

Pine Valley Developments Ltd a ostatní proti Irsku, rozsudek ze dne 29. 11. 1991

Stěžovatel: Pine Valley Developments Ltd a ostatní

Žalovaný stát: Irsko

Číslo stížnosti: 12742/87

Datum: 29.11.1991

Článek Úmluvy: čl. 13

čl. 14

čl. 25

čl. 26

čl. 32

čl. 43

čl. 47

čl. 50

Rozhodovací formace: Senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: diskriminace, kritéria přípustnosti, veřejný zájem, vlastnictví, vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy, vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva/zbavení majetku

Významnost: 1

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

29. listopadu 1991

VĚC PINE VALLEY DEVELOPMENTS LTD A DALŠÍ

(Rozsudek ve věci Pine Valley Developments Ltd a další versus Irsko)

Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soud“), zasedající v souladu s článkem 43 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a s relevantními ustanoveními Jednacího řádu Soudu jako senát, který tvořili soudci R. Ryssdal, předseda, D. Bindschedler-Robertová, J. Pinheiro Farinha, L.-E. Pettiti, C. Russo, J. De Meyer, E. Palmová, I. Foighel, J. Blayney, ad hoc soudce, jakož i M.-A. Eissen, tajemník Soudu, a H. Petzold, zástupce tajemníka Soudu, po uzavřené poradě, která se konala ve dnech 24. května a 23. října 1991, posledně uvedeného data vynesl následující rozsudek:

POSTUP

1. Případ byl postoupen Soudu Evropskou komisí pro lidská práva (dále jen „Komise“) dne 11. července a vládou Irska (dále jen „Vláda“) dne 11. září 1990 ve tříměsíční lhůtě stanovené článkem 32 § 1 a článkem 47 Úmluvy. Případ vycházel ze stížnosti (č. 12742/87) proti Irsku,

podané u Komise podle článku 25 dne 6. ledna 1987 dvěma společnostmi registrovanými v tomto státě, Pine Valley Developments Ltd (dále jen „Pine Valley“) a Healy Holdings Ltd (dále jen „Healy Holdings“), a irským občanem panem Danielem Healym.

Požadavek Komise a žádost Vlády se opíraly o články 44 a 48, a pokud jde o požadavek Komise, též o prohlášení, jímž Irsko uznalo obligatorní pravomoc Soudu (článek 46). Předmětem požadavku Komise bylo získat rozhodnutí o tom, zda skutkové okolnosti případu znamenají porušení závazků žalovaného státu podle článků 13 a 14 Úmluvy a článku 1 Protokolu č. 1; i když totéž platí pro žádost Vlády, bylo jejím prvním účelem docílit rozhodnutí, že případ je nepřipustný na základě předběžných argumentů a námitek předložených Vládou.

2. V odpovědi na dotazy zadané podle ustanovení 33 § 3 písm. d) Jednacího řádu Soudu žadatelé prohlásili, že si přejí zúčastnit se řízení, a jmenovali právní zástupce, kteří je budou zastupovat (článek 30).
3. Senát, který bylo třeba vytvořit, zahrnoval ex officio pana B. Walshe, zvoleného soudce s irským státním občanstvím (článek 43 Úmluvy), a pana R. Ryssdala, předsedu Soudu (ustanovení 21 § 3 písm. b/ Jednacího řádu Soudu). Dne 27. srpna 1990 předseda vylosoval za účasti tajemníka Soudu jména dalších sedmi členů, jimiž se stali D. Bindschedler-Robertová, J. Pinheiro Farinha, L.-E. Pettiti, C. Russo, J. De Meyer, E. Palmová a I. Foighel (článek 43 in fine Úmluvy a ustanovení 21 § 4 Jednacího řádu Soudu).

Dne 27. září 1990 pan Walsh odstoupil z funkce podle ustanovení 24 § 2 Jednacího řádu Soudu. Dopisem ze dne 6. listopadu vyznamenal zástupce Vlády tajemníka Soudu o jmenování pana Johna Blayneyho, soudce Nejvyššího soudu Irska, jako ad hoc soudce (článek 43 Úmluvy a ustanovení 23 Jednacího řádu Soudu).

4. Pan Ryssdal se ujal funkce předsedy senátu (ustanovení 21 § 5 Jednacího řádu Soudu) a prostřednictvím tajemníka Soudu konzultoval se zástupcem Vlády, s delegátem Komise a se zástupci stěžovatelů ohledně organizace řízení (ustanovení 37 § 1 a ustanovení 38 Jednacího řádu Soudu).

V souladu s nařízením v důsledku toho vydaným obdržel tajemník Soudu dne 14. ledna 1991 vyjádření Vlády a ve dnech 15. a 16. ledna 1991 vyjádření stěžovatelů. Dopisem ze dne 13. března jej informoval sekretář Komise, že delegát předloží své připomínky v průběhu ústního jednání.

5. Nařízením ze dne 13. května 1991 poskytl předseda panu Healymu právní pomoc (ustanovení 4 dodatku k Jednacímu řádu Soudu).
6. V souladu s nařízením předsedy se veřejné ústní jednání konalo v Paláci lidských práv ve Strasbourgu dne 21. května 1991. Předtím se uskutečnilo předběžné zasedání Soudu.

Před Soud předstoupili:

(a) za vládu E. Kilcullenová, asistentka právního poradce, Ministerstvo zahraničních věcí, zástupce Vlády, H. Whelehan, starší rada, J. O' Reilly, starší rada, zástupci, J. Gormley, Úřad generálního prokurátora, J. Ryan, Ministerstvo životního prostředí, poradci;

(b) za Komisi Sir Basil Hall, delegát;

(c) za stěžovatele P. O'Sullivan, starší rada, zástupce, G. Walsh, právní poradce.

Soud vyslechl vystoupení pana Whelehana a pana O'Reillyho za Vládu, Sira Basila Halla za Komisi a pana O'Sullivanova za stěžovatele, jakož i odpovědi na dotazy položené Soudem a individuálně dvěma jeho členy.

7. Při ústním jednání nebo krátce před ním obdržel tajemník Soudu od Komise písemnou odpověď na otázky položené Soudem, od Komise, vlády a stěžovatelů několik dokumentů, jejichž předložení si od nich vyžádal Soud, a od stěžovatelů několik dalších dokumentů, které předložili z vlastní iniciativy.

Na základě svolení uděleného předsedou při ústním jednání předložila vláda dne 10. června 1991 komentáře k dokumentům předloženým stěžovateli; vláda namítla, inter alia, že některé z nich byly předloženy pozdě a že by tudíž neměly být akceptovány. Soud však přesto rozhodl, že je bude akceptovat – jednalo se o materiály, které buď již byly ve spise Komise, a tudíž k dispozici Soudu, nebo se týkaly aplikace článku 50, tj. otázky, která je vyhrazena pro tento rozsudek.

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

1. Zvláštní okolnosti případu
2. Úvod
3. První a druhý stěžovatel, Pine Valley a Healy Holdings, měly za svou hlavní činnost nákup a zhodnocování pozemků. První z těchto společností, která byla jako pobočka ve stoprocentním vlastnictví druhé společnosti, byla vymazána z obchodního rejstříku dne 26. října 1990 a rozpuštěna dne 6. listopadu 1990, protože nepředložila roční rozvahy po více než osm let. Od roku 1981 je nepředložila ani společnost Healy Holdings; ve dnech 14. října a 29. listopadu 1985 jmenovali dva privilegovaní věřitelé správce této společnosti. Třetí stěžovatel, pan Daniel Healy, je ředitelem společnosti Healy Holdings a jejím jediným bezprostředním podílníkem; dne 19. července 1990 byl na něho uvalen konkurs na základě rozhodnutí anglického soudu.
4. Dne 15. listopadu 1978 se společnost Pine Valley zavázala odkoupit 21,5 akrů půdy v Clondalkinu, Hrabství Dublin, za 550 000 irských liber (IRL). Učinila tak spoléhajíc se na povolení podle předběžného plánu urbanizace (viz níže odstavec 29), předvírajícího výstavbu průmyslového skladu a kanceláří v dané lokalitě. Toto povolení, které bylo zapsáno v úředním rejstříku urbanizace (viz níže odstavec 31), bylo uděleno dne 10. března 1977 ministrem pro místní správu tehdejšímu majiteli, panu Patricku Thorntonovi, na jeho odvolání proti zamítnutí Radou Hrabství Dublin vydat úplné urbanizační povolení. Jedním z důvodů tohoto zamítnutí bylo, že lokalita je vyhrazena pro další rozvoj zemědělství, aby byl zachován zelený pás.
5. Dne 15. září 1980 odmítla Rada Hrabství Dublin podobné urbanizační povolení (viz níže odstavec 29), o něž společnost Pine Valley požádala dne 16. července 1980, spoléhajíc se na povolení podle předběžného plánu urbanizace. Společnost Pine Valley pak požádala o podmíněné nařízení (mandamus), jímž by se radě uložilo vydat takovéto povolení; takovéto nařízení bylo Vrchním soudem dne 8. prosince 1980 vydáno a dne 27. května 1981 bylo rozhodnutím Vrchního soudu prohlášeno za konečné.
6. Dne 17. července 1981 prodala společnost Pine Valley uvedený pozemek společnosti Healy Holdings za 550 000 IRL.
7. První případ Pine Valley
8. Dne 5. února 1982, na základě odvolání Rady Hrabství Dublin proti rozhodnutí Vrchního soudu Nejvyšší soud konstatoval, že udělení povolení podle předběžného plánu urbanizace bylo ultra vires a že bylo tudíž nulitní. Nejvyšší soud konstatoval, že příslušné zákonné ustanovení (oddíl 26 zákona o místní správě /plánování a urbanizace/ z roku 1963) nezmocňovalo ministra pro místní správu přijímat na základě odvolání proti zamítnutí plánovacím orgánem rozhodnutí, které – jako je tomu v daném případě – odporuje plánu urbanizace.
9. V důsledku tohoto rozhodnutí nemohl být pozemek zhodnocen a jeho hodnota se tak podstatně snížila. V červnu 1988 jej správce Healy Holdings prodal na volném trhu za 50 000 IRL.
10. Zákon o místní správě (plánování a urbanizace) z roku 1982
11. Zákon o místní správě (plánování a urbanizace) z roku 1982 (dále jen „zákon z roku 1982“) byl přijat za účelem homologace certifikátů a povolení, jejichž platnost byla zpochybňována v

důsledku rozhodnutí Nejvyššího soudu. Zákon vstoupil v platnost dne 28. července 1982.

12. Oddíl 6 zákona z roku 1982 zní takto:

„(1) Certifikát nebo povolení udělené na základě odvolání ... před 15. březnem 1977 nejsou platné a nebudou pokládány za platné kdykoliv předtím z toho pouhého důvodu, že dané úpravy odporovaly nebo by byly odporovaly plánu urbanizace vypracovanému správou pro územní plánování, jejíž rozhodnutí bylo odvoláním napadeno.

(2) Jestliže by, bez ohledu na tento odstavec, některá nebo všechna ustanovení odstavce 1 odporovala právu garantovanému kterékoliv osobě Ústavou, pak budou ustanovení tohoto odstavce podrobena takovému omezení, které je nezbytné pro to, aby zajistilo, že k takovému rozporu nedojde, přičemž ale jinak budou platná a účinná.“

Datum 15. března 1977 bylo dnem, kdy byl zřízen Výbor pro územní plánování (An Bord Pleanála), na který byly přeneseny funkce odvolacího orgánu, které byly dříve svěřeny ministru pro místní správu zákonem o místní správě (plánování a urbanizace) z roku 1976.

16. Zákon z roku 1982 ve svém oddílu 2 rovněž upravoval dobu platnosti určitých povolení. Jeho účinkem bylo, že například předběžné povolení udělené 10. března 1977, jako tomu bylo v daném případě, pozbylo platnosti dnem 10. března 1984. Podle oddílu 4 však mohl orgán územního plánování období platnosti povolení prodloužit za podmínky, inter alia, že před uplynutím platnosti již byly vykonány podstatné práce.

17. Během projednávání zákona z roku 1982 v Seanad Éireann (Horní komora Parlamentu) byly státnímu ministrovi pro životní prostředí položeny tyto otázky:

„Chápu, že Nejvyšší soud prohlásil některá územní povolení za neplatná. Souhlasím s tím, že zákon musí být novelizován, avšak kdo bude rozhodovat podle odstavce 2 o tom, zda budou porušena ústavní práva některé osoby? Mohl by nám ministr upřesnit, co měl na mysli?

Ministr odpověděl:

„O tom by měl rozhodnout soud. Odstavec 2 byl začleněn navrhovatelem parlamentu se souhlasem generálního prokurátora, aby zaručil práva stran v každém řízení před soudy a aby zajistil, že žádný soud nebude zbaven jurisdikce týkající se otázky vzniklé v takovém řízení. Účelem tohoto odstavce je rovněž čelit případům neústavního zasahování do majetkových práv.“ (Oficiální zpráva z parlamentní debaty v Seanad Éireann dne 22. července 1982).

18. Dne 4. srpna 1982 požádala společnost Pine Valley Radu Hrabství Dublin o územní povolení (viz níže odstavec 29) na základě předběžného povolení uděleného v roce 1977; v žádosti nebyl odkaz na zákon z roku 1982. Žádost byla zamítnuta 10. prosince z toho důvodu, že Nejvyšší soud v prvním případě společnosti Pine Valley již konstatoval, že předběžné povolení není platné, jakož i ze čtyř dalších důvodů týkajících se otázek technické povahy. Proti tomuto rozhodnutí nebylo podáno ani odvolání k Výboru pro územní plánování, ani nebylo z právního hlediska napadeno jinak; podle tvrzení stěžovatelů by nemělo takové odvolání význam, protože výbor se musel omezit pouze na samotné plánování a rozvoj (viz níže odstavec 30) a nemohl podávat autoritativní výklad oddílu 6 zákona z roku 1982.

19. Několik měsíců po rozhodnutí výboru zahájili stěžovatelé druhý případ Pine Valley (viz níže odstavec 20-27). Zatímco tento případ probíhal, byly v prospěch učiněny společnosti tyto kroky:

Za prvé dne 27. dubna 1983 její architekt napsal Výboru pro územní plánování, přičemž tvrdil, že společnost Pine Valley byla zbavena výhody upravené v oddíle 6 odst. 1 zákona z roku 1982, a

požádal, aby „nespravedlivá situace“ stěžovatelů byla opětovně posouzena. Výbor odpověděl 2. května a vyslovil politování, že nemůže vyhovět.

Za druhé dne 7. září 1984 napsali výboru právní poradci stěžovatelů a požádali jej, aby projednal nevyřízené odvolání, o kterém původně rozhodl ministr pro místní správu v březnu 1977 (viz výše odstavec 9) způsobem, který byl později shledán neplatným. Výbor odpověděl 23. listopadu, že o daném odvolání „již nemůže být z jeho strany rozhodnuto“ Právní poradci požádali výbor, aby uvedl důvody tohoto rozhodnutí, avšak jeho odpověď ze dne 8. ledna 1985 se omezila na konstatování, že právní rada, kterou obdržel, je důvěrná a že nadále se již může přidržovat pouze tohoto sdělení.

1. Druhý případ Pine Valley
2. Rozhodnutí Vrchního soudu
3. Dne 11. března 1983 zahájila společnost Pine Valley řízení, k němuž se připojila společnost Healy Holdings jako žalobce dne 25. ledna 1985, proti ministru pro životní prostředí (jakožto právnímu nástupci ministra pro místní správu) a požadovala náhradu škody za porušení zákonné povinnosti, za nedbalé zastupování a za nedbalost. Žalobci později změnili své návrhy tak, že zahrnovaly požadavek náhrady škody proti státu, způsobené porušením jejich ústavních majetkových práv.

Se souhlasem stran dne 28. ledna 1985 Vrchní soud nařídil, aby otázka, zda žalobci mají k žalobě důvod, byla řešena jako otázka předběžná, a že v této souvislosti je třeba rozhodnout o následujících právních otázkách:

(a) zda k žalobě o náhradu škody proti ministru pro životní prostředí za

(i) porušení zákonné povinnosti,

1. ii) nedbalost a/nebo

(iii) nedbalé zastupování

jsou oprávněni žalobci z toho titulu, že vydal předběžné územní povolení panu Thorntonovi na základě právní rady;

(b) zda za okolností daného případu stát

(i) neochránil majetková práva žalobců, a pokud je to tak, zda je možné jej žalovat o náhradu škody,

(ii) ve svých zákonech respektoval, a pokud to bylo možné, svými zákony ochraňoval majetková práva žalobců, a pokud ne, zda je možné jej žalovat o náhradu škody.

Dne 28. června 1985 Vrchní soud konstatoval, že žalobci nemají důvod k žalobě, načež se tito odvolali k Nejvyššímu soudu. Dne 22. července uzavřeli žalobci mezi sebou dohodu, kterou Pine Valley a Healy Holdings postoupily panu Healymu svá práva v řízení a přiznaly mu veškeré výhody, které pro něho z řízení vyplynou, přičemž se vzdaly všech nároků; pan Healey se zavázal, že uhradí náklady.

2. Rozhodnutí Nejvyššího soudu

3. Dne 30. července 1986 Nejvyšší soud jednomyslně odvolání zamítl (/1987/ Irish Law Reports Monthly, str. 753-768).

4. Při zamítnutí požadavku na náhradu škody, opírajícího se o porušení zákonné povinnosti, soudce Finlay (se souhlasem soudců Griffina a Hedermana) konstatoval, že rozhodnutí ministra udělit předběžné územní povolení odporující územnímu plánu nespadá do žádné kategorie

rozhodnutí ultra vires, jež by opravňovalo k žalobě o náhradu škody; zejména neexistoval žádný důkaz, že si ministr byl vědom toho, že není oprávněn k tomu, co má vykonat.

5. Soudce Finlay opřel své zamítnutí požadavků na náhradu škody pro údajnou nedbalost a nedbalé zastupování v podstatě o důvod, že při udělování povolení jednal ministr bona fide a v souladu s radou, kterou získal od právních poradců svého ministerstva.
6. Pokud jde o požadavek na náhradu škody pro porušení ústavních majetkových práv žalobců, soudce Finlay prohlásil:

„Pokud jde o tento požadavek, musí se podle mého názoru především prozkoumat, zda existoval nespravedlivý útok na majetková práva stěžovatelů nebo zda jim bylo způsobeno nějaké bezpráví.

Při rozhodování o udělení předběžného územního povolení tehdejšímu majiteli těchto pozemků v roce 1977 ministr nechtěl nijak omezovat práva jejich majitele nebo do nich zasahovat, ale naopak chtěl tato práva spíše rozšířit a podpořit.

Nákup pozemků za účelem jejich zhodnocení je evidentně velkým příkladem spekulativního a riskantního podnikání. Změny tržních hodnot nebo ekonomických sil, změny rozhodnutí plánovacích orgánů a jejich rušení, jakož i mnoho dalších faktorů mohou ve skutečnosti učinit pozemky více či méně hodnotnými pro jejich nabyvatele.

Jsem připraven akceptovat, že v daném případě na první pohled skutečnost, že rozhodnutí ministra bylo s konečnou platností shledáno tímto Soudem nulitním, zřejmě přispělo ke snížení hodnoty pozemku pro žalobce. Avšak samotná tato skutečnost podle mého názoru ještě nutně neznamená, že žalobcům bylo způsobeno bezpráví, a jsem si jist, že to nezakládá žádný útok na majetková práva žalobců.

Povinností státu podle článku 40.3.1 Ústavy Irska je především v nejvyšší možné míře svými zákony chránit a podporovat práva občanů a za druhé chránit co nejlépe majetková práva každého občana před neoprávněným útokem a v případě učiněného bezpráví je obnovit. V případě *Monihan v. Greensmyth* (/1977/ Irish Reports 55), tento Soud ve svém rozsudku vyneseném soudcem O'Higginsem prohlásil toto:

»Konstatuje se, že záruka ochrany stanovená článkem 40.3.2 Úmluvy je kvalifikována slovy ‚co nejlépe‘. To implikuje okolnosti, za nichž stát zřejmě musí dát do rovnováhy svou ochranu práva s jinými povinnostmi vyplývajícími ze starosti o veřejné blaho.«

Shledávám rozumným pokládat za požadavek veřejného blaha poskytnout osobám, jimž jsou svěřeny zákonné pravomoci rozhodovat, imunitu proti požadavkům na náhradu škody, pokud nejednají nedbale a bona fide.

Takováto imunita by přispěla k účinnému a rozhodnému vykonávání zákonných pravomocí a vedla by podle mého názoru k odstraňování nerozhodnosti a zdržení, k nimž by jinak mohlo docházet. Proto podle mého názoru nemůže existovat, za okolností daného případu, otázka ohledně jasné povinnosti státu nahradit žalobcům škodu za situace, která vznikla. Jsem proto přesvědčen, že argumenty uplatněné ohledně požadavků na náhradu škody pro porušení ústavních práv nemohou uspět. Necítím potřebu se vyslovit k možnosti žaloby opírající se o skutečnost, že Oireachtas (Parlament) opomněl vydat zákon k ochraně práv jednotlivců, odlišné od žaloby směřující k anulování či zbavení účinnosti zákonů, které je adekvátně nechrání či nepodporují.“

25. Ve svých rozsudcích se někteří členové Nejvyššího soudu zabývali otázkou, zda se retrospektivní potvrzení platnosti územních povolení, stanovené oddílem 6 zákona z roku 1982 (viz výše odstavce 14-15), vztahuje na předběžné povolení udělené panu Thorntonovi v roce

1977. Tato otázka výslovně nefigurovala mezi dohodnutými právními otázkami, o nichž mělo být rozhodnuto (viz výše odstavec 20), a ani se nestala obsahem požadavků v daném případě; stížnost žalobců, že neměli možnost domoci se „cestou zákona retrospektivního potvrzení platnosti umožněného ustanoveními“ tohoto oddílu, nebyla státem při jeho obhajobě popřena.

Soudce Finlay prohlásil, že zákon z roku 1982 obsahuje „pojistku pro případy zahrnující ústavní práva jiných osob, která zřejmě zbavuje žalobce výhody takového retrospektivního potvrzení platnosti“.

Soudce Henchy (s nímž souhlasil soudce Griffin) řekl, že oddíl 6 zákona z roku 1982 upravuje retrospektivní potvrzení platnosti kromě případů, „kdy by bylo v rozporu s ústavním právem jednotlivce. To znamená, že společnost Pine Valley byla vyloučena z výhod daných tímto oddílem, protože vykonávala své ústavní právo napadnout platnost územního povolení před soudy.“

Soudce Lardner prohlásil:

„Nepochybně nastaly obavy, že oddíl 6 odst. 1 (zákona z roku 1982) by mohl vyústit v revokaci rozhodnutí tohoto Soudu (v prvním případě Pine Valley) a že by to mohlo založit neoprávněné zasahování legislativy do rozhodnutí soudů. Zdá se pravděpodobné, že právě proto byl začleněn do oddílu 6 odstavec 2 s cílem předejít takovému zasahování. Poradci obou stran v daném případě se shodli na tom, že tento odstavec vylučuje stěžovatele z výhody stanovené odstavcem 1 oddílu 6.“

26. Byly rovněž vysloveny některé názory ohledně vyloučení žalobců z výhody retrospektivního potvrzení platnosti.

Soudce Henchy řekl:

„Toto vyloučení bylo napadeno poradci společnosti Pine Valley jako nespravedlivě diskriminační, pokud jde o tuto společnost, avšak podle mého názoru, i když mělo za následek diskriminaci, bylo primárním a hlavním účelem tohoto oddílu předejít neústavnímu zásahu do justiční sféry tím, že by se přiznala platnost kterémukoliv územnímu povolení, které by soudy mohly pokládat za neplatné. Z toho plyne, že společnosti Pine Valley nebylo způsobeno oddílem 6 zákona z roku 1982 žádné bezpráví.“

Soudce Lardner řekl:

„... stěžovatelé tvrdili, že jejich vyloučení z výhody podle oddílu 6 odst. 1 je (a) neoprávněným útokem na jejich majetková práva nebo způsobeným bezprávím, které se negativně dotýká jejich majetkových práv, a (b) nespravedlivě je diskriminuje ve vztahu k jiným osobám, které obdržely certifikáty nebo povolení od ministra na základě odvolání podle části IV zákona z roku 1963 a kterým byla přiznána výhoda podle oddílu 6 odst. 1. Pokud jde o první tvrzení, zdá se mi, že oddíl 6 odst. 2 byl začleněn Parlamentem za účelem respektování soudních rozhodnutí a nikoliv za účelem do nich zasahovat, jestliže jsou kontraverzní ve vztahu k rozhodnutím prvního případu Pine Valley, jakož i respektování ústavních práv stran v tomto sporu, a to jak žalobce, tak žalovaného, aby jejich spor byl rozhodnut spíše soudy než Parlamentem. Možná existuje určitý konflikt mezi právem stran na to, aby jejich spor byl rozhodnut soudně, a stávajícím majetkovým zájmem stěžovatelů. Tato samotná skutečnost však podle mého názoru ještě neznamená, že stěžovatelům bylo způsobeno příkoří, a jsem přesvědčen, že nedošlo k útoku na majetková práva stěžovatelů nebo k jejich nezákonné diskriminaci.“

Ty osoby (tak jako stěžovatelé), které byly vyloučeny z výhod podle oddílu 6 odst. 1 oddílem 6 odst. 2, jakož i další příjemci územního schválení nebo povolení na základě odvolání k ministru, kteří získali výhody podle oddílu 6 odst. 1 a na něž se nevztahoval oddíl 6 odst. 2, tvoří dvě skupiny, které

byly a jsou v rozdílných situacích, přičemž vždy existoval platný a závažný důvod pro diskriminaci, k níž došlo na základě těchto oddílů.“

27. Soudce Henchy dodal, že kdyby bylo povolení podle předběžného plánu prohlášeno za neplatné, bylo by došlo k porušení smlouvy o převodu vlastnictví, což by bylo poskytl Pine Valley žalobní titul proti prodávajícímu. Pine Valley mohla také na něm požadovat formou žaloby za neoprávněné obohacení tu část prodejní ceny, kterou bylo možné přičíst na vrub uvedeného povolení. Jelikož Pine Valley neprokázala, že její ztráta nemohla být tímto způsobem nahrazena, nepodařilo se jí dokázat, že jí bylo způsobeno bezpráví ve smyslu článku 40.3.2. Ústavy.

28. Relevantní vnitrostátní právo a praxe

29. Ústava Irska

30. Ústava Irska obsahuje tato ustanovení:

Článek 40

„1. Všichni občané, jakožto lidské bytosti, jsou si rovni před zákonem.

To nebrání státu, aby ve své legislativě přihlédl k rozdílnostem ve fyzických a morálních schopnostech a ve společenském postavení.

...

3.1 Stát zaručuje a ve svých zákonech respektuje, pokud je to možné, ochranu a podporu individuálních práv občanů.

3.2 Zejména ve svých zákonech stát chrání co nejlépe před neoprávněným útokem život, osobnost, čest a majetková práva každého občana a v případě spáchaného bezpráví je brání.“

Článek 43

„1.1. Stát uznává, že člověk jako rozumná bytost má přirozené právo, s předností před právem pozitivním, na soukromé vlastnictví vnějších statků.

1.2 V důsledku toho stát zaručuje, že nepřijme žádný zákon, který by vedl ke zrušení práva na soukromé vlastnictví nebo obecného práva na převod majetku, disponování s majetkem nebo na dědění majetku.

2.1 Stát však uznává, že výkon práv uvedených v předchozích ustanoveních tohoto článku musí být v civilizované společnosti regulován principy sociální spravedlnosti.

2.2 Proto stát může, vyžadují-li to okolnosti, omezit výkon těchto práv zákonem s cílem uvést do souladu jejich výkon s požadavky veřejného blaha.“

1. Právo územního plánování

2. Povolení, rámcová povolení a schválení

3. Kromě zákona z roku 1982 (viz výše odstavce 14-16) byl hlavním právním pramenem vztahujícím se k tomuto případu zákon o místní správě (plánování a urbanizace) z roku 1963, ve znění zákona z roku 1976 se stejným názvem (dále jen „zákon z roku 1963“).

Zákon z roku 1963 a předpisy vydané k jeho aplikaci stanovily, že úřady pro urbanizaci budou vystavovat „povolení“ a „rámcová povolení“ pro úpravu pozemků. Samotná povolení postačovala jako taková. Rámcová povolení zahrnovala schválení zásad navržené úpravy, avšak byla vydávána s

výhradou následného schválení detailních plánů odvolacím orgánem, bez něhož nebylo možné zahájit práci. Úřad musel posoudit žádost o takový souhlas v mezích parametrů stanovených v rámcovém povolení a nemohl se vracet k principiální otázce. Rámcové územní povolení mohlo být revokováno pouze při změně okolností týkajících se řádného územního plánování a úpravy pozemků v oblasti.

30. Při posuzování jakékoli žádosti o povolení nebo schválení byl úřad pro urbanizaci omezen oddílem 26 odst. 1 zákona z roku 1963 na posouzení „řádného územního plánování a úpravy pozemků v oblasti“.

O odvolání proti rozhodnutí úřadu pro urbanizaci rozhodoval ministr pro místní správu nebo po 15. březnu 1977 (viz výše odstavec 15) Výbor pro územní plánování. Podle oddílu 26 odst. 5 písm. b), zákona z roku 1963 se ustanovení oddílu 26 odst. 1 aplikovalo, mutatis mutandis, na rozhodnutí o každém takovémto odvolání. Vznikla-li v řízení o odvolání nějaká právní otázka, mohl se ministr nebo výbor obrátit se žádostí o rozhodnutí na Vrchní soud (článek 82 § 3).

31. Podle zákona z roku 1963 územní povolení, která musela být zapsána v rejstříku vedeném úřadem pro urbanizaci, platila pro daný pozemek a pro „všechny osoby, které na něm byly v danou dobu zainteresovány“ (oddíly 8 a 28 odst. 5).
32. Náhrada škody
33. S výhradou četných výjimek stanovených v oddílu 56 upravoval oddíl 55 odst. 1 zákona z roku 1963 právo na náhradu škody za těchto podmínek:

„Jestliže se na základě reklamace podané u úřadu pro urbanizaci ukáže, že v důsledku rozhodnutí podle části IV tohoto zákona zahrnujícího zamítnutí udělit povolení k úpravě pozemku ... se snížila hodnota, kterou představoval pro určitou osobu v okamžiku přijetí rozhodnutí, má tato osoba právo, s výhradou ustanovení této části tohoto zákona, na zaplacení částky představující takovéto snížení úřadem pro urbanizaci ve formě náhrady škody a v případě obsazení pozemku na náhradu (eventuální) škody způsobené jejímu obchodu, podnikání nebo profesi vykonávané na tomto pozemku.“

Požadavky na náhradu škody podle tohoto oddílu musí být uplatněny do šesti měsíců po sdělení rozhodnutí, pokud okresní soud nevyhoví žádosti o prodloužení této lhůty (oddíl 55 odst. 6).

3. Oznámení o odkoupení

4. Podle oddílu 29 odst. 1 zákona z roku 1963:

„Jestliže v případě, o němž bylo rozhodnuto na základě této části tohoto zákona, bylo povolení na úpravu pozemku odmítnuto nebo bylo povoleno pouze podmíněčně a jestliže majitel pozemku tvrdí,

(a) že pozemek za daného stavu přestal být způsobilým pro rozumné užívání a

(b) že pozemek nemůže být upraven tak, aby byl způsobilý pro rozumné užívání, provedením jakýchkoliv jiných úprav, k nimž bylo uděleno povolení na základě této části tohoto zákona nebo pro které se úřad pro urbanizaci rozhodl takovéto povolení udělit, a

(c) že povolení k úpravě pozemku bylo uděleno s výhradou, že pozemek nemůže být upraven tak, aby se stal způsobilým pro rozumné užívání po provedení jakýchkoliv úprav v souladu s výše uvedenými podmínkami,

může majitel kdykoli v šestiměsíční lhůtě po tomto rozhodnutí (nebo v tak dlouhé lhůtě, jakou může ministr povolit) podat u úřadu pro urbanizaci oznámení o odkoupení, kde jej požádá, aby odkoupil jeho právo k pozemku v souladu s ustanoveními tohoto oddílu.“

Hodnota pozemku, který je předmětem takového oznámení o odkoupení, se stanovila jako „částka, kterou je možné očekávat, že získá ochotný prodávající na volném trhu“.

1. Nezávislost soudní moci
2. V případě Buckley a další (Sinn Fein) v. Generální prokurátor (/1950/ Irish Reports 67) Nejvyšší soud rozhodl, že legislativa nemůže zasahovat do případů, které se právě řeší před soudy. Oproti tomu se ukazuje, že legislativa může platně zvrátit rozhodnutí soudů s retroaktivním účinkem, jestliže řízení bylo ukončeno, aniž by tak porušila princip nezávislosti soudní moci (viz například zákon Garda Siochána z roku 1979, jímž bylo anulováno rozhodnutí Nejvyššího soudu v případě Garvey a ostatní v. Irsko /1981/, Irish Reports 75).

ŘÍZENÍ PŘED KOMISÍ

35. Ve své stížnosti (č. 12742/87) podané Komisi dne 6. ledna 1987 stěžovatelé uvedli, že žalovaný stát porušil článek 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě tím, že neučinil platným s retroaktivním účinkem rámcové územní povolení nebo neposkytl náhradu škody či jiný prostředek nápravy za snížení hodnoty jejich majetku. Dále si pak stěžovali na diskriminaci při užívání svých majetkových práv v rozporu s článkem 14 Úmluvy ve spojení s uvedeným článkem 1. Rovněž si stěžovali, že neměli účinný právní prostředek nápravy podle irského práva, pokud jde o výše uvedené stížnosti, jak vyžaduje článek 13 Úmluvy.
36. Komise prohlásila stížnost za přípustnou dne 3. května 1989. Ve své zprávě ze dne 6. června 1990 (článek 31) vyjádřila názor, že

(a) došlo k porušení práv podle článku 1 Protokolu č. 1 u Pine Valley (jednomyslně), u Healy Holdings (devět hlasů ku čtyřem) a u pana Healyho (deset hlasů ku třem);

(b) došlo k porušení práv podle článku 14 Úmluvy ve spojení s uvedeným článkem 1 u Healy Holdings a pana Healyho (dvanáct hlasů ku jednomu), avšak nikoliv u Pine Valley (jednomyslně);

(c) nedošlo k porušení článku 13 Úmluvy (jednomyslně).

KONEČNÝ NÁVRH VLÁDY PŘEDLOŽENÝ SOUDU

37. Ve svém podání Vláda požádala Soud:

„(1) Pokud jde o předběžná podání, rozhodnout a prohlásit, že

(a) stěžovatelé nemohou tvrdit, že se stali poškozenými osobami (oběťmi) ve smyslu článku 25 Úmluvy,

(b) stěžovatelé nevyčerpali své vnitrostátní právní prostředky nápravy, jak vyžaduje článek 26 Úmluvy.

(2) Pokud jde o článek 1 Protokolu č. 1, rozhodnout a prohlásit, že v případě stěžovatelů nedošlo k porušení článku 1 Protokolu č. 1.

(3) Pokud jde o článek 14 Úmluvy ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1, rozhodnout a prohlásit, že nedošlo k porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1 ve vztahu ke všem třem stěžovatelům nebo ve vztahu ke kterémukoliv z nich.

(4) Pokud jde o článek 13 Úmluvy, rozhodnout a prohlásit, že nedošlo k porušení článku 13 Úmluvy.

(5) Pokud jde o článek 50 Úmluvy,

(a) rozhodnout a prohlásit, že přiznání náhrady škody není oprávněné ani vhodné,

(b) alternativně, jestliže a pokud bude shledáno porušení některého článku Úmluvy, rozhodnout a prohlásit, že nález porušení je sám o sobě dostatečným spravedlivým zadostiučiněním za okolností daného případu.“

Při jednání dne 21. května 1991 Vláda potvrdila toto podání co do podstaty, avšak dodala, že podle jejího názoru má výhradu k jakémukoliv rozhodnutí k otázce ohledně aplikace článku 50.

PRAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

1. Předběžné námitky Vlády

2. Úvod

3. Hlavním účelem žádosti Vlády, aby případ byl postoupen Soudu, bylo docílit rozhodnutí, že je případ nepřijatelný na základě předběžných podání a námitek, které tomu předcházely.

Při jednání dne 21. května 1991 delegát Komise uvedl, že Soud by se měl odchýlit od precedentu vytvořeného v jeho rozsudku ve věci De Wilde, Ooms a Versyp ze dne 18. června 1971 (Serie Ač. 12) a že by neměl přezkoumávat rozhodnutí Komise o přípustnosti.

39. Soud nemůže akceptovat tento návrh. Od roku 1971 a zcela nedávno v rozsudku ve věci Cardot ze dne 19. března 1991 a v rozsudku ve věci Oberschlick ze dne 23. května 1991 (Série č. 200 a 204) Soud vykonal svou pravomoc – když nastala příležitost – prozkoumat námitky stejného druhu, jako předložila Vláda, a nemá za to, že by se měl nyní odchýlit od této judikatury a praxe. Soud poznamenává, že dané námitky byly podány včas ve lhůtě stanovené článkem 48 § 1 Jednacího řádu Soudu.

40. K otázce, zda stěžovatelé mají právo, aby se na ně pohlíželo jako na „poškozené osoby (oběti)“ porušení Úmluvy

41. Vláda uvedla, že stěžovatelé nemohou požadovat, aby se na ně pohlíželo jako na „poškozené osoby (oběti)“ porušení Úmluvy z následujících důvodů:

(a) pokud jde o Pine Valley:

(i) společnost prodala předmětný pozemek předtím, než Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 5. února 1982 konstatoval, že povolení podle předběžného plánu urbanizace je nulitní (viz výše odstavce 11-12);

(ii) byla vymazána z obchodního rejstříku dne 26. října 1990 a rozpuštěna dne 6. listopadu (viz výše odstavec 8);

(b) pokud jde o Healy Holdings, správce jmenovaný pro tuto společnost dne 14. října a 29. listopadu 1985 (viz výše odstavec 8) nebyl stranou řízení před institucemi Úmluvy;

(c) pokud jde o pana Healyho:

(i) směřoval svoje požadavky prostřednictvím společnosti Healy Holdings jako její jediný bezprostřední podílník;

(ii) zařadil se v pořadí za privilegované věřitele společnosti;

(iii) byl na něho uvalen konkurs v Anglii dne 19. července 1990 (viz výše odstavec 8).

41. Soud konstatuje, že Vláda vyzdvihla před Komisí, ještě před jejím rozhodnutím o přípustnosti

dne 3. května 1989, podstatu z většiny svých uplatňovaných požadavků (viz strana 51 zprávy Komise). Jedinými výjimkami jsou skutečnosti uvedené v (a)(ii) a (c)(iii), ale na tyto skutečnosti nebylo možné se z důvodů data odvolávat před rozhodnutím Komise. Vláda proto nezanedbala možnost předložit svá relevantní podání včas, takže zde nevzniká otázka zamítnutí pro zmeškání lhůty - estoppel (viz, inter alia, rozsudek ve věci Barberr, Messegué a Jabardo ze dne 6. prosince 1988, Serie A č. 146, str. 28, § 58).

42. Pokud jde o meritum námitek, Soud úvodem obecně poznamenává, že Pine Valley a Healy Holdings byly pouze nástroji, skrze něž pan Healy navrhl provést úpravy pozemku, k nimž bylo vystaveno povolení podle předběžného plánu urbanizace. Pouze z tohoto důvodu by bylo umělé činit rozdíly mezi třemi stěžovateli, pokud jde o jejich oprávnění pokládat se za „poškozené osoby (oběti)“ v důsledku porušení Úmluvy.

Přesněji, pokud jde o Pine Valley, pak ani její prodej pozemku, ani její pozdější rozpuštění nic nemění na skutečnosti, že byla po určité období, jako jeden z nástrojů, vlastníkem majetku, jehož se územní povolení týkalo. Byla to ve skutečnosti právě tato společnost, která požádala o územní povolení v srpnu 1982 a zahájila řízení ve druhém případě Pine Valley (viz výše odstavce 18 a 20). To podle názoru Soudu postačí k tomu, aby byla oprávněna si stěžovat na porušení svým jménem.

Zbývající námitky Vlády se vesměs týkají, ať už přímo či nepřímo, finančního postavení Healy Holdings a pana Healyho. Zatímco toto postavení může mít určitý význam nebo mít účinky na vnitrostátní úrovni, není podle názoru Soudu relevantní, pokud jde o oprávnění domáhat se postavení poškozené osoby (oběti) zmíněného porušení. Insolvence nemůže nikoho zbavit práva, které článek 25 Úmluvy přiznává „každé osobě“.

43. Soud dospívá k závěru, že námitky Vlády z tohoto titulu musí být zamítnuty.

44. K opomenutí stěžovatelů vyčerpat vnitrostátní právní prostředky nápravy

45. Vláda namítla, že stěžovatelé nevyčerпали vnitrostátní právní prostředky nápravy, protože:

(a) pokud jde o rozhodnutí Rady Hrabství Dublin ze dne 10. prosince 1982, jímž se zamítá územní povolení (viz výše odstavec 18):

(i) nepožádali o jeho soudní přezkoumání,

(ii) neodvolali se k Výboru pro územní plánování (viz výše odstavec 30),

(iii) nepožádali o náhradu škody podle oddílu 55 zákona z roku 1963 (viz výše odstavec 32);

(iv) nevyužili postup, podle něhož lze požádat úřad pro urbanizaci o prodej pozemku, ohledně něhož bylo územní povolení odmítnuto na základě odvolání (viz oddíl 29 téhož zákona - viz výše odstavec 33), přičemž tomuto postupu bylo zabráněno tím, že se stěžovatelé neodvolali k Výboru pro územní plánování;

(b) pokud jde o zákon z roku 1982 (viz výše odstavce 14-15):

(i) nepožádali soud o vynesení deklaratorního rozsudku, že jsou oprávněni k výhodám podle oddílu 6 odst. 1 tohoto zákona, a pokud to bylo nutné, že se oddíl 6 odst. 2 tohoto zákona za daných okolností neaplikuje;

(ii) pokud to bylo nutné, nepožádali soud o vynesení deklaratorního rozsudku odporujícího ústavní platnosti oddílu 6 odst. 2 zákona, měla-li za následek jejich vyloučení z výhod oddílu 6 odst. .1;

(c) nepodali žalobu proti pana Thorntonovi, předchozímu majiteli pozemku (viz výše odstavec 9), pro porušení dohody z titulu neoprávněného obohacení.

45. Námitky uvedené výše jako (b) a (c) uplatnila Vláda, když Komise posuzovala přípustnost stížnosti (viz stránky 52-53 její zprávy), takže v tomto ohledu nevzniká možnost zamítnutí pro zmeškání lhůty (estoppel).

Totéž však nelze říci, pokud jde o námitky pod písmenem (a). Při jednání Komise o přípustnosti stížnosti a jejím merituu dne 3. května 1989 se Vláda stručně odvolala na oddíl 55 a 29 zákona z roku 1963, avšak tyto odkazy byly učiněny v kontextu s článkem 25 Úmluvy a s otázkou, zda se stěžovatelé mohou pokládat za poškozené osoby (oběti) porušení; námitky Vlády se tak zamítají pro zmeškání lhůty (estoppel), proto se již nemůže dovolávat těchto ustanovení při podpoře tvrzení o nevyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy (viz rozsudek ve věci Isgrò ze dne 19. února 1991, Série A č. 194-A, str. 11, § 29). Při stejném jednání se Vláda odvolala, v souvislosti s námitkou ohledně nevyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy, na to, že stěžovatelé neodporovali odvolání proti rozhodnutí Rady Hrabství Dublin z roku 1982. Avšak tyto body nebyly později použity jako argument pro to, že na Vládu je třeba hledět tak, že je námitku třeba pokládat za zamítnutou pro zmeškání lhůty.

Je pravdou, že po rozhodnutí Komise o přípustnosti a na podporu žádosti podle článku 29 Vláda rozšířila námitky i o bod (a). Nic jí však ve skutečnosti nebránilo učinit tak dříve (viz rozsudek ve věci Artico ze dne 13. května 1980, Serie A č. 37, str. 13-14, § 27).

46. V důsledku toho je třeba posoudit opodstatněnost tvrzení Vlády, podle nichž stěžovatelé měli žádat vnesení deklaratorního rozsudku nebo rozsudků ohledně zákona z roku 1982 a měli žalovat pana Thorntona.
47. Pokud jde o první z těchto právních prostředků nápravy, Vláda tvrdila, že oddíl 6 odst. 1 zákona z roku 1982 platí pro rámcové povolení stěžovatelů a činí je platným a že v souladu s tím, když Rada Hrabství Dublin odmítla jejich žádost o schválení dne 10. prosince 1982, měli žádat Vrchní soud o vnesení deklaratorního rozsudku, že jsou oprávněni k výhodám podle tohoto oddílu, že oddíl 6 odst. 2 je neplatný z hlediska Ústavy. Toto tvrzení Vlády není konsistentní s postojem, který zaujala k interpretaci oddílu 6 ve druhém případě Pine Valley. V úvodním prohlášení k tomuto případu si stěžovatelé stěžovali, že se nemohou domoci „cestou zákona retrospektivního potvrzení platnosti umožněného“ oddílem 6 odst. 1 zákona z roku 1982 (viz výše odstavec 25). Ve své obhajobě vláda tuto stížnost nepopřela (ibid.). V průběhu řízení Vláda připustila, že platnost rámcového povolení stěžovatelů nebyla potvrzena oddílem 6 odst. 1. Je také jasné, že Vláda nepředložila důkaz o opaku během projednávání případu, nýbrž zaujala stejný postoj. Soudce Lardner prohlásil ve svém rozsudku, že odíl 6 odst. 2 zákona z roku 1982 „byl akceptován poradci obou stran ... jako vylučující stěžovatele z výhod oddílu 6 odst. 1“ (ibid.).

Nyní však Vláda zastává zcela odlišné stanovisko. Nemůže však před Soudem platně uplatnit argumenty, které nikdy neuplatnila před vnitrostátními soudy a které nejsou konsistentní s postojem, který zaujímala tam.

Dále pak Soud shledává přesvědčivým tvrzení stěžovatelů, že i kdyby byli úspěšni a získali adekvátní deklaratorní rozsudek, nebyli by jej mohli získat natolik včas, aby jim to umožnilo provést úpravu pozemku v souladu s rámcovým povolením, jelikož to mělo vypršet 10. března 1984 (viz výše odstavec 16). Nejdřívejší termín, kdy mohla být podána žaloba s cílem dosáhnout deklaratorního rozsudku, byl prosinec 1982. Poté jim zbývalo pouze asi patnáct měsíců k tomu, aby nejen ukončili řízení (které mohlo zahrnovat i odvolání k Nejvyššímu soudu), ale aby také získali detailní územní povolení k zahájení stavby. Nebylo možné získat žádné prodloužení doby platnosti rámcového povolení, pokud nebyly provedeny podstatné práce před jeho vypršením, přičemž takovéto práce nemohly být započaty dříve, než bylo získáno detailní územní povolení (viz výše odstavce 16 a 29). Za těchto okolností nelze pokládat žaloby s cílem získat deklaratorní rozsudky, jak to navrhla Vláda, za

„účinné“ právní prostředky nápravy, které byli stěžovatelé povinni vyčerpat podle článku 26 – právní prostředek nápravy, který nepřináší výsledek v rozumné lhůtě, nespadá do této kategorie (viz, mutatis mutandis, rozsudek ve věci Ciulla ze dne 22. února 1989, Serie A č.48, str. 15, § 32).

Z těchto důvodů musí být tato část námitek Vlády zamítnuta.

48. Totéž platí pro žaloby, které měly být podle Vlády podány proti panu Thorntonovi (bod c/ výše uvedeného odstavce 44). I kdyby se dalo předpokládat, že stěžovatelé mohli takové žaloby podat, Vláda neodporovala jejich tvrzení, že rozsah náhrady škody, kterou by bylo možné získat, by nebyl takový, aby jim umožnil kompletní náhradu jejich ztrát. Přitom článek 26 především vyžaduje vyčerpání pouze takových právních prostředků nápravy, které se vztahují k porušení Úmluvy (viz, inter alia, rozsudek ve věci de Jong, Baljet a van den Brink ze dne 22. května 1984, Série A č. 77, str. 19, § 39): žalobu proti soukromému jednotlivci nelze pokládat za takovýto právní prostředek nápravy ve vztahu k pozitivnímu aktu na straně státu.

49. Závěr

50. Závěrem lze konstatovat, že Soud je oprávněn se seznámit s meritem věci v jeho celku, i pokud jde o všechny tři stěžovatele.

51. Údajné porušení článku 1 Protokolu č. 1

52. Stěžovatelé tvrdili, že v důsledku rozhodnutí Nejvyššího soudu, prohlašujícího neplatným rámcové územní povolení, spolu s tvrzením žalovaného státu, že nelze učinit toto povolení platným retroaktivně nebo poskytnout náhradu za ztrátu hodnoty jejich majetku, se stali poškozenými (oběťmi) porušení článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, který stanoví:

„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.

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

Toto tvrzení, které bylo rozporováno Vládou, nebylo akceptováno Komisí.

1. K zasahování do práva stěžovatelů

2. Vzhledem k tomu, že v prvním případě Pine Valley (viz výše odstavec 12) Nejvyšší soud konstatoval, že rámcové územní povolení vydané panu Thorntonovi je nulitní ab initio, pak první otázka, která vzniká v tomto případě, je, zda měli stěžovatelé někdy právo upravovat daný pozemek, které by bylo mohlo být předmětem zasahování.

Stejně jako Komise i Soud má za to, že tuto otázku je třeba zodpovědět kladně. Když společnost Pine Valley kupovala pozemek, činila tak spoléhajíc se na povolení, které bylo řádně zaneseno do veřejného rejstříku vedeného pro tyto účely, a měla plné právo předpokládat, že je platné (viz výše odstavce 9 a 31). Toto povolení znamenalo příznivé rozhodnutí, pokud jde o zásady navrhované úpravy, které již nemohly být přehodnoceny úřadem pro urbanizaci (viz výše odstavec 29). Za těchto okolností by bylo přehnaným formalismem předpokládat, že rozhodnutí Nejvyššího soudu neznamená zasahování. Až do jeho vyhlášení měli stěžovatelé přinejmenším legitimní naději, že mohou provádět navržené úpravy, což bylo třeba pokládat pro účely článku 1 Protokolu č. 1 za součást daného majetku (viz, mutatis mutandis, rozsudek ve věci Fredin v. Švédsko*) ze dne 18. února 1991, Serie A č. 192, str. 14, § 40).

52. Vláda tvrdila, že nedošlo k žádnému zásahu do žádného práva stěžovatelů ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1, protože platnost rámcového územního povolení byla potvrzena se zpětnou platností oddílem 6 odst. 1 zákona z roku 1982 (viz výše odstavec 15).

Soud připomíná, že je především na vnitrostátních orgánech, zejména na soudech, aby interpretovaly a aplikovaly vnitrostátní právo (viz, mimo jiné, rozsudek ve věci Eriksson ze dne 22. června 1989, Serie A č. 156, str. 25, § 62). V daném případě několik členů Nejvyššího soudu vyjádřilo názor, ve druhém případě Pine Valley, že stěžovatelé byli zbaveni výhod oddílu 6 odst. 1 (viz výše odstavec 25); kromě toho nezastávaly odlišný názor ani jiné zapojené státní orgány, jmenovitě Rada Hrabství Dublin a Výbor pro plánování (viz výše odstavce 18-19).

Vláda však tvrdila, že Nejvyšší soud neměl rozhodovat o interpretaci oddílu 6 zákona z roku 1982 a že připomínky některých jeho členů k této otázce neznamenal víc než obiter dicta.

Ať už je závažnost těchto připomínek ve vnitrostátním právu jakákoliv, Soud se musí řídit takovými prohlášeními vnitrostátních orgánů, zejména pak těmi, která pocházejí od členů nejvyššího soudu země. S přihlédnutím k tomu, že ve druhém případě Pine Valley žalované strany (jednou z nich byl stát) přinejmenším mlčky akceptovaly, že stěžovatelé nepoživali výhod oddílu 6 odst. 1 zákona z roku 1982 (viz výše odstavec 47), nelze nyní tvrdit, že platnost jejich rámcového územního povolení byla potvrzena se zpětným účinkem tímto ustanovením. Soud proto musí vycházet z toho, že nebyla.

53. Stěžovatelé akceptovali názor Komise, že nedošlo k zasahování do práv společnosti Pine Valley, jelikož ta prodala daný pozemek před rozhodnutím Nejvyššího soudu v prvním případě Pine Valley (viz výše odstavce 11-12) s tím následkem, že ztráty nesli pouze ostatní stěžovatelé.

Soud se k tomuto závěru připojuje s přihlédnutím k tomu, že existence porušení je myslitelná i při absenci škody (viz, inter alia, rozsudek ve věci Groppera Rádio AG a ostatní ze dne 28. března 1990, Serie A č. 173, str. 20, § 47). Společnost Pine Valley postoupila vlastnictví k pozemku, aniž by si k němu ponechala nějaké právo, které bylo chráněno článkem 1 Protokolu č. 1. Proto se na tohoto stěžovatele toto ustanovení nevztahuje, a to ať už samotné, nebo ve spojení s článkem 14 Úmluvy.

54. Soud proto dospívá k závěru, že došlo k zasahování do práva Healy Holdings a pana Healyho na pokojné užívání jejich majetku.

Tento závěr není nijak oslaben třemi dalšími body, na něž se Vláda odvolávala.

(a) Za první možnost otevřená pro stěžovatele žádat o nějaké další územní povolení nic nemění na skutečnosti, že stěžovatelé ztratili výhody toho povolení, které již měli.

(b) Za druhé skutečnost, že ministr pro místní správu jednal bona fide při udělování povolení pro pana Thorntona, nemá vůbec žádný vliv na rozhodnutí Nejvyššího soudu v prvním případě Pine Valley.

(c) Za třetí skutečnost, že stěžovatelé nepožádali o náhradu škody ve smyslu oddílu 55 zákona z roku 1963 (viz výše odstavec 32), nelze vykládat tak, že by vylučovala existenci jakéhokoliv zasahování, jelikož tento právní prostředek nápravy snad mohl nanejvýš poskytnout nápravu následků až po události. Kromě toho Vláda necitovala žádný judikát odporující názoru stěžovatelů, že tento oddíl nelze aplikovat na odmítnutí územního povolení, ani jasně neprokázala, že výše splatné náhrady škody by byla pokryla veškeré ztráty stěžovatelů.

1. Pravidlo článku 1 aplikovatelné na daný případ
2. Stěžovatelé tvrdili, že dané zasahování tím, že bylo anulováno rámcové územní povolení, znamenalo „zbavení“ majetku ve smyslu druhé věty prvního odstavce článku 1 Protokolu č. 1. Komise oproti tomu shledala, že se jedná o „úpravu užívání majetku“ ve smyslu druhého odstavce tohoto ustanovení.
3. K žádnému formálnímu vyvlastnění daného majetku nedošlo a podle názoru Soudu nelze ani tvrdit, že došlo ke „zbavení“ de facto. Napadené opatření pouze sledovalo cíl zajistit, aby byl

pozemek využít v souladu s platnými zákony o územním plánování, přičemž společnost Healy Holdings si zachovala vlastnický titul a její právo učinit rozhodnutí ohledně majetku zůstalo nedotčeno. Kromě toho pozemek nezůstal bez možnosti jakéhokoliv rozumného využití, neboť mohl být zemědělsky kultivován nebo propachtován. Závěrem lze konstatovat, že ačkoliv došlo k podstatnému snížení hodnoty pozemku, ten se nestal zcela bezcenným, o čemž svědčí skutečnost, že byl prodán na volném trhu (viz výše odstavec 13).

Proto, jako tomu bylo například v případě Fredin (viz výše zmíněný rozsudek, Serie A č. 192, str. 14-15, § 42-47), je nutné uvedené zasahování pokládat za úpravu užívání majetku spadající pod rozsah druhého odstavce článku 1.

1. K respektování požadavků uvedených ve druhém odstavci článku 1
2. Legalita a účel zasahování
3. Stěžovatelé nepopírali, že zasahování bylo v souladu s legislativou upravující územní plánování a že shodně s touto legislativou sledovalo ochranu životního prostředí (viz výše odstavec 9). To je podle názoru Soudu legitimním účelem „v souladu s obecným zájmem“ ve smyslu druhého odstavce článku 1 (viz tentýž rozsudek, str. 16, § 48).
4. Přiměřenost zasahování
5. Stěžovatelé tvrdili, že při absenci náhrady škody nebo zpětného potvrzení platnosti jejich rámcového územního povolení nelze napadené zasahování pokládat za přiměřené sledovanému účelu.
6. Ačkoli zrušení územního povolení Nejvyšším soudem bylo vyneseno v řízení, jehož byli stěžovatelé stranou, jeho důsledky se neomezovaly pouze na ně, o čemž svědčí skutečnost, že následně byla přijata legislativa - zákon z roku 1982 - se záměrem potvrdit se zpětnou účinností platnost dotčených povolení. Skutečně by se byli stěžovatelé nacházeli ve stejné situaci, kdyby bylo vyneseno podobné rozhodnutí v případě, do kterého nebyli zahrnuti.

Zasahování bylo určeno a sloužilo tomu, aby relevantní legislativa byla správně aplikována ministrem pro místní rozvoj, a to nejen na případ stěžovatelů, nýbrž obecně. Rozhodnutí Nejvyššího soudu, jež mělo za následek zabránění staveb v oblasti, která byla vymezena pro další rozvoj zemědělství a pro to, aby tvořila zelený pás (viz výše odstavec 9), musí být pokládáno za řádný způsob - i když ne jediný způsob - jak tohoto účelu dosáhnout.

Stěžovatelé podnikali v oboru, který svou povahou zahrnoval prvek rizika (viz, mutatis mutandis, rozsudek ve věci Hkansson a Sturesson ze dne 21. února 1990, Série A č. 171-A, str. 17-18, § 53 a 55 a výše zmíněný rozsudek ve věci Fredin, Serie A č. 192, str. 17-18, § 54), a znali nejen územní plán, ale také odpor místního orgánu, Rady Hrabství Dublin, proti jakémoliv odchylce vůči němu (viz výše odstavce 10 a 12). Za této situace se Soud nedomnívá, že zrušení povolení bez jakéhokoliv řízení k nápravě lze pokládat za nepřiměřené opatření.

1. Závěr
2. Soud proto dospívá k závěru, že vůči žádnému ze stěžovatelů nedošlo k porušení článku 1 Protokolu č.1.

III. Údajné porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1

61. Stěžovatelé tvrdili, že jelikož z aktu nápravy přijatého legislativou v podobě oddílu 6 zákona z roku 1982 měli prospěch všichni držitelé povolení v dané kategorii kromě jich samotných, stali se oběťmi diskriminace v rozporu s článkem 14 Úmluvy ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1. Prvně uvedené ustanovení zní takto:

„Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na

jakémkoliv důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.“

Vláda s tímto tvrzením nesouhlasila, avšak Komise je akceptovala, pokud jde o Healy Holdings a pana Healyho.

62. Soud připomíná, že z důvodů uvedených výše v odstavci 53 není článek 14 aplikovatelný na společnost Pine Valley.
63. V této souvislosti Vláda také uvedla, že platnost rámcového územního povolení pro stěžovatele byla potvrzena zákonem z roku 1982 a že zde tudíž otázka diskriminace nevznikla. Soud se tímto argumentem již zabýval v odstavci 52 a zamítá jej z důvodů tam uvedených.
64. Vláda se neodvolala na připomínky některých členů Nejvyššího soudu v této souvislosti (viz výše odstavec 26), ani nepodala žádné další odůvodnění pro rozdílné zacházení mezi stěžovateli a ostatními držiteli povolení stejné kategorie jako jejich.

Proto Soud konstatuje, že byl porušen článek 14 Úmluvy ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1, pokud jde o Healy Holdings a pana Healyho.

1. Údajné porušení článku 13 Úmluvy
2. Stěžovatelé dále tvrdili, že neměli žádný účinný právní prostředek nápravy, s jehož pomocí by mohli předložit u vnitrostátního orgánu podstatu stížností na porušení Úmluvy. Připomněli, že jejich požadavek na náhradu škody byl zamítnut ve druhém případě Pine Valley, a tvrdili, že neexistuje právní prostředek nápravy proti diskriminaci zakotvené v oddílu 6 zákona z roku 1982. Podle jejich názoru tak byl porušen článek 13 Úmluvy, který stanoví:

„Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

66. Soud souhlasí s Vládou a s Komisí, že toto tvrzení je třeba odmítnout. Stěžovatelé nejen mohli, ale také skutečně předložili podstatu svých stížností na porušení Úmluvy (včetně těch, které se týkají diskriminačního účinku zákona z roku 1982) irským soudům ve druhém případě Pine Valley (viz výše odstavce 20-27). Je také třeba připomenout, že účinnost právního prostředku nápravy ve smyslu článku 13 nezávisí na jistotě příznivého výsledku (viz, inter alia, rozsudek ve věci Soering ze dne 7. července 1989, Serie A č. 161, str. 48, § 122).
67. Aplikace článku 50 Úmluvy
68. Článek 50 Úmluvy stanoví:

„Jestliže Soud zjistí, že rozhodnutí nebo opatření soudního nebo každého jiného orgánu Vysoké smluvní strany je zcela nebo částečně v rozporu se závazky vyplývajícími z této Úmluvy, a jestliže vnitrostátní právo této strany umožňuje jen částečné odstranění důsledků takového rozhodnutí nebo opatření, rozhodnutí Soudu přizná v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“

Otázka aplikace článku 50 nevyvstává, pokud jde o Pine Valley, protože ve vztahu k této společnosti nebylo shledáno porušení Úmluvy. Ve skutečnosti se na toto ustanovení odvolali pouze Healy Holdings a pan Healy, kteří požadovali náhradu hmotné škody a morální újmy spolu s náhradou některých nákladů a výdajů, které vynaložili v Irsku.

Při ústním jednání dne 21. května 1991 se delegát Komise k těmto požadavkům nevyjádřil. Obdobně tak učinil poradce Vlády, který však rovněž uvedl, že některé požadavky byly Soudu předloženy opožděně.

68. Za těchto okolností má Soud za to, že otázka aplikace článku 50 není připravena k rozhodnutí, takže se k ní nelze vyjádřit.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. Zamítá jednomyslně žádost Vlády, aby stěžovatelé nebyli pokládáni za oběti porušení Úmluvy;
2. Potvrzuje jednomyslně, že Vláda se již z důvodu zmeškání lhůty (estoppel) nemůže dovolávat pravidla o vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy, pokud jde o možnosti:

(a) požadování soudního přezkoumání rozhodnutí Rady Hrabství Dublin z 10. prosince 1982 nebo odvolání proti tomuto rozhodnutí k Výboru pro plánování;

(b) požadování náhrady škody podle oddílu 55 zákona o místní správě (plánování a rozvoj) z roku 1963;

(c) využít mechanismu „oznámení o odkoupení“ upraveného oddílem 29 téhož zákona;

3. Zamítá jednomyslně zbývající část námitky, že nebyly vyčerpány vnitrostátní právní prostředky nápravy;
4. Potvrzuje jednomyslně, pokud jde o Pine Valley, že nebyl porušen článek 1 Protokolu č. 1 samotný ani ve spojení s článkem 14 Úmluvy;
5. Potvrzuje šesti hlasy ku třem, že pokud jde o Healy Holdings a pana Healyho, zmíněný článek 1 nebyl porušen;
6. Potvrzuje jednomyslně, že pokud jde o Healy Holdings a pana Healyho, byl porušen zmíněný článek 14 ve spojení se zmíněným článkem 1;
7. Potvrzuje jednomyslně, že článek 13 Úmluvy nebyl porušen;
8. Potvrzuje jednomyslně, že otázka aplikace článku 50, pokud jde o Healy Holdings a pana Healyho, není připravena k rozhodnutí, a proto

(a) nevyjadřuje se vůbec k této otázce;

(b) vyzývá Vládu a stěžovatele, aby ve lhůtě nadcházejících tří měsíců k ní předložili svá vyjádření a zejména vyzkoumali Soud o jakékoliv dohodě, které mezi sebou dosáhli;

(c) vyhrazuje si právo dalšího řízení a deleguje na svého předsedu právo je stanovit, bude-li to potřebné.

Vyhotoveno v anglickém a francouzském jazyce a vyhlášeno na veřejném zasedání v Paláci lidských práv ve Strassbourgu dne 29. listopadu 1991.

Marc-André EISSEN

tajemník

Rolv RYSSDAL

předseda

*) Viz Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strassbourgu - přílohový sešit IV/1995, Rozsudek ES o stížnosti č. 18928/91, str. 2.