

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Ochrana práva na pokojné užívání majetku jako základního práva jednotlivce v rámci evropského systému ochrany lidských práv

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"), která vstoupila v platnost 3.zářím 1953, vytváří spolu s dalšími mezinárodními smlouvami[1] vypracovanými v rámci Rady Evropy evropský systém ochrany lidských práv. Do evropského systému ochrany lidských práv je nutno zařadit také systém ochrany lidských práv na úrovni Evropské unie, který má oproti systému ochrany lidských práv vypracovanému Radou Evropy geograficky omezenější působnost.

Evropský systém ochrany lidských práv se neustále rozvíjí, je doplňován novými mezinárodními smlouvami a obohacován soudní praxí, což z něj činí nejpracovanější systém ochrany lidských práv na světě. Úmluva samotná představuje „živoucí instrument“, jehož výklad a obsah určuje svojí judikaturou Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Dotváření náplně Úmluvy se uskutečňuje jednak přijímáním dodatkových protokolů k Úmluvě, a dále interpretací ESLP, který vymezuje rozsah a hranice jednotlivých práv zaručených Úmluvou. Hlavní potenciál Úmluvy nespočívá tolik v rozsahu chráněných práv, který je v podstatě srovnatelný s mezinárodními univerzálními instrumenty (jako např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech nebo Všeobecná deklarace lidských práv), ale spíše v kontrolním mechanismu soudní povahy. Takový kontrolní mechanismus má v rámci mezinárodní ochrany lidských práv obdobu pouze v případě americké regionální úpravy ochrany lidských práv na základě Americké úmluvy o lidských právech.

S Lisabonskou smlouvou vstoupila v platnost Listina základních práv EU, která je součástí primárního práva Unie (viz. čl. 6 odst. 1 SEU[2]), a která vznikla na základě inspirace Úmluvou - systematika a obsah práv zaručených Listinou základních práv EU (s výjimkou práv ekonomických a sociálních) vycházejí z Úmluvy. Práva chráněná Úmluvou jsou navíc součástí práva Unie z důvodu, že tvoří obecné zásady práva Unie (viz. čl. 6 odst. 3 SEU). Judikatura ESLP představuje pro Soudní dvůr EU interpretační zdroj a vodítka pro vlastní autonomní rozhodovací činnost v oblasti lidských práv. Vztah těchto soudních orgánů však nebyl dosud právně upraven. Vzájemné postavení ESLP a Soudního dvora EU včetně jejich judikatury v oblasti ochrany lidských práv by mělo být definitivně vyřešeno přistoupením Unie k Úmluvě, které předvídá jak čl. 6 odst. 2 SEU, tak čl. 17 Protokolu č. 14 k Úmluvě. Stálý výbor pro lidská práva Rady Evropy by měl ve spolupráci s Evropskou komisí vypracovat mezinárodněprávní instrument vymezující formy přístupu do konce června 2011.

I. Postavení jednotlivce v evropském systému ochrany lidských práv

Specifikem ochrany lidských práv v mezinárodněprávním kontextu je zejména jednak vázanost lidských práv na člověka-jednotlivce, a dále povinnosti států vůči jednotlivcům vyplývající z mezinárodních smluv garantujících lidská práva. Zavedením systému ochrany lidských práv do mezinárodního práva veřejného se jednotlivec stal novým subjektem mezinárodního práva - stal se nejen adresátem práv a povinností vyplývajících z mezinárodních smluv na ochranu lidských práv,

ale také nositelem způsobilosti k mezinárodně právním úkonům. V evropském systému ochrany lidských práv všechny Vysoké smluvní strany Úmluvy daly souhlas k tomu, aby jednotlivce byl způsobilý k právům a prosazoval je vůči státní moci prostřednictvím individuálních stížností – jednatel se může před ESLP přímo domáhat práv zaručených Úmluvou na základě stanovených procesních pravidel, která také umožňují výkon rozhodnutí příznávající zásah státní moci do garantovaných práv.

II. Rozsah kompetence ESLP ve vztahu k jednotlivcům (*ratione personae*) jako jedna z materiálních podmínek pro podání stížnosti k ESLP

Materiální podmínky pro podání stížnosti jsou obsaženy v ustanovení článku 34 Úmluvy a odrážejí jednotlivé kompetence ESLP – *ratione loci, ratione personae, ratione temporis a ratione materiae*.

Osobní aplikace Úmluvy vymezuje rozsah kompetence Soudu *ratione personae*. Práva chráněná Úmluvou jsou práva určená jednotlivcům, přičemž státům z nich plynou pouze povinnosti. Úmluva chrání práva každého jednotlivce, který se nachází na území členského státu a podléhá jeho jurisdikci, a to bez ohledu na jeho národnost či státní příslušnost. Adresáty Úmluvy jsou tak kromě příslušníků členských států také cizinci, uprchlíci a osoby bez státní příslušnosti. Adresátem může být i duševně nemocný nebo nezletilý aniž by musel být před ESLP zastoupen.

Právo podat stížnost k ESLP nemají pouze osoby fyzické, ale také osoby právnické. V souladu s čl. 34 Úmluvy ESLP může přijímat stížnosti také nevládních organizací nebo skupin osob. Působnost právnických osob je však omezená povahou práva garantovaného v Úmluvě. Některá práva a svobody zaručené Úmluvou nemohou být vzhledem ke svému charakteru předmětem stížnosti právnické osoby (např. právo na rodinný a soukromý život, právo na uzavření manželství nebo právo na svobodné volby). Posuzování jejich *ratione personae* se tedy opírá o výklad ESLP.

Dalším kvalifikačním předpokladem pro naplnění požadavku *ratione personae* je, aby osoba, která namítá porušení svých práv chráněných Úmluvou byla přímou obětí porušení, tedy přímo dotčena opatřeními, která údajně zasahují do jejich práv chráněných Úmluvou. Judikatura Soudu také příznává právo podání stížnosti nepřímým poškozeným. Mohou jimi být rodinní příslušníci přímého poškozeného, osoby, které jsou s ním spřízněny, osoby, které utrpěly škodu v důsledku poškození jiného a osoby mající zájem na ukončení porušování práv. Nepřímý poškozený musí zároveň označit přímého poškozeného, který musí souhlasit s podáním stížnosti (viz. např. *Abdulaziz, Cabales a Balkandali v. Spojené království*). V postavení nepřímého poškozeného mohou být také dědici po stěžovateli zemřelém v průběhu řízení před ESLP, a to pouze ve vztahu k právům a svobodám, které nemají osobnostní charakter. Jako příklad lze uvést hned několik rozsudků a rozhodnutí proti České republice - *Malhous* z roku 2000, *Hartman a Hartman* z roku 2002 nebo *Des Fours Walderode* z roku 2003 - ve všech těchto případech se jednalo o konfiskaci majetku. Stížnosti mohou podávat také potenciální poškození. Musí však doložit, že opatřením státního orgánu mohli být reálně dotčeni (viz. např. *Dudgeon v. Spojené království, Marckx v. Belgie, Campbell a Cosans v. Spojené království* nebo *Chahal v. Spojené království*).

K ESLP nelze podávat stížnosti ve formě *actio popularis*. Jednotlivec se rovněž nemůže obrátit na ESLP se stížností na činnost jiných fyzických či právnických osob soukromého práva. Činnost takových subjektů však zakládá odpovědnost státu, v případě, že má povinnost specifická práva chránit. Členské státy nesou odpovědnost za nezajištění dostatečné ochrany před jednáním ze strany soukromých osob, které zasahuje do práv jiných osob chráněných Úmluvou (viz. např. *Costello-Roberts v. Spojené království*).

III. Ochrana práva na pokojné užívání majetku v čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě

Článek 1 Protokolu 1 zní:

1. Každá fyzická nebo právnická osoba má 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.

2. 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.

K pojmu „majetek“

Ochrana majetku bylo jedním z nejkontroverznějších témat při sestavování Úmluvy. Důkazem toho je skutečnost, že toto právo nebylo zahrnuto do práv garantovaných Úmluvou, ale až do dodatkového Protokolu 1 k Úmluvě.

Článek 1 Protokolu 1 neobjasňuje význam pojmu „majetek“. V právních řádech Vysokých smluvních stran Úmluvy neexistuje jednotná definice pojmu majetek, od které by orgány Úmluvy odvozovaly význam tohoto pojmu. Pojem „majetek“ je definován v jurisdikcích Vysokých smluvních strany odlišně. Orgány Úmluvy proto nemohly vycházet z jednotného konceptu, nýbrž byly nuceny vytvořit vlastní nezávislé pojmosloví. Otázkou však bylo východisko – zda se opřít o tradiční definici majetku (práva *in rem*) nebo přijmout širokou definici užívanou v mezinárodním právu veřejném nebo v ústavním právu některých vnitrostátních právních řádů, ve kterých majetek představuje jak nezadatelná, tak nabytá práva. Druhé východisko zvítězilo.

Rozsah definice pojmu „majetek“ je ponechán na ESLP, který přijal poměrně širokou interpretaci tohoto pojmu. Pojem „majetek“ má tak v judikatuře ESLP autonomní význam. ESLP ve věci *Gasus Dossier - und Fordertechnik GmbH* konstatoval následující:

Článek 1 Protokolu 1 má autonomní dosah a neomezuje se na vlastnictví hmotného majetku: některá jiná práva a zájmy představující aktiva mohou být také považována za „vlastnická práva“, a tedy za „majetek“.

V případě *Matos e Silva, Lda a další v. Portugalsko* ESLP například uznal za „majetek“ ve smyslu čl. 1 Protokolu 1 „nenapadená práva stěžovatelů k pozemku po téměř jedno století a výnosy z jeho obhospodařování“. Z judikatury ESLP vyplývá, že podstatným kritériem při určování existence „majetku“ je dosažená ekonomická hodnota, i když není určující ve všech případech. Je podstatné poznamenat, že i když vnitrostátní právo neuznává některé právo jako majetkové, neznamená to, že by takové právo nemohlo být posouzeno jako majetkové ve smyslu čl. 1 Protokolu 1. Lze shrnout, že „majetkem“ podle judikatury ESLP může být:

- movitý a nemovitý majetek,
- podíly ve společnosti (např. akcie),
- práva duševního vlastnictví (např. patenty, avšak pouze existující nikoliv právo na zaregistrování patentu),
- pronajatý majetek,
- záruční právo v rámci doložky o zadržovacím titulu,
- dobrá pověst podniku,
- stavební povolení,
- užívací práva.

Majetkem ve smyslu majetku chráněného článkem 1 Protokolu 1 tak lze chápat movitý a nemovitý majetek - práva *in rem*, práva *in personam*, hmotný a nehmotný majetek.

Povaha a rozsah práva chráněného čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě

Článek 1 Protokolu 1 k Úmluvě hovoří o „právu na pokojné užívání majetku“. „Pokojným“ užíváním nutno rozumět užívání prost zásahů státu. Článek 1 Protokolu 1 tak poskytuje ochranu vlastníkům a uživatelům majetku proti zásahům veřejné moci. „Užívání“ představuje schopnost užívat předmět v souladu s jeho účelem. Užívání propůjčuje majetku exkluzivitu. Absence exkluzivity znamená neexistenci identifikovatelného a nárokovatelného práva, a tedy vynětí majetku z ochrany Úmluvy.

Právo na pokojné užívání majetku může být vykonáváno ve formě jak vlastnictví tak držby a zahrnuje právo majetek zatížit nebo zcizit. V případě, že k majetku žádné takové právo nevzniklo, nelze se ochrany článku 1 Protokolu 1 úspěšně dovolávat. Z tohoto hlediska je garance poskytovaná ustanovením článku 1 Protokolu 1 poměrně oslabena. Souvislost lze hledat s poměrně složitými debatami ohledně otázky a formy začlenění práva na ochranu majetku do textu Úmluvy, jelikož tento instrument negarantuje sociální a ekonomická práva. Toto vše patrně ovlivnilo přístup Komise^[3] a ESLP v rozhodovací praxi – oba orgány přijaly úzký přístup ve vztahu k omezení členských států Úmluvy článkem 1 Protokolu 1 a ESLP dodnes ponechává státům širokou mez uvážení. S tím samozřejmě souvisí nízký počet případů, ve kterých bylo přiznáno porušení práva zaručeného článkem 1 Protokolu 1.

Je nezbytné zdůraznit, že Úmluva neposkytuje ochranu pokojnému užívání majetku jako takovému, ale pouze majetku, který existuje, a který byl nabyt do vlastnictví, nebo nebyl ještě nabyt do vlastnictví, ale existuje důvodné legitimní očekávání jeho nabytí. V žádném případě se nelze dožadovat ochrany Úmluvou u majetku, který ještě nevznikl nebo u majetku, který není ve vlastnictví stěžovatele, a který nedisponuje ani legitimním očekáváním jeho nabytí. Úmluva tedy nezaručuje právo na získání majetku. Stát zároveň nemá žádnou povinnost napomáhat jednotlivci v nabytí nebo užívání majetku. ESLP se tak vyjádřil zřetelně v rozsudku ve věci *Marckx*, když konstatoval, že „právo každého na pokojné užívání majetku se týká pouze existujícího majetku“. Z rozhodovací praxe Komise lze citovat výrok ve věci *Brežný a Brežný v. Slovensko*:

Majetkem může být jak majetek „existující“, tak i majetkové hodnoty, včetně pohledávek, o kterých stěžovatel tvrdí, že má „zákonnou naději“ na jejich konkretizaci ... Naopak „majetkem“ ve smyslu článku 1 Protokolu 1 není naděje na uznání přežití bývalého majetkového práva, které již dlouhou dobu nebylo možno realizovat, ani podmíněná pohledávka, která je promlčena v důsledku nerealizace dané podmínky.

Článek 1 Protokolu 1 zaručuje právo jak fyzickým tak právnickým osobám (tj. i obchodním společnostem). Základní podmínkou však je, aby tyto osoby měly postavení přímé oběti zásahu do jejich Úmluvou chráněného práva. Přímá oběť musí nejdříve prokázat existenci majetkového práva. I když je primárně na národních právních systémech vymezit definici majetkových práv, jak již bylo uvedeno „majetek“ chráněný Úmluvou má autonomní význam. A proto skutečnost, že vnitrostátní právo neuznává určité právo jako právo majetkové, není určující pro účely článku 1 Protokolu 1. Pojem „majetek“ byl ESLP interpretován poměrně široce a neomezuje se pouze na vlastnictví. Pro účely článku 1 Protokolu 1 postačuje, aby stěžovatel prokázal nesporné právo mající ekonomickou hodnotu. Může se jednat o existující právo k majetkové hodnotě (hodnotě ocenitelné penězi), ale také o legitimní očekávání (nárok na) nabytí takové hodnoty. Nutno zmínit, že garance obsažená v čl. 1 Protokolu 1 nezakládá povinnost států poskytovat minimální úroveň příjmu nebo majetku.

Článek 1 Protokolu 1 obsahuje pozitivní i negativní záruky jednotlivcům – právo na pokojné užívání majetku, jakož i zákaz zbavení majetku státem (s určitými výjimkami). Jelikož se ochrana vztahuje pouze na majetek existující, pouhé očekávání nabytí majetku v budoucnosti (např. na základě závěti) nezakládá jeho ochranu.

Tři rozdílná pravidla

Podle judikatury ESLP čl. 1 Protokolu 1 obsahuje tři různá pravidla. V případě *Sporrong a Lönnroth v. Švédsko* ESLP detailně rozebral význam a rozsah tohoto ustanovení, přičemž identifikoval tato tři rozdílná pravidla následovně:

První pravidlo, které je obecné povahy, a které je obsaženo ve větě první prvního odstavce čl. 1, vyjadřuje princip pokojného užívání majetku, tedy záruku práva vlastnit majetek. Toto pravidlo zaručuje ochranu pokojného užívání majetku bez zásahu státu. Druhé pravidlo, které je obsaženo ve větě druhé prvního odstavce čl. 1, stanoví podmínky, za kterých může dojít ke zbavení majetku státem v souladu s prvním pravidlem. Toto pravidlo tak představuje omezení pravidla prvního. Třetí pravidlo, které je obsaženo v druhém odstavci čl. 1, stanoví případy, kdy stát může zasahovat do pokojného užívání majetku prostřednictvím kontroly jeho užívání, a to v souladu s obecným zájmem a v nezbytných případech k zajištění placení daní a jiných poplatků nebo pokut.

I když Soud v případě *Sporrong a Lönnroth* definoval „tři rozdílná pravidla“, ze shora uvedeného vyplývá, že tato pravidla nejsou nepropojena. Vztah mezi nimi ESLP objasnil v případě *James v. Spojené království*:

Druhé a třetí pravidlo tedy musí být interpretováno ve světle principu zakotveném v prvním pravidle, a tak stát při každém zásahu do vlastnického práva ve smyslu druhého a třetího pravidla musí brát v úvahu právo každého na pokojné užívání majetku. Oprávnění k zásahu do vlastnických práv udělená státům v rámci druhého a třetího pravidla jsou tak ohraničena obecnou zárukou stanovenou prvním pravidlem. Zároveň je široký rozsah obecné záruky pokojného užívání majetku omezen druhým a třetím pravidlem. Jednotlivá pravidla jsou tak mezi sebou nevyhnutelně vzájemně propojena.

ESLP tedy prvotně zkoumá aplikovatelnost druhého nebo třetího pravidla. V případě, kdy ani jedno není aplikovatelné, zkoumá zda bylo dodrženo pravidlo první. Jinými slovy ESLP nejdříve zkoumá zda došlo k vyvlastnění (formálnímu nebo de facto), poté zda došlo k omezení nebo kontrole užívání majetku jednotlivce, a naposledy zda byla dodržena spravedlivá rovnováha mezi požadavky obecného zájmu společnosti a ochranou práva jednotlivce na pokojné užívání jeho majetku.

Druhé pravidlo – zbavení majetku

Druhé pravidlo zní: *Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmíněk, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.* Zbavení majetku – vyvlastnění - představuje nejradikálnější druh zásahu do práva na pokojné užívání majetku. Účelem tohoto pravidla je zabránit arbitrární konfiskaci majetku.

Podmínkou aplikace tohoto pravidla je zbavení majetku státem. Avšak nikoliv každé zbavení majetku státem spadá do rámce druhého pravidla. Např. dočasné zbavení majetku (viz. např. *Handyside*) nebo konfiskace majetku za účelem výkonu soudního rozhodnutí v trestních věcech nebo ve věcech daňového práva (viz. např. *Air Canada*) nezakládá porušení druhého pravidla. Navíc stát není povinen aktivně jednat k zabránění zásahům do vlastnictví ze strany subjektů soukromého práva v případech, kdy si subjekty soukromého práva smluvně sjednaly možnost odnětí majetku v určitých případech.

Druhé pravidlo se aplikuje zejména na případy přechodu vlastnictví mající za následek zánik veškerých práv vlastníka k věci. Judikatura ESLP v této souvislosti rozlišuje reálné vyvlastnění a vyvlastnění *de facto*. V případech vyvlastnění *de facto* nedochází k zákonnému vyvlastnění a vlastnická práva vlastníka jsou zachována. Dispozice s předmětem vlastnictví je však omezena nebo je nemožná. ESLP však obecně postupuje velmi obezřetně při posuzování a konstatování existence *de*

facto vyvlastnění (viz. např. *Papamichalopoulos*[4] nebo *Vasilescu*[5]).

Pro naplnění požadavku existence „veřejného zájmu“ není nutné, aby široká veřejnost měla přímý užitek z vyvlastněného majetku. Judikatura ESLP připouští, že existence veřejného zájmu může být shledána i v případech převodu majetku z jedné osoby soukromého práva na druhou osobu soukromého práva. ESLP v případě *James* uvedl, že zabránění majetku, které sleduje legitimní sociální, ekonomickou nebo jinou politiku, může být ve veřejném zájmu, i když široká veřejnost nemá přímý užitek ze zabraného majetku. Při posuzování zda opatření přijaté státem bylo „ve veřejném zájmu“ ESLP přiznává státům poměrně širokou mez uvážení (státy disponují širokou mezí uvážení při určování existence veřejného zájmu)[6]. ESLP má v této oblasti pouze omezenou pravomoc přezkumu. Státům je tak dána široká mez působnosti v posouzení zda existuje legitimní cíl, který je ve veřejném zájmu, jelikož opatření, kterými dochází k odnětí majetku, musí být nejenom ve veřejném zájmu, ale také musí sledovat legitimní cíl.

Při přijímání opatření, kterými dochází ke zbavení majetku, státy musí kromě sledování legitimního cíle dodržovat také rozumný (přiměřený) vztah proporcionality mezi užitými prostředky a legitimním cílem. Užitá opatření musí být přiměřená k dosažení legitimního cíle. V dikci druhého pravidla není podmínka dodržení zásady proporcionality uvedena. Proporcionalita je však obecnou zásadou judikatury ESLP, která se prolíná celým čl.1 Protokolu 1. Požadavek proporcionality ukládá státům procesní závazky při odnímání majetku fyzickým osobám (viz. např. *Hentrich* [7]). Zásada proporcionality vyžaduje, aby v rámci každého opatření mající za následek odnětí majetku, byl zachován rozumný vztah proporcionality mezi užitými prostředky a zamýšleným cílem, neboli „spravedlivá rovnováha“. Tato spravedlivá rovnováha musí být zachována mezi požadavky obecného zájmu společnosti a požadavky ochrany lidských práv jednotlivce. Spravedlivá rovnováha bude narušena vždy, pokud jednatel ponese „individuální a nadměrné břemeno“ (viz. např. *Sporrong a Lönnroth*). ESLP aplikuje test spravedlivé rovnováhy pro vyhodnocení zákonnosti zásahu státu do soukromého vlastnictví, a to bez ohledu na pravidlo, které je aplikovatelné v rámci čl. 1 Protokolu 1. Pokud je majetek odňat v souladu s legitimním cílem, „ve veřejném zájmu“, a „v souladu s podmínkami stanovenými zákonem“, k porušení druhého pravidla dojde, pouze pokud odnětí majetku bude disproporcionální ke sledovanému cíli, a bude tak ukládat poškozené osobě nadměrné břemeno. Při posuzování existence proporcionality se ESLP soustředí především na dva faktory: a) možnost kompenzace (faktor kompenzace), b) možnost napadení zásahu do majetkových práv procesními prostředky (faktor řádného procesu). Článek 1 Protokolu 1 však jednotlivci nezaručuje nárok na kompenzaci v plné výši, a tedy přiznání plné tržní hodnoty odňatého majetku.

Podle ustálené judikatury ESLP pojmy „zákonný“ nebo „zákon“ v Úmluvě neodkazují pouze na vnitrostátní právo, ale vztahují se také na kvalitu práva a vyžadují, aby bylo v souladu s vládou práva (*rule of law*). Za charakteristiky vlády práva lze označit jeho přístupnost, předvídatelnost a nearbitrárnost. „Zákon“ v kontextu druhé věty prvního odstavce čl. 1 Protokolu 1 má tedy širší význam a nevztahuje se pouze na vnitrostátní právo. Je třeba jej chápat v materiálním, a nikoliv ve formálním smyslu. Pod pojem „stanovené zákonem“ lze tedy zahrnout i základní právní zásady společné všem smluvním stranám Úmluvy, jakož i judikaturu (viz. např. *Cantoni v. Itálie*). Lze shrnout, že v rámci aplikace druhého pravidla ESLP zkoumá zda odnětí majetku bylo učiněno v souladu s vnitrostátní legislativou, která je dostatečně určitá a přístupná veřejnosti a není arbitrární

Odkaz na „obecné zásady mezinárodního práva“ se vztahuje pouze na cizí státní příslušníky, nikoliv na občany státu proti němuž stížnost směřuje (viz. např. *Lithgow v. Spojené království*), a to z následujících důvodů:

- zásady mezinárodního práva byly speciálně vytvořeny ve prospěch cizích státních příslušníků,
- v případě, že by se tyto zásady vztahovaly i na občany, výraz „ve veřejném zájmu“ by byl

nadbytečný, jelikož požadavek vyvlastnění ve veřejném zájmu je také jednou z obecných zásad mezinárodního práva,

- v případech, kdy je majetek odebrán za účelem výkonu sociálních reforem nebo ekonomické restrukturalizace země, mohou existovat důvody pro rozlišování mezi občany a cizími státními příslušníky ve vztahu k poskytované kompenzaci; v případech odnětí majetku státem by občané měli nést větší břemeno ve veřejném zájmu než cizí státní příslušníci, jelikož se tito neúčastní voleb, na jejichž základě je sestavována vláda, která odnětí provádí.

Třetí pravidlo - kontrola užívání majetku

Třetí pravidlo (druhý odstavec čl. 1 Protokolu 1) zní: *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.* Třetí pravidlo se vztahuje na situace, kdy stát zasahuje do vlastnických práv prostřednictvím kontroly užívání majetku. Jedná se např. o případy, kdy stát uvalí omezení na užívání půdy z důvodu kontroly plánování nebo z důvodu ochrany životního prostředí. Opatření, kterým se omezuje užívání soukromého vlastnictví, musí vlastníkovi ponechat alespoň určitý stupeň svobody v užívání jeho majetku. V opačném případě by se jednalo o odnětí majetku.

Státy jsou jedinými soudci při posuzování nezbytnosti přijímání opatření za účelem kontroly užívání majetku, avšak tato opatření musí vždy splňovat požadavek zachování „spravedlivé rovnováhy“ v souladu s požadavky jak druhého odstavce, tak i první věty prvního odstavce čl. 1 Protokolu 1 (ESLP užívá stejný přístup k interpretaci tohoto článku u všech třech pravidel – vždy zkoumá zda byla zachována „spravedlivá rovnováha“, a současně tak i splnění požadavku proporcionality). Mezi druhy omezení užívání majetku, které byly ESLP kvalifikovány jako kontrola užívání, lze uvést následující:

- uložení pozitivního závazku vlastníkovi majetku (*Denev v. Švédsko*),
- omezení dědických práv (*Marckx v. Belgie*),
- ztráta určitých výhradních práv, např. práva rybolovu ve vlastních vodách nebo práva honitby na vlastním pozemku (*Banér v. Švédsko, Chassagnou v. Francie*),
- zrušení licence státem (*Tre Traktörer Aktiebolag v. Švédsko, Fredin v. Švédsko*),
- zástava a konfiskace (*Air Canada v. UK, AGOSI v. UK*),
- zabavení majetku k uspokojení dluhů na dani (*Gasus Dossier- und Fordertechnik GmbH v. Nizozemí*).

Na rozdíl od odnětí majetku, které má za následek ztrátu vlastnictví, u kontroly užívání majetku si vlastník ponechává vlastnický titul. Z hlediska judikatury ESLP významný rozdíl mezi odnětím majetku a kontrolou jeho užívání činí nárok na kompenzaci jednotlivce. Zatímco odnětí majetku vyžaduje platbu kompenzace ve všech případech, s výjimkou výjimečných případů, u kontroly užívání majetku připadá kompenzace v úvahu naopak ve výjimečných případech. Je nutné však poznamenat, že pokud by kontrola užívání měla podstatné ekonomické dopady na vlastníka, faktor kompenzace bude relevantní při hodnocení proporcionality zásahu. I kdyby však v rámci třetího pravidla připadala kompenzace v úvahu, tak jako v případě pravidla druhého, neexistuje záruka kompenzace v plné výši.

Požadavek, aby zásah do užívání majetku byl „v souladu s obecným zájmem“ je obdobný jako požadavek obsažený ve druhém pravidle, že odnětí majetku musí být „ve veřejném zájmu“. V obou těchto případech stát musí prokázat, že zásah je v souladu s legitimním cílem ve prospěch společnosti. Z judikatury ESLP lze uvést následující případy „souladu s obecným/veřejným zájmem“:

- ochrana životního prostředí (*Pine Valley Developments Ltd, Fredin*),
- opatření pro boj s mezinárodním zločinem (*Air Canada*),

- opatření pro omezení konzumace alkoholu (*Tre Traktörer Aktiebolag*),
- ochrana morálky (*Handyside*).

Článek 1 Protokolu 1 výslovně uznává pravomoc států vybírat daně nebo ukládat jiné poplatky a pokuty. I když je tak státům připuštěna v podstatě neomezená pravomoc zasahovat do majetku jednotlivců za účelem zajištění platby daní (státy disponují širokou mezí uvážení), ochrana majetku není v této oblasti zcela vyňata. ESLP si ponechává pravomoc přezkumu v tom ohledu, aby daně nebo pokuty nebyly nezákonné nebo nepřiměřené, tedy aby nevalovaly nadměrné břemeno na dotčenou osobu.

První pravidlo - pokojné užívání majetku

Toto pravidlo (první věta prvního odstavce čl.1 Protokolu 1) ESLP aplikuje v případech, kdy opatření veřejné moci, které zasahuje do práva na pokojné užívání majetku jednotlivce, nezakládá ani odnětí majetku ani kontrolu jeho užívání (viz. např. *Iatridis v. Řecko*[8] nebo *Loizidou v. Turecko*[9]). První pravidlo je tedy „záchytným“ pravidlem pro zásahy do majetkových práv, které nelze podřadit pod druhé ani pod třetí pravidlo. Význam aplikace prvního pravidla spočívá v tom, že brání státům argumentovat v rámci druhého pravidla, že napadeným jednáním v podstatě nedochází k odnětí vlastnického titulu jednotlivce k předmětnému majetku.

IV. Ochrana práva na vlastnictví v právu EU

Listina základních práv EU v článku 17 stanoví:

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 podmíněk, 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.

Duševní vlastnictví je chráněno.

Tento článek vychází z čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě. Na rozdíl od čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě výslovně zmiňuje právo vlastnit (vlastnické právo). Literárním výkladem lze tudíž předpokládat, že jeho rozsah je užší než v případě Úmluvy, avšak podle čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv EU je jeho rozsah a smysl, včetně povolených omezení, stejný jako stanoví Úmluva. Samotný ESLP se vyslovil v případě *Bosphorus Hava v. Irsko*[10], ve kterém posuzoval rozsudek Soudního dvora EU z hlediska Úmluvy, že ochrana základních práv v komunitárním právu je „srovnatelná“ s ochranou poskytovanou Úmluvou.

Soudní dvůr EU poprvé judikoval k právu vlastnit majetek ve věci *Hauer* (rozsudek ze dne 13.12.1979). Soudní dvůr EU konstatoval, že vlastnické právo není absolutní, a že musí být zohledněna jeho funkce ve společnosti (viz. dále také případy *Nold*, *Booker Aquaculture* nebo *Alliance for Natural Health*). Pojetí vlastnictví v právu EU lze shrnout slovy generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera, který uvedl, že „úpravu vlastnictví“ obsahují ty právní předpisy, které „udělují ekonomická práva podnikům“, a dále, že „vlastnictví“ je nutno vnímat jako titul, který má ekonomickou hodnotu, nikoliv jako absolutní panství nad věcí (viz. rozhodnutí ve věcech C-367/98, C-483/99 a C-503/99). Nutno podotknout, že při určování existence „majetku“ podle čl. 1 Protokolu 1 Úmluvy je ekonomická hodnota rovněž podstatným kritériem.

I když právo Unie obsahuje v čl. 17 Listiny základních práv EU vlastní úpravu ochrany vlastnického práva, čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě tvoří součást práva Unie a je pro členské státy EU závazný - v případech aplikace a interpretace práva Unie jsou členské státy vázány základními pravidly Smluv, ustanoveními Listiny základních práv EU a obecnými zásadami práva Unie, které tvoří „základní

práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a vyplývající z ústavních tradic společných členským státům“ (viz čl. 6 odst. 3 SEU). Při aplikaci práva Unie musí členské státy zároveň dbát na dodržování lidských práv a základních svobod vyplývajících z Úmluvy, včetně judikatury ESLP (viz *Matthews v. Spojené království*). Členské státy EU jsou tak v oblasti ochrany lidských práv při aplikaci práva EU vázány jak judikaturou Soudního dvora EU, tak judikaturou ESLP. Vzájemný vztah těchto soudů a jejich judikatury však nebyl dosud formálně právně vyřešen.

V. Závěr

Evropský systém ochrany lidských práv je unikátní v tom, že přiznává jednotlivcům práva vůči státům, že umožňuje jednotlivcům se těchto práv domáhat před mezinárodním soudním orgánem na základě stanovené procedury, a že disponuje mechanismem dohledu nad výkonem garantovaných práv.

Za jednu z nejproblematictějších oblastí evropského systému ochrany lidských práv lze v současné době označit vytvoření paralelního katalogu lidských práv na úrovni Evropské unie, který v podstatě v převážné většině kopíruje Úmluvu, a související pravomoc Soudního dvora EU judikovat v oblasti ochrany lidských práv. Tato skutečnost s sebou nese nebezpečí nežádoucí dvojkolejnosti evropské judikatury v oblasti lidských práv, včetně judikatury týkající se ochrany majetku. Nejeftivnější způsob jak se vyhnout odlišné interpretaci Úmluvy a rozporům v judikatuře obou soudů by bylo přistoupení Unie k Úmluvě, které předvídá jak právo Unie, tak Úmluva. Přistoupením Unie k Úmluvě by se posílila pozice ESLP, který by získal kompetenci posuzovat porušení lidských práv ze strany orgánů a institucí Unie, a to i ve vztahu k rozhodnutím Soudního dvora EU a přeměnil by se tak na nejvyšší soud pro lidská práva v Evropě. Nespornou výhodou by byla jednotná interpretace práv garantovaných v Úmluvě. Problémem by však byla skutečnost, že platná úprava základních práv Unie je rozsáhlejší, když obsahuje i práva sociální a smíšené povahy. Hrozilo by pak snížení úrovně procesní ochrany těchto práv, jelikož by je ESLP musel odmítat pro neslučitelnost *ratione materie* s Úmluvou.

Ani čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě, ani čl. 17 Listiny základních práv EU nezaručují jednotlivcům právo na získání majetku, ale právo na ochranu již existujícího vlastnického práva. Rovněž nezaručují právo každého jednotlivce na minimální množství majetku. Obě ustanovení poskytují srovnatelnou ochranu, co do smyslu a rozsahu, práva jednotlivce na pokojné užívání majetku. Vzhledem k tomu, že ESLP interpretuje pojem majetek nezávisle na vnitrostátních právních rádech, lze konstatovat, že rozsah ochrany práva jednotlivce na pokojné užívání majetku je v evropském systému ochrany lidských práv, v porovnání s vnitrostátními právními rády evropských států, širší.



Vladimíra Pejchalová Grünwaldová,
Parlamentní institut

[1] Např. Evropská sociální charta, Revidovaná evropská sociální charta, Rámcová úmluva o ochraně

národnostních menšin nebo Evropská charta místní samosprávy.

[2] Smlouva o Evropské Unii ve znění Lisabonské smlouvy.

[3] Před přijetím Protokolu č. 11 k Úmluvě byla jedním z rozhodovacích orgánů také Evropská komise pro lidská práva.

[4] Pozemky vlastněné stěžovateli v šedesátých letech 20. století, v době diktátorského režimu v Řecku, byly zabrány řeckou armádou, která na nich vybuodovala námořní základnu a rekreační středisko. Po znovunastolení demokratického režimu řecké orgány uznaly vlastnický titul stěžovatelů k pozemkům, ale rozhodly o přidělení náhradních pozemků stejné hodnoty s tím, že pozemky stěžovatelů nebyly nikdy formálně právně vyvlastněny, a že tudíž stěžovatelé nebyli nikdy zbaveni jejich majetku. ESLP uvedl, že od doby okupace pozemků, stěžovatelé je nemohli užívat, prodat, zastavit, odkázat nebo darovat, a že jim byl dokonce znemožněn na pozemky přístup. Pokusy o výměnu za jiné pozemky stejné hodnoty byly neúspěšné a stěžovatelé neobdrželi náhradu za jejich ztrátu. ESLP konstatoval, že došlo k de facto vyvlastnění - ztráta veškeré možnosti nakládat s předmětnými pozemky spolu s neúspěšnými pokusy napravit situaci způsobily dostatečně vážné následky pro stěžovatele, kteří tak byli vyvlastněni de facto způsobem neslučitelným s jejich právy na pokojné užívání majetku.

[5] V daném případě došlo k nezákonnému zabavení zlatých mincí stěžovatelce policií při nezákonné prohlídce jejího obydlí. Stěžovatelčiny pokusy získat mince nazpět prostřednictvím soudního řízení byly neúspěšné. ESLP konstatoval, že s ohledem na skutkové okolnosti došlo k de facto vyvlastnění.

[6] ESLP konstatoval v případě James v. Spojené království následující: vzhledem k tomu, že státy mají přímou znalost jejich společnosti a jejich potřeb, národní orgány jsou v zásadě lépe vybaveny než mezinárodní soudce pro posouzení co je ve veřejném zájmu ... je proto na národních orgánech učinit prvotní hodnocení existence problému veřejného zájmu, který by opravňoval k přijetí opatření k odnětí majetku, a nápravných opatření, která mohou být učiněna.

[7] Rozhodnutí nemůže být legitimní za absence kontradiktorního řízení, které dodržuje zásadu rovnosti zbraní ... za účelem posouzení proporcionality zásahu, Soud zkoumá stupeň ochrany před arbitrárností v rámci řízení v daném případě ... stěžovatelka nesla individuální a nepřiměřené břemeno, které mohlo být učiněno legitimním pouze pokud by měla možnost - která jí byla odmítnuta - účinně napadnout opatření proti ní vydané ... byla narušena spravedlivá rovnováha mezi ochranou majetkového práva a požadavky obecného zájmu.

[8] Stěžovatel byl nájemcem, nikoliv vlastníkem, a tedy zásah státu nebylo možno posuzovat pod druhým ani pod třetím pravidlem.

[9] Vlastníkovi nebyl umožněn přístup na jeho pozemek na území severního Kypru tureckou armádou, ESLP konstatoval, že se jedná o pokračující zásah do práva na pokojné užívání majetku, který nelze označit ani za odnětí majetku ani za kontrolu jeho užívání.

[10] Případ se týkal stížnosti charterové letecké společnosti registrované v Turecku Bosphorus Hava na porušení článku 1 Protokolu č. 1. Bosphorus Hava si pronajala letadlo od Jugoslávské letecké společnosti JAT, které bylo zabaveno irskými úřady v roce 1993 podle nařízení Rady 990/93, které implementovalo sankce OSN proti Federální republice Jugoslávie. V rámci řízení před národními soudy Nejvyšší soud podal předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU zda se na letadlo vztahovalo nařízení 990/93. Soudní dvůr EU v roce 1996 shledal, že ano. Mezitím nájemní smlouva Bosphorus Airways vypršela. V té době byly také sankce proti Jugoslávii staženy a irské úřady vrátily letadlo přímo JAT. Bosphorus Airways ztratily přibližně tři roky jejich čtyřletého pronájmu letadla. ESLP uvedl, že nařízení 990/93 bylo obecně aplikovatelné na všechny členské státy a závazné ve svém celku, přičemž o jeho přímé aplikovatelnosti nemohlo být pochyb. Nařízení se stalo součástí irského práva s účinností od dubna 1993. Irské orgány se správně považovaly být povinné letadlo, na které se vztahovalo nařízení, zabavit. ESLP konstatoval, že napadené konfiskační opatření bylo v souladu se závazky irského státu vyplývající z evropského práva, konkrétně z nařízení 990/93. ESLP shledal, že ochrana základních práv evropským právem byla v daném čase „srovnatelná“ s ochranou poskytovanou Úmluvou. Tudíž vznikla presumpce, že se Irsko neodchýlilo od požadavků Úmluvy, když implementovalo právní závazky vyplývající z jeho členství v Evropském společenství.

Další články:

- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Doručování soudních písemností ze zahraničí do ČR](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc únor 2026](#)
- [Digital Fairness Act a influencer marketing - cesta ke konci roztržitosti regulace?](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc leden 2026](#)
- [IATA Travel & Cargo akreditace v letectví - v čem spočívají její výhody?](#)
- [Digital Omnibus o AI: návrh nařízení o zjednodušení pravidel pro umělou inteligenci](#)
- [Rozhodčí nálezy vydané ruskými rozhodčími soudy a jejich uznání a výkon na území EU](#)
- [Environmentální tvrzení společností v hledáčku EU: Jak se vyhnout greenwashingu a obstát v nové regulaci?](#)
- [AIFMD II v České republice: Schvalovací proces a co čeká investiční společnosti](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc prosinec 2025](#)