

Terra Woningen B. V. proti Nizozemsku, rozsudek ze dne 17. 12. 1996

Stěžovatel: Terra Woningen B. V.

Žalovaný stát: Nizozemsko

Číslo stížnosti: 20641/92

Datum: 17.12.1996

Článek Úmluvy: čl. 13
čl. 6

Rozhodovací formace: Senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: občanskoprávní řízení, spravedlivý proces, účinný prostředek nápravy

Významnost: 2

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

17. prosince 1996

VĚC TERRA WONINGEN B. V.

(Rozsudek ve věci Terra Woningen B. V. v. Nizozemsko)

Evropský soud pro lidská práva, zasedající v souladu s článkem 43 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a příslušnými ustanoveními Jednacího řádu B jako Senát, který tvořili následující soudci: R. Bernhardt, předseda, Thór Vilhjálmsson, F. Gölcüklü, L. - E. Pettiti, B. Walsh, J. De Meyer, N. Valticos, S. K. Martens, B. Repik a dále H. Petzold, tajemník Soudu, a P. J. Mahoney, zástupce tajemníka Soudu, po neveřejné poradě, která se konala ve dnech 25. dubna a 28. listopadu 1996, posledně uvedeného data vynesl následující rozsudek:

POSTUP

1. Případ byl Soudu předán Evropskou komisí pro lidská práva (dále jen „Komise“) 29. května 1995 v tříměsíční lhůtě stanovené článkem 32 § 1 a článkem 47 Úmluvy. Tomu předcházelo podání stížnosti (č. 20641/92) proti Nizozemskému království předložené Komisi podle článku 25 dne 9. září 1992 společností s ručením omezeným založenou podle nizozemského práva s názvem Terra Woningen B. V.

Požadavek Komise vycházel z článků 44 a 48 a z prohlášení, kterým Nizozemsko uznalo obligatorní pravomoc Soudu (článek 46). Předmětem požadavku bylo získání rozhodnutí, zda skutkový děj případu zakládá porušení závazků příslušného státu podle článku 6 § 1 a 13 Úmluvy.

2. V odpovědi na dotaz učiněný v souladu s ust. 35 § 3 (d) Jednacího řádu B společnost, která žádala (dále jen „žadatelé“), uvedla, že si přeje zúčastnit se řízení, a ustanovila advokáta, který

ji bude zastupovat (ust. 31).

3. Do ustaveného Senátu byl z moci úřední jmenován pan S. K. Martens, zvolený soudce holandské národnosti (článek 43 Úmluvy), a pan R. Bernhardt, místopředseda Soudu (ust. 21 § 4 /b/). Dne 8. června 1995 vylosoval předseda Soudu, pan R. Ryssdal, za přítomnosti tajemníka dalších sedm členů, a to pány Thór Vilhjálmssona, F. Gölcüklü, L. – E. Pettitiho, B. Walshe, J. De Meyera, N. Valticose a B. Repika (článek 43 in fine Úmluvy a ust. 21 § 5).
4. Pan Bernhardt z titulu předsedy Senátu (ust. 21 § 6) prostřednictvím tajemníka konzultoval se zástupcem nizozemské vlády (dále jen „Vláda“), právním zástupcem žadatelů a delegátem Komise postup soudního řízení (ust. 39 § 1 a 40). V souladu s následně vydaným nařízením tajemník obdržel vyjádření Vlády 5. prosince 1995 a vyjádření žadatelů 8. prosince. Delegát Komise nepředložil písemné vyjádření.
5. Ve dnech 22. ledna a 1. února 1996 obdržela kancelář tajemníka určité dokumenty, které si tajemník vyžádal od Vlády a žadatelů na pokyn předsedy.
6. V souladu s rozhodnutím předsedy se veřejné zasedání konalo v Paláci lidských práv ve Strasbourgu dne 22. dubna 1996. Soud předtím vykonal přípravné řízení.

K Soudu se dostavili:

(a) za Vládu H. von Hebel, zástupce Vlády, J. L. de Wijkerslooth de Weerdesteijn, advokát, právní zástupce, W. J. A. Vellekoop, M. Luursemová, poradci:

(b) za Komisi H. G. Schermers, delegát;

(c) za žadatele W. P. M. Weerdesteijn, advokát, právní zástupce, profesor E. A. Alkema poradce.

Soud vyslechl úvodní přednesy pánů Schermerse, Weerdesteijna, profesora Alkemy a pana de Wijkerslooth de Weerdesteijna.

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

1. Zvláštní okolnosti případu
2. Pozadí
3. Žadatelé mají své registrované sídlo v Haagu. Jejich podnikání zahrnuje také rozvoj nemovitostí.
4. Společnost vlastní 288 bytů v šesti sousedících blocích situovaných na Merclaanu v Maassluisu, oblasti známé jako Noord-Nieuwlansepolder-zuid. Tyto obytné bloky byly postaveny okolo roku 1970 na pozemku, který byl v letech 1961-1967 vyvýšen 3-4 metry nad normální úrovní území Amsterdamu nánosem vydolovaným z různých doků nedalekého přístavu v Rotterdamu.
5. V roce 1985 bylo oznámeno, že v zahradě v Noord-Nieuwlandsepolder-zuid byl během kopání zaznamenán zápach minerálního oleje. Toto spolu s nálezem Úřadu práce v Rotterdamu o místech, kde byly ukládány přístavní naplaveniny, vedlo Oblastní úřad pro ústí Rýna (dnes již zrušený úřad, který v oblasti ústí Rýnu vykonával práva předaná mu správou provincie) k tomu, že zahrnul v roce 1985 území do programu opatření připravených podle zákona o čištění půdy (dočasná ustanovení) (viz níže uvedený odst. 29) a nařídil Ústřednímu úřadu ochrany životního prostředí pro oblast ústí Rýna, aby provedl předběžný průzkum (viz níže uvedený odst. 32) okolí. Nález byl takový, že v roce 1986 Úřad veřejného zdraví doporučil místním obyvatelům, aby nepožívali ovoce a zeleninu vypěstované v jejich vlastních zahradách nebo zahrádkách. Správa provincie Jižní Nizozemí nařídila v prosinci 1986 další průzkum (viz níže uvedený odst. 32).

V červenci 1990 předložil Ústřední úřad ochrany životního prostředí pro oblast ústí Rýna zprávu o

dalším průzkumu. Shledal, že znečištění způsobené těžkými kovy arzémem a rtutí a „driny“ (skupina sloučenin používaných k hubení hmyzu), zvláště dieldrinem a isodrinem, bylo místy velmi závažné; tam, kde se vyskytlo, objevovalo se běžně až na úrovni povrchu. Byla zde také zjištěna hladina znečištění kadmíem a mědí. Ve zprávě bylo poznamenáno, že nebyla použita žádná vrstva pro čištění půdy. Kapitola s názvem „Nálezy“ obsahovala následující:

„Můžeme říci, že doplňková koncentrace chemikálií následkem znečištění půdy je nežádoucí, ale neměla by podle současných (relativně omezených) vědeckých poznatků způsobit znatelnou či měřitelnou škodu na zdraví.“ (strana 139).

V poslední kapitole nazvané „Doporučení“ se tvrdilo, že za nepříznivých okolností by malé děti, jestliže budou vystaveny vlivu zaznamenaného znečištění, mohly absorbovat více zmiňovaných znečišťujících látek, než je jejich přípustná denní dávka (ADI), a že na mnoha místech množství „drinů“ v zóně skutečného styku s nimi přesahovalo stupeň koncentrace C daný v hodnotících tabulkách Směrnic pro čištění půdy (viz níže uvedený odst. 31). Bylo proto doporučeno, aby byl proveden průzkum s ohledem na možné vyčištění půdy (viz níže uvedený odst. 32) a určeno, „jakým způsobem mohou být tyto škodlivé účinky znečištění půdy na veřejné zdraví a na životní prostředí eliminovány tak, aby bylo dosaženo výsledku přijatelného z hlediska hygieny životního prostředí“ (strana 141).

10. V dopise z 1. listopadu 1990 informovala správa provincie místní obyvatele o tom, že další průzkum ji vedl k závěru, že jsou nutná další opatření pro čištění půdy. Dopis dále poukazoval na „nežádoucí situaci“ způsobenou přítomností znečišťujících látek a jejich blízkostí k povrchu a zdůraznil doporučení obyvatelům nejíst ovoce a zeleninu z jejich zahrad.

Dopis dále pokračoval prohlášením, že správa provincie učinila zásadní rozhodnutí půdu vyčistit. Návrh rozhodnutí byl předložen veřejnému posouzení na dobu čtyř týdnů počínaje 5. listopadem 1990 (viz níže uvedený odst. 33).

11. V dopise datovaném 26. března 1991 informovala správa provincie městský úřad v Maassluisu o tom, že rozhodla nařídit průzkum s ohledem na možné vyčištění půdy.

Program správy provincie pro realizaci čištění půdy počínaje rokem 1992 (viz níže uvedený odst. 32) zahrnoval oblast Noord-Nieuwlandsepolder-zuid.

1. Řízení u Výboru pro nájemné
2. Dne 18. dubna 1990 žadatelé přenechali panu W. byt na třetím podlaží jedné ze svých budov v Merelaanu počínaje 1. květnem 1990. Smluvní nájemné činilo 790,25 nizozemských guldenů (NLG) měsíčně.
3. Dne 9. července 1990 podal pan W. k Výboru pro nájemné ve Schiedamu žádost o vydání rozhodnutí, pokud se týče spravedlnosti nájemného (článek 17 § 1 zákona o nájemném za obytné prostory - viz níže uvedený odst. 21).

Zpráva vydaná vyšetřovatelem Výboru pro nájemné z 1. října 1990 stanovila, že zde nebyla vážná nedodržena údržba ani „absolutní či relativní nulové podmínky“, to znamená důvod pro snížení nájemného na zákonné minimum. Podle názoru vyšetřovatele by standard bytu měl být oceněn 132 body podle užívaného bodovacího systému (viz níže uvedené odst. 25-26).

Na jednání před Výborem pro nájemné dne 30. ledna 1991 pan W. předložil kopii dopisu správy provincie z 1. listopadu 1990 (viz výše uvedený odst. 10), ale nezpochybnil závěr vyšetřovatele.

14. Výbor pro nájemné vydal své rozhodnutí 17. dubna 1991. Shledal, že s ohledem na konkrétní okolnosti, na které se odvolávali žadatelé, ale jež byly vyšetřovatelem přehlednuty, by standard

bytu měl být oceněn na 134 body. Na tomto základě uzavřel, že smluvní nájemné nebylo spravedlivé, a stanovil spravedlivé nájemné na 783,07 NLG. Z tohoto rozhodnutí nevyplývá, že byl brán v úvahu dopis správy provincie.

15. Řízení u Oblastního soudu

16. Dne 24. června 1991 žadatelé podali k Oblastnímu soudu v Schiedamu žádost o závazné rozhodnutí (viz níže uvedený odst. 22). Zpochybňovali určité konkrétní předpoklady vyslovené Výborem pro nájemné v souvislosti s hlučností a tvrdili, že Výbor pro nájemné učinil nesprávný odhad; správné ohodnocení standardu bytu by mělo být 142 bodů. Na tomto základě usilovali o příkaz stanovení nájemného na 832,14 NLG nebo případně na částku původně smlouvenou (790,25 NLG).

17. V průběhu následujícího řízení pan W. tvrdil, že zde nastala „problematická situace“, která ospravedlňovala snížení bodového hodnocení o 20 bodů a stanovení nájemného na zákonné minimum 395 NLG (bod 4 Přílohy IV k Výnosu o nájemném za obytné prostory) (viz níže uvedený odst. 28). Předložil následující dokumenty:

(a) kopii dopisu správy provincie z 1. listopadu 1990 (viz výše uvedený odst. 10);

(b) kopii rozhodnutí vydaného Oblastním soudem v Rotterdamu 4. června 1991 v jiném, avšak podobném případě týkajícím se bytu v Rotterdamu;

(c) kopii dopisu z 26. března 1991 zasláného správou provincie městskému úřadu v Maassluisu (viz výše uvedený odst. 11);

(d) program správy provincie pro realizaci čištění půdy počínaje rokem 1992 (viz výše uvedený odst. 11).

Žadatelé kromě přidání dalších argumentů na podporu svých konkrétních obvinění tvrdili, inter alia že znečištění půdy by nemělo být bráno v úvahu. Opírajíce se o výňatek ze zprávy o dalším průzkumu, uvedené výše v odst. 9, tvrdili, že ze zprávy nevyplývalo, že došlo ke „znečištění půdy pod nebo v těsné blízkosti obytného prostoru v takové míře, aby způsobilo vážné ohrožení veřejného zdraví či životního prostředí“. Navíc zjištěné znečištění nemohlo ovlivnit standard bytu na třetím podlaží bez zahrady. Po zvážení všech těchto skutečností zde neexistoval důvod odebrat na tomto základě vůbec nějaký bod.

17. Oblastní soud vydal své rozhodnutí 10. března 1992, oceňuje standard bytu na 123 bodů a stanovuje nájemné na 399,75 NLG s platností od 1. května 1990. S ohledem na fakt, že po dalším průzkumu stanoveném zákonem o čištění půdy (dočasná ustanovení) správa provincie označila tuto oblast za takovou, která vyžaduje čištění půdy, a zařadila ji do svého ročního programu čištění půdy pro rok 1992 jako území, jež spadá pod rámec zmíněného zákona. Soud považoval za prokázané, že zde nastala „problematická situace“ ospravedlňující snížení bodového hodnocení o dvacet bodů a stanovení nájemného na zákonné minimum. S odkazem na svůj vlastní precedens z 5. června 1990 (viz níže uvedený odst. 38) zamítl argumenty žadatelů, které jsou shrnuty v předchozím odstavci. Toto vyjádřil následovně:

„8.3. ... shledáváme, že není na nás. abychom řešili otázku, zda správa provincie jednala správně při vydání rozhodnutí v souladu s článkem 2 § 1. druhá věta, zákona o čištění půdy (dočasná ustanovení), nebo zda toto rozhodnutí bylo opodstatněné. Takovými otázkami bychom se neměli zabývat ani nepřímo hodnocením nálezů vyšetřování (případ od případu), když určuje, zda (absolutní) nulové podmínky, jak jsou formulovány v bodě 4 Přílohy IV k Výnosu provádějícímu zákon o nájemném za obytné prostory (...), byly naplněny.

8.4. „Vážné ohrožení atd.“ v polderu je zřejmě naznačeno rozhodnutím správy provincie označit toto

území za takové, kde je požadováno čištění půdy: tudíž je také prokázáno, že absolutní nulové podmínky (které jsou formulovány stejnými požadavky) jsou naplněny.

8.5. V této souvislosti nezáleží na tom, že projednávaným obytným prostorem je byt na třetím podlaží bez vlastní zahrady. Znečištění je přítomno „v těsné blízkosti“ obytného prostoru. Žadatelé uznali, že tento výraz je – oprávněně – v příslušné judikatuře pojímán velmi široce.“

18. Žadatelé proti tomuto rozhodnutí nepodali odvolání (viz níže uvedený odst. 23).
19. Příslušné domácí právo
20. Následující text uvádí ustanovení příslušného domácího práva a předpisy platné v době stěžovaných událostí.
21. Zákon o nájemném za obytné prostory
22. Obecná materiální a procedurální ustanovení
23. Nájemná pro určité kategorie obytných prostor jsou určena Ministerstvem pro bytovou výstavbu a ochranu životního prostředí. U všech ostatních obytných prostor mají majitelé a nájemníci bytů v zásadě volnost při vzájemné dohodě o výši nájemného (článek 3 zákona o nájemném za obytné prostory).
24. Článek 17 § 1 však opravňuje majitele i nájemníky obrátit se v tříměsíční lhůtě od uzavření nájemní smlouvy na Výbor pro nájemné s žádostí o vydání rozhodnutí o spravedlnosti smluvního nájemného.
25. Strany se považují za souhlasící s výši nájemného shledanou Výborem pro nájemné jako spravedlivou, pokud se jedna z nich v dvouměsíční lhůtě neobrátil na oblastní soud s žádostí o odlišné rozhodnutí (článek 17 § 8).
26. Podle článku 28 § 3 zákona o nájemném za obytné prostory neexistuje proti rozhodnutí oblastního soudu jiné odvolání než odvolání na právním podkladě „v zájmu zákona“ (viz níže uvedený odst. 37).
27. Posouzení spravedlnosti výše nájemného
28. Podrobná materiální ustanovení pro uplatnění zákona o nájemném za obytné prostory mohou být nalezena ve Výnosu o nájemném za obytné prostory (dále jen „Výnos“). Výnos je zavazující pro Výbor pro nájemné a pro oblastní soud (články 15 § 1 a 28 § 1 zákona o nájemném za obytné prostory).
29. Podle článku 5 § 1 písm. a) Výnosu musí být spravedlnost výše nájemného za samostatnou bytovou jednotku, jako byl byt postoupený panu W. žadateli, stanovena v souladu se systémem bodování stanoveným Přílohou I Výnosu.
30. Podle Přílohy I jsou body přiznány za charakteristické znaky vztahující se ke standardu bytové jednotky samotné, jako jsou typ obydlí (domu či bytu), rozloha pokojů, příslušenství koupelny a standard otopného systému, a za charakteristiky vztahující se k okolí (jako jsou blízkost veřejné dopravy, škol a obchodů). Až třicet bodů je odečteno za stáří obydlí a až dvacet bodů za „problematickou situaci“ (jako trvalý hluk či znečištění).

Systém „nulových podmínek“ je stručně objasněn ve Výkladovém protokolu k Výnosu následujícím způsobem:

„Podle názoru Vlády jsou určité nedostatky technického či sídelního rázu tak závažné, že ipso facto brání zvyšování nájemného. Článek 6 § 3 odkazuje v této souvislosti na závažné nedostatky vyjmenované v Příloze IV k tomuto Výnosu. Tyto nedostatky jsou běžně označovány jako „nulové podmínky“. Jestliže existuje takový nedostatek. Výbor pro nájemné nemusí posuzovat závažnost situace, ale musí bez dalších okolků shledat, že není přijatelné zvýšit nájemné. Musí tak rozhodnout, i když se nájemník na tento nedostatek přímo neodvolává.

Přítomnost nedostatku uvedeného typu je považována za nepřijatelnou s ohledem na nebezpečí, které představuje. Nedostatek musí být proto napraven co nejdříve, jinak by bytová jednotka neměla

být dále obývána. Avšak po dobu, kdy je bytová jednotka dále obývána i přes nepřijatelnou situaci, není spravedlivé zvýšit nájem.“

27. Rozsah, v němž je výše nájemného spravedlivá, je vypočítáván podle výsledného bodového ohodnocení. Je pravidlem, že nájemné určené Výborem pro nájemné a oblastním soudem se blíží k horní hranici tohoto rozsahu (článek 7 § 1 Výnosu): nájemné však může být sníženo, jestliže je prokázán některý z „velmi závažných nedostatků“ nebo „absolutní nulové podmínky“ stanovené Přílohou IV k Výnosu.
28. Příloha IV původně uváděla nedostatky vztahující se k bytové jednotce samotné, jako jsou byt bez splachovací toalety nebo kuchyňského příslušenství, bez hlavního odpadu nebo plynové potrubí či elektrické kabely v tak nebezpečném stavu, že podniky veřejných služeb odmítly dodávat plyn či elektřinu. Jinou takovou „absolutní nulovou podmínkou“ bylo, jestliže bytová jednotka byla v tak špatném stádiu oprav, že byla nebezpečná a tudíž nevyhovující pro obývání. S platností od 1. července 1986 byl bez zvláštního výkladového protokolu k Příloze IV přidán čtvrtý bod:

„Další průzkum podle zákona o čištění půdy (dočasná ustanovení) zaznamenal znečištění půdy pod nebo v těsné blízkosti obydlí v takové míře, že to způsobuje vážné ohrožení veřejného zdraví či životního prostředí.“

1. Zákon o čištění půdy (dočasná ustanovení) a Směrnice pro čištění půdy
2. Administrativní příprava čištění půdy
3. V roce 1982, částečně následkem objevení případů velmi rozsáhlého znečištění půdy v roce 1980, byl přijat zákon o čištění půdy (dočasná ustanovení). V platnost vešel 15. dubna 1983. Jeho účelem bylo stanovit pravidla „zaměřená na rychlou eliminaci nebo prevenci znečištění půdy a jeho škodlivých účinkům tam, kde skutečné či potenciální znečištění půdy je takové, že existuje vážné ohrožení veřejného zdraví nebo životního prostředí“.

Článek 2 § 1 tohoto zákona stanovil následující:

„Po dobu následujících pěti let vypracuje správa provincie každoročně program čištění znečištěné půdy. Program uvede případy na území provincie, v nichž je skutečné či potenciální znečištění půdy takové, že zde existuje vážné ohrožení veřejného zdraví nebo životního prostředí. Program bude také uvádět případy, u nichž, je třeba určit, zda takové okolnosti nastaly.“

30. Výklad různých výrazů použitých v prozatímním zákoně a nařízení týkajících se způsobu, jakým má být zákon realizován, byl vydán ve Směrnících pro čištění půdy.
31. Podle Směrnic pro čištění půdy, v sedmé upravené verzi (prosinec 1991), musí být možné nebezpečí zhodnoceno následujícím způsobem:

„Během parlamentních diskusí o tomto zákoně, jež nakonec vešel v platnost jako prozatímní zákon, byla tomuto kritériu dána následující forma. Přímý a častý kontakt lidských bytostí, rostlin či zvířat se znečišťující látkou musí buď být přítomný či bezprostředně hrozící a musí být jasné nebo pravděpodobné, že takový kontakt bude potenciálně škodlivý pro veřejné zdraví či životní prostředí. V této formě výkladu musí být kladen důraz na bezprostřední hrozbu takového kontaktu a na pravděpodobnost škodlivého účinku. Výraz „vážné ohrožení“, tudíž označuje spíše nepřijatelně zvýšené riziko než přímou hrozbu. ... Část II Směrnic zmiňuje tři hlediska, která je třeba zvážit, a to charakter a koncentraci znečišťujících látek, lokální stav znečištění a využití půdy. Charakter a koncentrace znečišťujících látek vyjadřují rozsah znečištění a jeho možné účinky. Lokální stav znečištění naznačuje rozsah možného rozšíření a kontaktu. Využití půdy určuje pravděpodobnost vystavení vlivu znečišťujících látek a z toho vyplývajícího ohrožení. Zvážení těchto tří hledisek braných jako celek musí vést k odpovědi na otázku, zda je čištění vůbec nutné či je požadováno jako

naléhavá záležitost ...“ (odst. 1.6 Části I Směrnic pro čištění půdy).

Jako pomoc pro hodnocení charakteru a koncentrace znečištění byly vydány tabulky uvádějící koncentrace různých znečišťujících látek, jejichž překročení by činilo zásah nezbytným. Stupeň koncentrace A byl doporučená hranice, pod níž nebylo třeba zásahu. Stupeň koncentrace B byl stupeň označující potřebu dalšího průzkumu. Stupeň koncentrace C nezbytně vyžadoval průzkum s ohledem na možné čištění půdy jako naléhavého opatření.

32. Stupně přípravy pro čištění půdy, jak byly uvedeny ve Směrnicích, byly následující:

(a) Předběžná opatření, jež nebyla uvedena v programu čištění půdy:

(i) Průzkum míst, kde mohlo být očekáváno znečištění půdy. Ten mohl být založen na stížnosti z řad jednotlivců, jako v tomto případě (viz výše uvedený odst. 9), prošetření dokumentů vztahujících se k využití půdy nebo skládkám, zprávách předložených městskými úřady nebo jakékoli jiné důležité informaci.

(ii) Předběžný průzkum, jehož účelem je získání všeobecné představy o povaze, rozmístění a koncentraci znečišťujících látek. Tento průzkum je omezen.

(b) Další opatření navržená v programu čištění půdy:

(iii) Další průzkum se širším záběrem než onen předběžný, určený k získání informací, jež by umožnily zhodnotit ohrožení veřejného zdraví a životního prostředí a tím posoudit nutnost a naléhavost čištění půdy.

(iv) Průzkum s ohledem na možné čištění půdy, jehož, účelem je umožnit vydání rozhodnutí o nezbytných opatřeních s ohledem na rozpočtové a technické možnosti.

(v) Návrh plánu pro vlastní čištění půdy.

2. Námitky proti programu čištění půdy

3. Článek 5 zákona o čištění půdy stanoví následující:

„1. Před konečným přijetím programu čištění zpřístupní správa provincie návrh veřejnému posouzení včetně zpráv o průzkumech, na nichž je založen. Současně zašle návrh radě provincie, městským úřadům v této provincii a inspektorovi pro veřejné zdraví.

2. Než lak učiní, zveřejní informaci o zpřístupnění návrhu veřejnému posouzení v úředním věstníku a v jednom či více denících či novinách vydávaných v provincii. Tato oznámení se rovněž zmíní o tom, že veřejnost je oprávněna vznést námitky podle níže uvedeného pododstavce 4.

3. Po dobu jednoho měsíce od dala zpřístupnění návrhu programu veřejnému posouzení může kdokoliv bezplatně přezkoumávat takto dostupné dokumenty.

4. Během doby uvedené výše v pododstavci 3 může kdokoliv vznést ke správě provincie písemné námitky proti návrhu, obsahující zdůvodnění.“

5. Odstavec 2.2.7 Části I Směrnic pro čištění půdy objasňoval, že konečný program musel vysvětlit názory správy provincie na jakékoli obdržené námitky a že takové námitky měly být přiloženy ke konečnému programu. Ačkoli zákon nestanovil žádnou formu odvolání proti přijetí programu, námitky byly brány na vědomí ministrem, který byl oprávněn upravit program provincie ve svém zdůvodněném rozhodnutí.

6. Zákon o čištění půdy (dočasná ustanovení) byl výrazně novelizován zákonem z 2. července 1992. Rada jeho ustanovení včetně článků 2 a 5 byla zrušena.

Prozatímní zákon jako celek byl zrušen zákonem z 10. května 1994, jeho ustanovení byla včleněna do zákona o ochraně půdy.

1. Zákon o soudnictví
2. Článek 100 zákona o soudnictví stanoví následující:

„1. Kromě odvolání na právním podkladě (předloženého Nejvyššímu soudu generálním prokurátorem) „v zájmu zákona“ je odvolání na právním podkladě proti rozsudku přijatému oblastním soudem v civilním případě povoleno pouze:

1. na základě toho, že rozsudek jasně nevyjádřil důvody, na kterých byl založen;
2. na základě toho, že rozsudek nebyl vyhlášen veřejně;
3. na základě chyby v kompetencích;
4. na základě toho, že oblastní soud překročil rámec své pravomoci.
5. Kromě odvolání na právním podkladě „v zájmu zákona“ jsou odvolání na právním podkladě proti rozhodnutí přijatému [následně po řízení s vyloučením veřejnosti, jestliže to právo vyžaduje] oblastním soudem v civilním případě povolena pouze z důvodů uvedených v odstavcích 1, 3 a 4 výše uvedeného podčlánku (1).“
6. Odvolání na právním podkladě „v zájmu zákona“ může být podáno k Nejvyššímu soudu jeho generálním prokurátorem na základě jeho vlastního uvážení a nezasahuje do práv a povinností stran určených v rozsudku či rozhodnutí, proti kterému je odvolání podáno (články 95 a 98 zákona o soudnictví).
7. Domácí judikatura
8. Jak je uvedeno výše v odstavci 28, pro zařazení bodu 4 do Přílohy IV k Výnosu nebylo podáno žádné vysvětlení. Tato situace přispěla k nejasnostem, pokud se týká výkladu tohoto ustanovení.

První problém se vztahuje k výkladu pojmu „pod nebo v těsné blízkosti obydlí“. V právních spisech a příslušné judikatuře se obvykle předpokládá, že tento výraz by měl být vykládán velmi široce.

Druhý problém se vztahuje k otázce, která byla sporná i v současném případě: zda by soudy měly samy rozhodnout, jestli „další průzkum podle zákona o čištění půdy (dočasná ustanovení)“ ospravedlňuje závěr, že „znečištění půdy“ je „takové, že způsobuje vážné ohrožení veřejného zdraví nebo životního prostředí“, nebo případně „automaticky“ přijaly, že takové vážné ohrožení je přítomno, když odpovědné úřady rozhodly na základě dalšího průzkumu v určitém případě, že je potřeba zavést opatření pro čištění půdy.

Názory na posledně uvedený bod se liší. Rada oblastních soudů přijala první názor - viz následující rozhodnutí: Oblastní soud v Amsterdamu, 14. prosince 1990, Woonrecht 1991, č. 23; Oblastní soud v Zaandamu, 26. září 1991, Woonrecht 1991, č. 63. Jiné přijaly alternativní řešení - viz následující rozhodnutí: Oblastní soud v Dordrechtu, 23. března 1989, Nederlandse Jurisprudentie (NJ) 1989, č. 874, Woonrecht 1990, č. 1; Oblastní soud v Schiedamu, 5. června 1990, Woonrecht 1990, č. 87; Oblastní soud v Rotterdamu, 5. června 1990, Woonrecht 1990, č. 88; Oblastní soud v Zutphenu, 22. prosince 1992, Woonrecht 1992, č. 30; Oblastní soud v Assenu, 30. srpna 1993, Woonrecht 1993, č. 80.

Zdá se, že posledně uvedený názor přijal také náměstek ministra pro bytovou výstavbu a ochranu životního prostředí (který stanoví nájemné pro určité kategorie obytných prostor a přitom přihlíží k Příloze IV k Výnosu), s ohledem na jeho dopis z 15. června 1990. uveřejněný ve Woonrechtu 1990, s. 212. Tento dopis zahrnuje následující prohlášení:

„Vaším názorem je, že z historického vývoje a ze znění čtvrté absolutní nulové podmínky uvedené v

Příloze IV se dá učinit závěr, že tato podmínka by měla vždy automaticky platit v těch případech, kde správa provincie rozhodla, že situace odpovídá popisu v článku 2 § 1, druhá věta, zákona o čištění půdy (dočasná ustanovení). Mohu souhlasit s Vaším závěrem, zdůrazňuje, že projednávaná oblast měla být zahrnuta do programu čištění půdy na základě nálezu dalšího průzkumu.“

V případě, kde Legislativní odbor Státní rady musel zvážit rozhodnutí o nájemném vydané ministrem, ve kterém bylo použito bodu 4 Přílohy IV pro obytné prostory ve Steendijkpolderu v Maassluisu (viz příští odstavec), tento odbor rozhodl, že ministr „neučinil chybu, když považoval za relevantní, že Správa provincie Jižní Nizozemí při aplikaci článku 2 zákona o čištění půdy (dočasná ustanovení) stanovila na základě zprávy o dalším průzkumu, že zde existovalo vážné ohrožení ve výše uvedeném slova smyslu“ (rozsudek z 1. listopadu 1991, Woonrecht 1991, č. 32).

39. Jak bylo naznačeno v předešlém odstavci, řada výše uvedených rozhodnutí a rozsudků se vztahovala k Steendijkpolderu, polderu sousedícímu s Noord-Nieuwlandsepolder-zuid, který městský úřad Maassluisu vyvýšil navezením znečištěných nánosů z přístavu a poté prodal jako stavební parcelu. Bod 4 Přílohy IV byl shodně posouzen jako použitelný pro nájemné v této oblasti - viz rozhodnutí Oblastního soudu v Schiedamu z 5. června 1990, Woonrecht 1990, č. 87, a rozsudek Legislativního odboru Státní rady z 1. listopadu 1991, Woonrecht 1991, č. 32.

Zmíněn může být mimochodem rozsudek Odvolacího soudu v Haagu, který, jak se zdá, také přijal alternativní názor. Ve svých rozsudcích z 6. prosince 1990 (případy č. 14 668, 14 669 a 14 670, citované ve zprávě o rozsudku Nejvyššího soudu z 9. října 1992, NJ 1994, č. 286) Odvolací soud v Haagu stanovil, že městský úřad v Maassluisu byl zodpovědný za nedovolený čin prodeje Steendijkpolderu jako stavební parcely. Zdůvodnění odvolacího soudu zahrnovalo následující:

„S ohledem na zodpovědnost městského úřadu v Maassluisu odvolací soud zaznamenal především, že jelikož Vláda rozhodla v souladu s články 2 a násl. zákona o čištění půdy (dočasná ustanovení), že půda by měla být vyčištěna, musí být považováno za jasně stanovené, že v tomto případě existuje „vážné ohrožení veřejného zdraví nebo životního prostředí“ v rámci znění zákona (článek 2 § 1).“

V následujících odvoláních na právním podkladě nebyla učiněna žádná prohlášení zpochybňující toto zdůvodnění. Nejvyšší soud každopádně ve svém výše uvedeném rozsudku z 9. října 1992 rozhodl, že odvolání jsou nepodložená, a tak podpořil rozsudek odvolacího soudu.

ŘÍZENÍ PŘED KOMISÍ

40. Ve své žádosti ke Komisi (č. 20641/92) z 9. září 1992 žadatelé uvedli porušení článku 6 § 1 Úmluvy v tom, že se jim nedostalo výhody účinného soudního přezkoumání při rozhodování o jejich občanských právech, jelikož oblastní soud se považoval být vázán shledáním správy provincie ohledně znečištění půdy a jeho účinků na veřejné zdraví a životní prostředí, a tudíž jim odepřel právní rozhodnutí v důležité části jejich případu. Rovněž si stěžovali podle článku 13 Úmluvy, že se jim nedostalo účinného opravného soudního prostředku proti rozhodnutí správy provincie, které zasáhlo do jejich majetkových práv. Dále uvedli porušení článku 1 Protokolu č. 1, článku 14 samotného i ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1 a článků 17 a 18 ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1.
41. Dne 5. července 1994 Komise prohlásila žádost za přípustnou, pokud se týkalo článku 6 § 1 a článku 13 Úmluvy, a za nepřípustnou, pokud se týkalo zbytku.

Ve své zprávě z 5. dubna 1995 (článek 31) vyjádřila dvanácti hlasy proti jednomu názoru, že došlo k porušení článku 6 § 1 a že nebylo nutné šetřit, zda došlo také k porušení článku 13.

KONEČNÉ NÁVRHY PŘEDLOŽENÉ SOUDU

42. Vláda uzavřela svou zprávu vyjádřením názoru, že nedošlo k porušení práv žadatelů na přístup k soudu, jak jsou zajištěna článkem 6 § 1, ani k porušení článku 13.
43. Žadatelé ve svém vyjádření prohlásili, že došlo k porušení článku 6 § 1. Žádali rovněž Soud, aby „prohlásil za přípustné“ jejich stížnosti podle článku 1 Protokolu č. 1 ve spojení s články 14, 17 a 18 Úmluvy a aby shledal, že tato ustanovení byla porušena, a přiznal jim spravedlivé zadostiučinění.

PŘÁVNÍ ZJIŠTĚNÍ

1. Rozsah případu před Soudem
2. Žadatelé ve svém vyjádření a znovu při přelíčení žádali Soud, aby zvažil také ty z jejich stížností, které Komise prohlásila za nepřipustné, jmenovitě jejich udání porušení článku 1 Protokolu č. 1 ve spojení s články 14, 17 a 18 Úmluvy. Podle jejich tvrzení byly tyto založeny na stejných skutečnostech, jež byly prohlášeny za přípustné v kontextu článku 6 § 1.
3. Jak Soud již často prohlásil, rozsah případu před ním je omezen rozhodnutím Komise o přípustnosti.

V současném případě se přípustná část stížností týká pouze údajného nedostatku procedurální povahy. Ať už výsledek projednávaného řízení byl či nebyl ovlivněn tímto údajným nedostatkem, rozsah případu před Soudem se nerozšiřuje na podstatu zmíněných sporných bodů.

Soud proto shledal, že není v jeho pravomoci posoudit stížnosti, které Komise prohlásila za nepřipustné (viz rozsudek ve věci *Masson a van Zon v. Nizozemsko* ze dne 28. září 1995, Série A č. 327-A, s. 16, §§ 39-40).

1. Údajné porušení článku 6 Úmluvy
2. Žadatelé si stěžovali, že neměli přístup k soudu disponujícím pravomocí zhodnotit důležitost znečištění půdy pro daný případ (viz výše uvedený odst. 16). Stěžovali si na porušení článku 6 § 1 Úmluvy, který stanoví:

„Každý má právo na spravedlivé ... projednání ... soudem ... rozhodne o jeho občanských právech a závazcích ...“

Vláda proti tomuto prohlášení namítala, zatímco Komise s ním souhlasila.

1. Předběžná námitka Vlády
2. Ve své zprávě a znovu při zasedání Soudu Vláda, opírajíc se zvláště o rozsudek Soudu ve věci *British American Tobacco Company v. Nizozemí* (20. listopadu 1995, Série A č. 331), prohlásila, že žadatelé měli možnost podal odvolání na právním podkladě k Nejvyššímu soudu. Citujíc rozsudek tohoto soudu z 29. března 1986, NJ 1986, č. 242, prohlásila, že zákonná námitka proti odvolání na právním podkladě musí být zrušena, pokud se zjistí, že soud nižší instance nedodržel základní principy spravedlivého projednání zajišťované článkem 6 Úmluvy.
3. Tvrzení Vlády se rovná předběžné námitce o nevyčerpání domácích opravných soudních prostředků.
4. Tato námitka byla poprvé formulována před Soudem. Přitom nic Vládě nebránilo učinit tak ve stádiu Šetření Komise o přípustnosti žádosti. Existuje zde proto překážka uplatnění žalobního nároku.
5. Skutková podstata
6. Aplikovatelnost článku 6 § 1
7. Nebylo zpochybněno, že projednávané řízení o stanovení výše nájemného zakládalo „rozhodnutí o občanských právech a závazcích“.

Soud ze své strany nevidí důvod rozhodnout jinak, článek 6 § 1 je tudíž aplikovatelný.

2. Soulad s článkem 6 § 1

3. Žadatelé se opírali o skutečnost, že oblastní soud došel k závěru, že rozhodnutí správy provincie zahrnout Noord-Nieuwlandsepolder-zuid do programu realizace čištění půdy se rovnalo samo o sobě důkazu, že zákonná nařízení, jež jsou bezprostřední příčinou použití ustanovení o minimálním nájemném, byla splněna (viz výše uvedený odst. 17). Oblastní soud sám neprošetřil zprávu o dalším průzkumu, ačkoliv podle tvrzení žadatelů z této zprávy nevyplývalo, že shledané znečištění jakkoliv ovlivnilo standard bytu postoupeného panu W.

Vláda se opírala o tvrzení naznačené již ve výše uvedeném odst. 47.

Komise se domnívala, že oblastní soud odmítl vydat nezávislé zhodnocení této otázky, která byla základním kamenem celého sporu. Tímto odepřel žadatelům účinné soudní přezkoumání podstaty jejich stížnosti.

52. Soud zdůraznil, že pro rozhodnutí o občanských právech a povinnostech „soudem“ zajištěné článkem 6 § 1 je požadováno, aby projednávaný „soud“ měl pravomoc prošetřit všechna skutková a právní zjištění důležitá pro svůj případ (viz. inter alia a mutatis mutandis, rozsudky ve věcech Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie ze dne 23. června 1981, Série A č. 43, s. 23, § 51 b, Fischer v. Rakousko ze dne 26. dubna 1995, Série A č. 312, s. 17, § 29, British American Tobacco Company, s. r. o. v. Nizozemí ze dne 20. listopadu 1995, Série A č. 331, s. 25, § 78, Bryan v. Spojené království ze dne 22. listopadu 1995, Série A č. 335-A, s. 17. §§ 44-45).

53. Jak je uvedeno výše (odst. 38), v příslušné době existovala pochybnost, jestli by oblastní soudy měly samy o sobě rozhodovat, zda „další průzkum podle zákona o čištění půdy (dočasná ustanovení)“ ospravedlňoval závěr, že „znečištění půdy“ bylo „takové, že způsobuje vážné ohrožení veřejného zdraví nebo životního prostředí“, nebo případně přijmout bez tázání či vlastního šetření rozhodnutí odpovědných orgánů, že je třeba zavést opatření pro čištění půdy. Oblastní soud v Schiedamu však ve svém rozsudku tohoto případu rozhodl, že takové riziko bylo „nutně implikováno“ rozhodnutím správy provincie.

54. Tímto se Oblastní soud v Schiedamu, „soud“ zabezpečující požadavky článku 6 § 1 (což nebylo popřeno), sám připravil o pravomoc prošetřit skutečnosti, které byly pro vyřešení sporu rozhodující.

55. Za těchto okolností nemůže být učiněn závěr, že žadatelé měli přístup k soudu vybavenému dostatečnou pravomocí pro rozhodnutí případu před ním. Proto došlo k porušení článku 6 § 1.

III. Údajné porušení článku 13 Úmluvy

56. Žadatelé uvedli, že v rozporu s článkem 13 Úmluvy neměli k dispozici účinné opravné soudní prostředky proti rozhodnutí správy provincie o tom, že bylo třeba zavést opatření pro čištění půdy, rozhodnutí, které ovlivnilo jejich pokojné užívání svého majetku.

Článek 13 Úmluvy stanoví následující:

„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 „

57. Před Soudem nebylo popíráno, že v současném případě mohlo být porušení tohoto ustanovení shledáno, kdyby nebylo porušení článku 6 § 1. S ohledem na svůj závěr týkající se článku 6 § 1 Soud každopádně neshledává nutným projednávat toto obvinění.

58. Aplikace článku 50 Úmluvy

59. Článek 50 Úmluvy stanoví následující:

„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 přiznává v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“

1. Újma
2. Žadatelé požadovali 56 200 NLG za ztrátu nájemného za projednávaný byt po dobu deset let počínaje 1. květnem 1990.
3. Vláda a Komise se shodly v prohlášení, že zdaleka nebylo jasné, že rozhodnutí oblastního soudu by bylo jiné, kdyby nedošlo k projednávanému porušení Úmluvy.
4. Soud souhlasil s Vládou a Komisi. Jelikož mezi shledaným porušením a údajně utrpěnou újmou nebylo prokázáno příčinné spojení, nemůže být podle tohoto ustanovení přiznána žádná úhrada.
5. Náklady a výdaje
6. Žadatelé požadovali jednorázovou částku 75 000 NLG za náklady a výdaje vynaložené při domácím řízení a řízení ve Strasbourgu. Svůj požadavek nijak nespecifikovali.
7. Podle názoru Vlády, se kterou Komise převážně souhlasila, uhrazení nákladů vydaných při národním řízení „nepřicházelo v úvahu“. Pokud se týká řízení ve Strasbourgu, považují úhradu 20 000 NLG za „velkorysou částku“.
8. Soud se domníval, že v souvislosti s náklady a výdaji vynaloženými při domácím řízení nemůže být přiznána žádná úhrada ze stejných důvodů, jaké jsou uvedeny výše v odst. 61. Za náklady a výdaje vynaložené při řízení ve Strasbourgu Soud přiznává úhradu ve výši 30 000 NLG plus jakákoliv daň z přidané hodnoty, která může být účtována.
9. Úrok z prodlení
10. Podle informace dostupné Soudu činí zákonná úroková míra užívaná v Nizozemí ke dni přijetí tohoto rozsudku 5 % ročně.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. rozhoduje osmi hlasy proti jednomu, že není v jeho pravomoci rozhodnout o obvinění z porušení článku I Protokolu č. 1 ve spojení s články 14, 17 a 18 Úmluvy;
 2. zamítá jednomyslně předběžnou námitku Vlády;
 3. rozhoduje pěti hlasy proti čtyřem, že došlo k porušení článku 6 § 1 Úmluvy;
 4. rozhoduje jednomyslně, že není nezbytné projednávat obvinění žadatelů z porušení článku 13 Úmluvy;
 5. rozhoduje jednomyslně
- (a) že žalovaný stát zaplatí žadatelům v tříměsíční lhůtě 30 000 NLG (třicet tisíc nizozemských guldenů) s přičtením případné daně z přidané hodnoty;
- (b) že prostý úrok s roční mírou 5 % bude splatný od uplynutí výše uvedených tří měsíců až do vyrovnání;
6. zamítá jednomyslně zbytek požadavku na spravedlivé zadostiučinění.

Vyhotoveno v jazyce anglickém a francouzském a vyhlášeno při veřejném jednání v Paláci lidských práv ve Strasbourgu dne 17. prosince 1996.

Herbert PETZOLD

tajemník

Rudolf BERNHARDT

předseda