdce stěžovatele byl v roce 1992 rehabilitován za současného zrušení uvedeného trestního rozsudku, jakož i všech rozhodnutí návazných.

Soud v této souvislosti uvedl, že zbavení vlastnického práva je jednorázovým aktem, který nevytváří pokračující situaci „zbavení práva“, přičemž čl. 1 Protokolu č. 1 nezaručuje právo na nabytí majetku. Porušení předmětného článku lze podle Soudu namítat pouze tehdy, vztahuje-li se předmětné omezující rozhodnutí k „majetku“ ve smyslu ustanovení tohoto článku. Podle Soudu lze pod pojem „majetek“ zahrnout jak „existující majetek, tak majetkové hodnoty, včetně pohledávek, o nichž může poškozený tvrdit, že má přinejmenším „legitimní naději“ na získání skutečného vlastnického práva. Naproti tomu za „majetek“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 nelze považovat naději, že bude uznáno původní vlastnické právo, které nemohlo být účinně vykonáváno; totéž platí o podmíněné pohledávce, která vznikla z důvodu nesplnění podmínky.<sup>5</sup>

Smluvní státy disponují širokou mírou uvážení, pokud jde o možnost vyloučit z práva na restituci některé kategorie bývalých vlastníků. Žádosti osob, které spadají do takové kategorie, potom nemohou zakládat "legitimní naději" chráněnou čl. 1 Protokolu č. 1. Pokud ovšem smluvní stát, poté, co ratifikoval Úmluvu i Protokol č. 1, přijme legislativu umožňující celkovou či částečnou restituci majetku zkonfiskovaného za předchozího režimu, lze takovou legislativu vykládat tak, že dává vzniknout novému vlastnickému právu chráněnému čl. 1 Protokolu č. 1 ve prospěch osob, které splňují restituční podmínky. Stejný princip lze aplikovat ve vztahu k ustanovením o restituci či odškodnění obsaženým v zákonech přijatých před ratifikací

---

<sup>4</sup> Viz Věc Kozacioglu proti Turecku, rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 19. 2. 2009, stížnost č. 2334/03.

<sup>5</sup> Viz Gratzinger a Gratzingerová proti České republice, rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2002, stížnost č. 39794/98.

Úmluvy, pokud tyto zákony zůstávají v platnosti i po ratifikaci Protokolu č. 1.<sup>6</sup>

Pojem "legitimní naděje" v kontextu čl. 1 Protokolu č. 1 se poprvé objevil v rozsudku *Pine Valley Developments Ltd a další proti Irsku* (1991), ve které byl za majetkový prvek považován konečný dokument územního plánování. Ve věci *Stretch proti Spojenému království* (2003) vyjádřil Soud názor, že stěžovatel mohl mít legitimní naději na možnost prodloužit svou nájemní smlouvu; to znamená, že mu smlouva přiznávala právo připodobnitelné právu vlastnickému. V těchto případech mohly tedy dotčené osoby legitimně očekávat, že právní úkon, na základě kterého přijaly jisté finanční závazky, nebude v jejich neprospěch retroaktivně prohlášen za neplatný. "Legitimní naděje" vyplývala ze skutečnosti, že stěžovatelé se ospravedlnitelným způsobem opírali o právní úkon, jenž měl pevný právní základ a týkal se vlastnických práv.

Jiný aspekt pojmu "legitimní naděje" se objevil ve věci *Pressos Compania Naviera S. A. a další proti Belgii* (1995), týkající se pohledávek na odškodnění újmy způsobené nehodami zaviněnými nedbalostí belgických pilotů. Tyto pohledávky vznikaly v okamžiku, kdy došlo ke škodě, a Soud je označil za "majetkové hodnoty" chráněné čl. 1 Protokolu č. 1. Taková "legitimní naděje" však sama o sobě nevytvářela majetkový zájem; vztahovala se spíše ke způsobu, jakým bude s pohledávkou označenou za majetkovou hodnotu nakládáno ve vnitrostátním právu, konkrétně k presumpci, že konstantní judikatura vnitrostátních soudů bude nadále aplikována na škody vzniklé uvedeným způsobem.

V řadě jiných případů došel Soud k názoru, že stěžovatelé neměli "legitimní naději", nebylo-li možné se domnívat, že s dostatečnou jistotou vlastnili ihned vymahatelnou pohledávku. Tak ve věci *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, ve které šlo o odmítnutí restituční žádosti pro nesplnění jedné ze základních zákonných podmínek (občanství žalovaného státu), nebyla tato pohledávka považována pro účely čl. 1 Protokolu č. 1 za dostatečně konkrétní. Soud měl za to, že je třeba odlišit pouhou (třebaže pochopitelnou) naději na restituci od tzv. legitimní naděje, která musí mít konkrétnější charakter a musí se zakládat na právním ustanovení či aktu, jako je např. soudní rozhodnutí. Stejně tak nelze o "legitimní naději" hovořit v případě, kdy existuje spor o způsobu, jakým bylo vnitrostátní právo interpretováno a aplikováno, a kdy národní soudy s konečnou platností stěžovatelovy argumenty odmítly.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Viz *Broniowski proti Polsku*, rozsudek ESLP ze dne 19. 12. 2002, stížnost č. 31443/96.

<sup>7</sup> Viz *Jantner proti Slovensku*, rozsudek ESPL ze dne 7. 3. 2003, stížnost č. 39050/97.

O věcech Gratzinger a Gratzingerová a Jantner týkajících se restitučních žádostí lze říci, že skutečným jádrem sporu nebyla ani tak "legitimní naděje" ve smyslu zásad stanovených rozsudkem Pine Valley Developments Ltd a další proti Irsku, jako spíše otázka, zda stěžovatelé měli nebo neměli pohledávku představující "majetkovou hodnotu" ve smyslu popsaném ve věci Pressos Compania Naviera S. A. a další proti Belgii. V obou těchto záležitostech není možné konstatovat, že by stěžovatelé měli jakékoliv vlastnické právo jen proto, že se opírali o právní akt. Nesplňovali-li totiž zákonnou podmínku pro restituci požadovaného majetku, neexistoval ani dostatečně konkrétní majetkový zájem, se kterým by bylo možné "legitimní naději" spojit.

Lze tedy uzavřít, že judikatura Soudu nepokládá existenci skutečného sporu či hájitelného nároku za kritérium umožňující posoudit existenci "legitimní naděje" chráněné čl. 1 Protokolu č. 1. Domnívá se naopak, že pokud má dotčený majetkový zájem povahu pohledávky (restituční pohledávky), lze jej za majetkovou hodnotu považovat pouze tehdy, má-li dostatečný základ ve vnitrostátním právu, tj. je-li např. potvrzován ustálenou judikaturou soudů. Jinými slovy řečeno, existuje rozdíl mezi pouhou nadějí, jakkoliv může být věc pochopitelná, a legitimním očekáváním, které musí být konkrétnější povahy a zakládat se na ustanoveních právního předpisu nebo na ustálené judikatuře ve vnitrostátním právním řádu.<sup>8</sup>

K ochraně restitučních nároků prostřednictvím čl. 1 Protokolu č. 1 je třeba dodat, že Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod smluvním státům neukládá žádnou specifickou povinnost přistoupit k nápravě křivd a škod způsobených před ratifikací Úmluvy. Čl. 1 Protokolu č. 1 proto nelze vykládat tak, že omezuje svobodu smluvních států stanovit, za jakých podmínek může dojít k restituci majetku zkonfiskovaného před touto ratifikací. Skutečnost, že pole působnosti konkrétního restitučního zákona je omezené a že restituce podléhá jistým podmínkám, samo o sobě neporušuje právo poškozeného vyplývající z čl. 1 Protokolu č. 1.<sup>9</sup>

Ve shora uvedené věci Kopecký proti Slovensku neshledal Soud porušení čl. 1 Protokolu č. 1. Poukázal na to, že stěžovatelova restituční pohledávka byla od počátku pohledávkou podmíněnou a že otázka, zda pan Kopecký splňoval zákonné požadavky, byla předmětem soudního řízení před vnitrostátními soudy. V tomto řízení soudy s konečnou platností rozhodly, že podmínky uvedené v zákoně o mimosoudních rehabilitacích nebyly v jeho případě splněny. Soud uzavřel, že v okamžiku, kdy stěžovatel podal svou restituční žalobu, jeho pohledávka nebyla natolik určitá, aby mohla být považována za „majetkovou hodnotu“ chráněnou podle čl. 1 Protokolu č. 1.

---

<sup>8</sup> Viz Kopecký proti Slovensku, rozsudek ESLP ze dne 28. 9. 2004, stížnost č. 44912/98.

<sup>9</sup> Srov. tamtéž.

#### 4. K OCHRANĚ VLASTNICTVÍ BYTŮ A BYTOVÝCH DOMŮ

Za stěžejní je třeba v souvislosti s ochranou vlastnictví uvést případ Hutten-Czapska proti Polsku<sup>10</sup>, který se stal pomyslnou „vlajkovou lodí“ boje proti regulaci nájemného. Šlo o případ, v němž bylo porušeno stěžovatelčino právo na pokojné užívání vlastnictví způsobené špatným fungováním vnitrostátního zákonodárství, které jí bránilo vybírat nájemné v hodnotě přiměřené nákladům na údržbu domu. Soud zde zároveň uložil Polsku, aby poskytlo vlastníkům domů mechanismus vedoucí ke zmírnění neblahých následků státní regulace nájemného. Vláda Polské republiky v reakci na to požádala podle čl. 43 Úmluvy o postoupení věci Velkému senátu, čemuž kolegium Velkého senátu vyhovělo.

Stěžovatelka tvrdila, že omezení jimiž byla jako vlastnice domu podrobena, vedla k tomu, že prakticky pozbyla vlastnického práva a byla vlastníkem jen formálně, kdy nemohla rozhodovat o tom, kdo bude v jejím domě bydlet a jak dlouho. Nájemní vztahy sice vznikly nezákonnými správními rozhodnutími, ona však fakticky neměla možnost je ukončit navíc nemohla ovlivnit výši placeného nájemného stanoveného bez jakéhokoli vztahu k výši nákladů na udržování domu v řádném stavu. Úhrnem se jednalo podle stěžovatelky o situaci blížící se vyvlastnění. Polská vláda oproti tomu odkázala na obtížnou ekonomickou transformaci v Polsku v 90. letech, včetně obtížné bytové situace, hrozby masového soudního vyklízení bytů po neregulovaném zvýšení nájemného, sociálního napětí a ohrožení veřejného pořádku. Vláda označila daný stav za dočasné řešení a upozornila, že podle statistik žije více než polovina obyvatel Polska pod hranicí chudoby.

Soud, vycházející z čl. 1 Protokolu č. 1, dovedl tři podmínky souladnosti zásahu orgánu veřejné moci do práv na pokojné užívání majetku a to :

souladnost se zákonem,

legitimní cíl v obecném zájmu, což v moderní společnosti může být i regulace bydlení jako základní sociální potřeby, zvláště při přechodu politického, právního a ekonomického systému od totalitního režimu k demokracii a

spravedlivá rovnováha mezi použitými prostředky a sledovým cílem, přičemž v případech týkajících se bydlení je podle Soudu třeba zohlednit nejen okolnosti blokování růstu nájemného, ale také procesní a jiné záruky toho, že fungování systému regulace nebude svévolné a nepředvídatelné.

V celkovém hodnocení vyšel Velký senát opět z předchozího hodnocení senátního, v němž byla státům obecně přiznána široká míra uvážení, což

---

<sup>10</sup> Věc byla rozhodnuta rozsudkem Velkého senátu ze dne 19. 6. 2006, na základě stížnosti č. 35014/97.

platilo zvláště v případě Polska a jeho problémů při ekonomické transformaci, nicméně tato míra uvážení není neomezená a nesmí být v rozporu s požadavky Úmluvy, například – jako v daném případě – porušovat vlastnické právo přesunutím břemene vyplývajícího z této situace jen na vlastníky domů a porušovat princip předvídatelnosti zákona nesplněním příslibu dočasnosti regulace nájemného. Velký senát k tomu doplnil, že porušení vlastnického práva v daném případě neplynulo pouze z určení výše nájemného, ale z celého komplexu ustanovení omezujících vlastníky nemovitostí jak v otázce určení výše nájemného, tak ve vymezení možností skončení nájemního vztahu, finančního břemene uloženého zákonem a absenci nástroje vyrovnávajícího nebo zmírňujícího ztráty vzniklé při údržbě majetku. Omezení uvalená polskou vládou na vlastníky domů označil Velký senát za vážnější než v předchozích případech, jež Soud rozhodoval.<sup>11</sup>

Vážnost posuzované situace byla dána jednak skutečností, že stěžovatelka se svými nájemci neuzavřela svobodně nájemní smlouvu, dále omezením možnosti ukončit nájemní vztah výpovědí a stanovením nájemného ve výši, v níž nebylo zaručeno, že pokryje nezbytné náklady na údržbu domu.

Celkově Velký senát vytkl polskému státu, že jakkoliv byla tamní bytová situace zděděná z dob komunistické minulosti, akutně problematická, měla být vyřešena při zachování spravedlivého rozložení sociálního a ekonomického břemene spojeného s reformou bytového hospodářství. Polský stát namísto tohoto nenalezl tuto spravedlivou rovnováhu mezi zájmy společnosti jako celku na ochranu vlastnického práva a uvalil toto břemeno pouze na jednu sociální skupinu, čímž způsobil porušení čl. 1 Protokolu č. 1.

Některé aspekty polské bytové situace byly shodné s těmi českými, zejména neuspokojivá situace na trhu s byty a nedostatek politické vůle ke skutečné reformě právní úpravy nájmu bytů, jež by odstranily relikty socialistické regulace, též důsledky takové situace spočívající tom, že zisk z nájemného nepokrýval mnohdy ani náklady na údržbu domů, o zisku nemluvě, v kombinaci s krajní obtížností ukončování nájemních vztahů vzniklých mimo svobodnou vůli jedné ze stran, či alespoň zabránění jejich přenosu na další osoby.

Český Ústavní soud po opakovaných výtkách zákonodárci zaměřil nyní svou pozornost a radu i na soudce obecných soudů. Učinil tak ve svém zásadním nálezu Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006, v němž zareagoval na návrh Městského soudu v Praze na zrušení problematických ustanovení občanského zákoníku dotýkajících se nájmu bytů, přičemž přihlédl i k

---

<sup>11</sup> Např. Mellacher a ostatní proti Rakousku a rozsudek Spadea a Scalabrino proti Itálii, rozsudek ESLP ze dne 28. 9. 1995, stížnost č. 12868/87.



senátnímu rozhodnutí Soudu ve věci Hutten-Czapska proti Polsku, a to tímto právním názorem a doporučením směřovaným obecným soudům: „Dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy (§ 696 odst. 1 obč. zákoníku), je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud opětovně upozorňuje na závěry své rozhodovací praxe ve věcech regulace nájemného, v nichž zdůraznil, že není přípustné přenášet sociální zátěž jedné skupiny lidí (nájemci) na skupinu druhou (pronajímatelé) a dodává, že není ani přípustné vytvářet různé kategorie pronajímatelů, v závislosti na tom, zda nájemné v bytech jedné skupiny podléhá regulaci, či nikoliv. Důsledky nečinnosti zákonodárce vedou Ústavní soud, při vědomí svého postavení jako orgánu ochrany ústavnosti, k nutnosti nahradit chybějící instrumenty právní ochrany pronajímatelů na úrovni „obyčejného“ zákona postupem s využitím principů ústavně právní regulace. Proto Ústavní soud trvá na naplnění základní funkce obecných soudů, tj. zajištění proporcionální ochrany subjektivních práv a právem chráněných zájmů, a požaduje, aby ji obecné soudy pronajímatelům poskytly tak, že nebudou zamítat jejich žaloby požadující určení zvýšeného nájemného s odkazem na nedostatek zákonné úpravy. To znamená, že obecné soudy, i přes absenci úpravy předvídané v § 696 odst. 1 občanského zákoníku, musí rozhodnout o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách a tak, aby nedocházelo k diskriminacím různých skupin právních subjektů. Při takovém rozhodování se soudy musí vyvarovat libovůle; výrok se musí zakládat na racionální argumentaci a důkladném uvážení všech okolností případu, použití přirozených zásad a zvyklostí občanského života, závěrů právní nauky a ustálené ústavně konformní soudní praxe.“

Z novějších rozhodnutí ve věcech užívání a nájmu bytů lze zmínit věc Cleja a Mihalcea proti Rumunsku, v níž šlo o výměnu bytů mezi stěžovateli jako bývalými emigranty a současnými knihovními vlastníky bytu, jimž byl původně v rámci znárodnění bez náhrady zabaven byt, a nájemci bytu, kteří užívali byt na základě nájemní smlouvy z roku 1989 uzavřené se státem.

Soud vyslovil předně závěr k požadavku rovnováhy mezi veřejným zájmem, který může být v tak citlivé oblasti jako je bydlení přípustný, nicméně nesmí se přičítat příkazu ochrany základních práv jednotlivce. To se vztahuje i na oblast smluvní svobody na trhu s byty, ale rovněž na existenci procesních a dalších záruk určených k zajištění tohoto systému a jeho dopad na vlastnická práva. Takový projev veřejného zájmu státu, ať už cestou legislativy, či administrativními opatřeními, nemůže být ani nadřazený, ani nepředvídatelný. Je to faktor, který musí být brán do úvahy při chování státu. Pak ovšem, je-li ve hře veřejný zájem, musí státní orgány postupovat

v rozumném čase, správně a s větší provázaností. Při uznání oprávnění státu zasahovat do oblasti bytové politiky připomněl Soud rub povinnosti státu promítající se zřejmě (v dané věci) do oblasti justice.

Soud ve věci shledal porušení čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy spočívající v tom, že soudy vázány vnitrostátní právní úpravou neumožnily vlastníkům, aby se mohli ujmout práva bydlení ve svých (dřívějších, zřejmě odňatých) bytech v režimu žalob na vyklizení pod podmínkou zajištění náhradního bytu dosavadním nájemcům.

V podmínkách Československa, respektive České republiky, byla přijata řada restitučních předpisů, které měly za cíl zmírnění některých křivd z doby od 25. 2. 1948 do 31. 12. 1990. Za nejvýznamnější lze považovat úpravu provedenou zákonem č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Příklad, srovnatelný s uvedeným rumunským případem, by se tak v podmínkách české úpravy koncentroval do oblastí působnosti právě tohoto zákona. Vzhledem k tomu, že uvedený případ se netýká jen vydání věci nemovité (zapsané do pozemkových knih), nýbrž i práv nájemců a bytových náhrad.<sup>12</sup>

## 5. OMEZENÍ VLASTNICTVÍ HONEBNÍCH POZEMKŮ

K omezení vlastnického práva k pozemku došlo ve věci Schneiderová proti Lucembursku, týkající se nuceného zahrnutí honebního pozemku č. 16 honebního společenstva v Troisvierges (Lucembursko). Ono zahrnutí nezbavilo paní Schneiderovu jejího vlastnictví, ale pouze přineslo omezení jejího užitelského práva k němu v souladu se zákonem z roku 1925. Z vlastnické triády tak bylo dotčeno pouze právo držby, přičemž brání užitků jakož i možnost zcizení či zničení věci dotčeny nebyly. Zákon z roku 1925 s cílem nahradit dočasné ztráty způsobené užíváním počítá s tím, že nájemné vybrané výborem honebního společenství bude rozděleno mezi vlastníky v poměru k pronajímaným pozemkům, jež v honitbě vlastní.<sup>13</sup> Honební společenstvo se musí též každých devět let vyjádřit pro nebo proti přenechání práva myslivosti, a to tak, že většina vlastníků představujících nejméně dvě třetiny rozlohy pozemků nebo dvě třetiny členů honebního společenstva představující více než polovinu rozlohy honitby může takové rozhodnutí zvrátit. Systém tak, jak byl zákonem z roku 1925 zaveden, tedy předpokládá, že veškeré polní a lesní nezastavěné pozemky zahrnuté v katastrálním území obce budou tvořit honitbu, a že vlastníci ze zákona tvoří honební společenství, porušuje podle stěžovatelky spravedlivou

---

<sup>12</sup> Rakovský, J. Komentář k věci Cleja a Mihalcea proti Rumunsku, Soudní judikatura – Přehled rozsudků ESLP, 2008, č. 3, s. 173 a násl.

<sup>13</sup> V projednávané věci byl Soud názoru, že suma ve výši 3,25 EUR za méně než 250 ha ročně nemůže být rozumně považována za opatření nahrazující hodnotu, jež mohla představovat pro stěžovatelku spravedlivé odškodnění.

rovnováhu mezi ochranou vlastnického práva a požadavky veřejného zájmu. Vedle nuceného zahrnutí předmětného pozemku do honitby vyplývá z předmětného zákona též virilní členství majitele takového pozemku v honebním společenstvu.

Soud ve vztahu k aplikaci čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy shledal porušení tohoto článku s odůvodněním, že přes legitimní cíle sledované zákonem z roku 1925 v době jeho přijetí systém povinného členství v honebním společenství, který tento zákon stanovil, uvedl stěžovatelku do situace, která porušuje spravedlivou rovnováhu mezi ochranou vlastnického práva a požadavky veřejného zájmu. Soud zde výslovně konstatoval, že tato úprava nutí malé vlastníky povolit na svém pozemku výkon práva myslivosti tak, aby ho třetí osoby užívaly zcela v rozporu s jejich přesvědčením. Tato situace podle soudu představuje nepřiměřené břemeno neospravedlnitelné z pohledu čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy. Zdá se být důvodný závěr, že zde Soud přece jen akceptoval uplatněný důvod stěžovatelky dovolávající se jejího přesvědčení jako odpůrkyně lovu z etických důvodů, byť tak učinil složitým zdůvodněním důsledků plynoucích z právní úpravy z roku 1925 a v rozporu s postavením tzv. malých vlastníků honebních pozemků.<sup>14</sup>

Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. 34/2003, obsahující obšírné pojednání o výkonu práva myslivosti podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, odmítl srovnání české právní úpravy s věcí Chassagnou a další proti Francii<sup>15</sup>. Mimo jiné proto, že povaha práva myslivosti ve Francii, založená na povinném vkladu pozemků do příslušného francouzského honebního sdružení, se svojí podstatou liší od koncepce české právní úpravy. Lucemburský zákon z roku 1925,<sup>16</sup> stanoví systém povinného členství, se od českého zákona o myslivosti také odlišuje. Oba přístupy však mají společné to, že rozhodnutí o tom, zda pozemek bude honebním či nikoli, je zcela mimo vůli vlastníka pozemku, byť by byl zapřísáhlým odpůrcem lovu. Česká právní úprava v tomto směru připouští, aby orgán státní správy myslivosti prohlásil pozemek za nehonební pokud je to v zájmu vlastníka. Pouze v případě, pokud pomine důvod, pro který byl pozemek prohlášen za nehonební, prohlásí orgán státní správy myslivosti se souhlasem vlastníka pozemku tento pozemek za honební.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Srov. Rakovský, J. Věc Schneiderová proti Lucembursku. Soudní judikatura – přehled rozsudků ESLP, 2008, č. 1, s. 44.

<sup>15</sup> Věc byla rozhodnuta rozsudkem ESLP ze dne 29. 4. 1999, na základě stížnosti č. 25088/94, 28331/95 a 28443/95.

<sup>16</sup> Viz Schneiderová proti Lucembursku, rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2007, stížnost č. 2113/04.

<sup>17</sup> Srov. § 17 odst. 3 zákona o myslivosti.

Sporů mezi vlastníky honebních pozemků, kteří si nebudou přát lov zvěře na svých pozemcích z etických důvodů, a honebními společenstvy, kterým byl výkon tohoto práva svěřen, bude v nejbližší době přibývat a to z důvodu vzrůstajícího počtu takto smýšlejících vlastníků. Při řešení těchto sporů by se měla nalézt ona „správná rovnováha“ mezi požadavkem veřejného zájmu a ochranou základních práv jednotlivce. Nutno také upozornit na skutečnost, že náhrada za užívání honebních pozemků příslušným mysliveckým sdružením by měla být přiměřená ve vztahu k velikosti pozemků a míře omezení vlastnického práva vlastníka, který není členem sdružení.<sup>18</sup>

V rozhodování Evropského soudu pro lidská práva očekávám u obdobných případů další posun ve prospěch ochrany majetku (čl. 1 Protokolu č. 1), neboť výkon práva myslivosti, které je realizováno třetími osobami v rozporu s přesvědčením vlastníka, se bude stále více jevit jako nepřiměřený zásah do výkonu vlastnického práva. Tyto tendence lze spatřit i v odůvodnění rozsudku ve věci Schneiderová proti Lucembursku.

## 6. ZÁVĚR

Evropský soud pro lidská práva má jen omezenou možnost přezkoumávat skutkové či právní závěry, které učinily vnitrostátní soudy, jimž náleží výklad a aplikace národního práva. Soud tak zejména přezkoumává to, zda postup vnitrostátních soudů nebyl svévolný. Pro oblast aplikace článku 1 Protokolu č. 1 Úmluvy Soud připomíná povinnost zákonodárce docílit „spravedlivé rovnováhy“ mezi rozdílnými zájmy a umožnit soudům, aby tento princip účinně uplatňovaly. Soud posuzuje soulad vnitrostátní právní úpravy a rozhodnutí vnitrostátních soudů s čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy skrze princip, definovaný v judikatuře Soudu jako rovnováhu mezi veřejným zájmem - sledujícím legitimní společenské cíle - a ochranou základních práv jednotlivce. Při aplikaci uvedeného článku je třeba zohlednit zejména společenský, kulturní a politický vývoj v každém smluvním státě, z toho vychází zejména přístup Soudu k rozsahu a podmínkám restitucí, které jsou v zásadě věcí vnitrostátní právní úpravy.

### **Literature:**

- Kostík, R. Členství v honebním společenstvu. Právní fórum, 2009, č. 1, s. 28 a násl.
- Rakovský, J. Věc Schneiderová proti Lucembursku. Soudní judikatura – Přehled rozsudků ESLP, 2008, č. 1, s. 42 a násl.
- Rakovský, J. Komentář k věci Cleja a Mihalcea proti Rumunsku, Soudní judikatura – - Přehled rozsudků ESLP, 2008, č. 3, s. 173 a násl.

---

<sup>18</sup> Kostík, R. Členství v honebním společenstvu. Právní fórum, 2009, č. 1, s. 32.

- Věc Chassagnou a další proti Francii. Soudní judikatura – Přehled rozsudků ESLP, 1999, č. 7-8, s. 148 a násl.
- Věc Hutten-Czapska proti Polsku. Soudní judikatura – Přehled rozsudků ESLP, 2006, č. 5, s. 325 a násl.
- Věc Kopecký proti Slovensku. Soudní judikatura – Přehled rozsudků ESLP, 2005, č. 2, s. 71 a násl.
- Věc Kozacioglu proti Turecku. Soudní judikatura – Přehled rozsudků ESLP, 2009, č. 6, s. 313 a násl.

**Contact – email**

*41762@mail.muni.cz*