

# ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V JUDIKATUŘE EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA VE ŠTRASBURKU

**Marek Hanák**

*Dnem 18. března 1992 vstoupila pro bývalou ČSFR v platnost Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, (dále jen Úmluva). Česká republika se považuje být vázána Evropskou úmluvou o lidských právech a základních svobodách a jejími protokoly s účinností od 1. ledna 1993. Podle této úmluvy mají fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny jednotlivců, za předpokladu, že se považují za oběti v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou, právo podle článku 34 obrátit se na Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku (The European Court of Human Rights) s individuální stížností. Z výše uvedeného vyplývá, že od 18. března 1992 mohou i jednotlivé subjekty v České republice využít ochrany poskytované štrasburským soudem.<sup>1)</sup> Přestože mi dosud není znám případ, kdy by se předmětem zájmu Evropského soudu pro lidská práva stala Česká republika na základě stížnosti související s tematikou územního plánování, bylo již v otázce územního plánování štrasburským soudem judikováno, a to v případě Elia S. r. l. proti Itálii.<sup>2)</sup> Případ je natolik zajímavý, že jsem se rozhodl věnovat mu pozornost na stránkách tohoto časopisu a věřím, že Vás zaujme stejně jako mě.*

## **Skutkový stav**

Stěžovatelkou byla italská společnost s ručením omezeným, Elia S. r. l., která byla od roku 1967 vlastníkem pozemku o výměře cca 65 000 m<sup>2</sup>, nacházejícího se v katastru obce Pomezia. V roce 1963 tato obec vyslovila souhlas se stavebním projektem, který měl být na tomto pozemku realizován. V prosinci 1967 zahájil Městský úřad v Pomezii (dále jen „městský úřad“) jednání o všeobecném plánu územního rozvoje („piano regolatore generale“), jímž byl pozemek stěžující si společnosti určen k vytvoření veřejného parku. V listopadu 1974 byl tento plán schválen krajem Lazio. V důsledku toho byl pro účely vyvlastnění na pozemek uvalen absolutní zákaz stavebních prací. V souladu s čl. 2 zákona č. 1187 z roku 1968 tento zákaz pozbyl v roce 1979 účinnosti, jelikož během pětileté lhůty nebyl přijat podrobný plán rozvoje obce.

Navzdory vypršení zákazu stavebních prací nebylo pozemku navráceno původní určení. Pozemek totiž v očekávání rozhodnutí obce o novém určení podléhal režimu stanovenému čl. 4 zákona č. 10 z roku 1977, jenž ve svém důsledku znamenal omezení práva provádět stavební práce. V březnu 1987 zmíněná společnost požádala městský úřad, aby rozhodl o novém určení pozemku. Žádost však zůstala bez odezvy, což bylo ekvivalentní odmítnutí. Společnost se následně obrátila s oprav-

ným prostředkem na správní soud s tím, že městský úřad je povinen o novém určení rozhodnout a že jeho nečinnost je nezákonná. Kromě toho žádala, aby byl její pozemek klasifikován jako stavební. Správní soud dospěl k závěru, že nečinnost úřadu je nezákonná a nařídil mu, aby o něm rozhodl. Uvedl však, že úřad je oprávněn dát pozemku určení podle svého uvážení. Městský úřad se proti rozsudku odvolal, Státní rada však odvolání zamítla. Městský úřad na rozsudek nicméně nereagoval a navzdory výzvě společnosti Elia S. r. l. ze září 1992 ke zjednání nápravy zůstal ve věci nečinný. Teprve rozhodnutím z října 1995 zahájil městský úřad práce na podrobném plánu rozvoje oblasti a znovu na pozemek stěžující si společnosti pro účely předpokládaného vyvlastnění uvalil absolutní zákaz stavebních prací. Pozemek přitom klasifikoval jako určený k veřejným službám. Podrobný plán rozvoje obce byl přijat v březnu 1999.

## **Právní stav**

Společnost Elia S. r. l. se v roce 1997 obrátila se stížností na Evropskou komisi pro lidská práva, v níž tvrdila, že byl porušen čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Ve stížnosti bylo rovněž namítáno, že se stěžovatel stal obětí vyvlastnění *de facto*, jež je výsledkem zákazu stavebních prací, které snížily na minimum hodnotu a možnost s pozemkem nakládat. Ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě 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. 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. Po vstupu v platnost Protokolu č. 11 k Úmluvě (1. listopadu 1998) posuzování stížností převzal Evropský soud pro lidská práva, jehož senát prohlásil stížnost za přijatelnou k meritornímu posouzení. Samotné řízení proběhlo písemně.

## **Řízení před soudem**

Soud se v následně probíhajícím řízení zabýval existencí zásahu do vlastnického práva a ospravedlněním tohoto zásahu. Štrasburský soud především konstatoval, že čl. 1 Protokolu č. 1 obsahuje tři různé normy: první má všeobecný charakter a vyslovuje princip respektování vlastnictví, druhá se týká zbavení vlastnictví a podrobuje jej určitým podmínkám, třetí pak přiznává státům mimo jiné pravomoc upravit užívání majetku v souladu s obecným zájmem. Soud konstatoval, že opatření zakazující stavební práce nevedla k formálnímu zbavení vlastnictví, jelikož vlastnické právo zůstalo právně nedotčeno. V tomto ohledu však považoval soud za důležité

1) Petrová, E.: Stížnosti na Českou republiku před Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku, *Justiční praxe* 7/2002, s. 464

2) *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*, Aspi Publishing 3/2002

zabývat se tím, zda daná situace nebyla ekvivalentní vyvlastnění *de facto*, jak namítala stěžující si společnost. V této souvislosti soud poznal, že všechny důsledky vzniklé situace vyplývají ze snížení možnosti nakládat s majetkem. Jsou výsledkem omezení uvalených na vlastnické právo, jakož i dopadem těchto omezení na hodnotu nemovitosti. Přesto, i když toto právo ztratilo ze své podstaty, nezankulo. Důsledky příslušných opatření nejsou takové, aby je bylo možno kvalifikovat jako zbavení vlastnictví. Soud v tomto směru podotkl, že společnost nepřišla ani o přístup k pozemku, ani o kontrolu nad ním, a možnost pozemek prodat, i když byla znesnadněna, přetrvávala. Za těchto podmínek nedošlo dle soudu k vyvlastnění *de facto*.

Soud se dále zabýval tím, zda byla zachována spravedlivá rovnováha mezi požadavky obecného zájmu společenství a imperativy ochrany základních práv jednotlivce. Bylo argumentováno tím, že výsledkem shora popsaných událostí byl zásah do vlastnického práva trvající již déle než dvacet šest let od schválení uvedeného všeobecného plánu a více než třicet let od okamžiku, kdy o něm začal městský úřad jednat. Podle právního názoru štrasburského soudu během celé uvedené doby zůstala společnost Elia S. r. l. v naprosté nejistotě, pokud jde o budoucnost jejího vlastnictví: v počátečním období s ohledem na to, že všeobecný plán územního rozvoje uvalil na pozemek zákaz stavebních prací pro účely vyvlastnění, mohl být přijat podrobný plán, což se nestalo; po roce

1979 mohl být na pozemek uvalen nový zákaz, k čemuž došlo o šestnáct let později.

Soud poznamenal, že žádosti adresované městskému úřadu a opravné prostředky podané správním soudům nejistotu, jež panovala v letech 1979 až 1995, nesnížily. Dále soud konstatoval, že zákazy stavebních prací bránily v plném užívání vlastnického práva a zvýraznily škodlivé dopady na situaci stěžující si společnosti tím, že mimo jiné značně snížily šance pozemek prodat. Soud rovněž vyslovil závěr, že vnitrostátní legislativa nedává možnost získat odškodnění. Okolnosti případu, zejména nejistota, znásobená neexistencí jakéhokoli účinného vnitrostátního prostředku způsobilého inkriminovanou situaci napravit, ve spojení s překážkami v plném užívání vlastnického práva a absencí odškodnění, vedly soud k závěru, že stěžující si společnost musela nést zvláštní a nadměrné břemeno, které porušilo spravedlivou rovnováhu, jež musí panovat mezi požadavky obecného zájmu na straně jedné a ochranou práva na pokojné užívání majetku na straně druhé.

*Dne 2. srpna 2001 vyhlásil předseda senátu 2. sekce Evropského soudu pro lidská práva v Paláci lidských práv ve Štrasburku rozsudek ve věci Elia S. r. l. proti Itálii s tímto výsledkem:*

*Štrasburský soud jednomyslně rozhodl, že v daném případě byl porušen čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě a šesti hlasy proti jednomu, že otázka aplikace č. 41 Úmluvy (poskytnutí spravedlivého zado-*

*stiučnění) není dostatečně připravena a její posouzení se odkládá. Nutno poznamenat, že k rozsudku připojil částečně nesouhlasné stanovisko soudce B. Conforti (Itálie).*

## **Závěr**

Soudím, že shora uvedené argumenty Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku mají z hlediska pořizovatelů a schvalovatelů územně plánovací dokumentace v České republice zřetelný a nesporný význam. Jsem přesvědčen o tom, že principy zmíněné soudem v daném případě mají obecnou platnost, jakkoliv byly vysloveny v případě stížnosti týkající se Itálie a nikoliv České republiky. Je nesporné, že územní plánování se svými dopady na řešené území dotýká vlastnického práva, které požívá ochrany ústavními i mezinárodními dokumenty. Domnívám se, že s ohledem na stávající právní úpravu územního plánování vylučující jakýkoliv účinný vnitrostátní prostředek nápravy porušení práv vlastníků dotčených pozemků, je význam rozsudku štrasburského soudu v případě Elia S. r. l. i pro Českou republiku nepopíratelný. O nedostatecích stávající právní úpravy územního plánování ostatně vypovídají i stížnosti adresované ombudsmanovi JUDr. Otakarovi Motejlovi, jež se svým obsahem nápadně podobají stížnosti výše jmenované italské společnosti.<sup>3)</sup>

*Mgr. Marek Hanák  
Kancelář veřejného ochránce práv*

3) Bližší informace o činnosti veřejného ochránce práv lze získat na internetové adrese [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz), případně prostřednictvím telefonické informační linky (542 542 888), na níž službu konají právníci v době od 8.00 – 16.00 (Po až Pá) zodpovídají dotazy týkající se postavení, pravomocí a činnosti ombudsmana. Na shora uvedené webové stránce je mimo jiné přístupná souhrnná zpráva veřejného ochránce práv, ve které jsou shrnuty poznatky z působení ombudsmana, včetně vybraných případů, jimiž se v uplynulém roce zabýval. Zvláštní partie se věnuje rovněž případům z oblasti veřejného stavebního práva. K souhrnné zprávě nutno ještě dodat, že dle ustanovení § 23 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, se zpráva předkládá každoročně do 31. března Poslanecké sněmovně a současně se zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu a vhodným způsobem se zveřejňuje.