

SBÍRKA SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ A STANOVISEK



VÝBĚR Z ROZHODNUTÍ

Evropského soudu
pro lidská práva
ve Strasbourgu

OBSAH:	Rozsudek Evropského soudu o stížnosti č. 25390/94 ve věci Rekvényi versus Maďarsko	2
	Rozsudek Evropského soudu o stížnosti č. 31107/96 ve věci Iatridis versus Řecko	16
	Rozsudek Evropského soudu o stížnosti č. 24833/94 ve věci Matthewsová versus Spojené království	30

ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA
20. května 1999
VĚC REKVÉNYI
(Rozsudek ve věci Rekvényi versus Maďarsko)

Evropský soud pro lidská práva, zasedající v souladu s článkem 27 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva) ve znění Protokolu č. 11 a v souladu s příslušnými ustanoveními Jednacího řádu Soudu jako Velký senát, který tvořili následující soudci: L. Wildhaber, předseda, E. Palmová, Sir Nicolas Bratza, A. Pastor Ridruejo, G. Bonello, J. Makarczyk, P. Kuris, R. Türmen, F. Tulkensová, V. Strážnická, M. Fischbach, V. Butkevych, J. Casadevall, H. S. Grevová, A. Baka, R. Maruste, S. Boutocharová a dále P. J. Mahoney, zástupce tajemníka Soudu, po uzavření poradě Senátu, která se konala 28. ledna, 1. února a 21. dubna 1999, posledně uvedeného data vynesl následující rozsudek:

POSTUP

1. Příklad byl předán Soudu, vytvořenému podle bývalého článku 19 Úmluvy, Evropskou komisí pro lidská práva 15. září 1998, maďarským občanem panem Lászlem Rekvényim (dále jen „žadatel“) 21. září 1998 a maďarskou vládou (dále jen „Vláda“) 5. října 1998, pokaždé během tříměsíční lhůty stanovené bývalými články 32 § 1 a 47 Úmluvy. Tomu předcházelo podání stížnosti proti Maďarsku (č. 25390/94) předložené Evropské komisi pro lidská práva (dále jen „Komise“) panem Rekvényim podle bývalého článku 25 dne 20. dubna 1994.

Žádost Komise se opírala o bývalé články 44 a 48 Úmluvy a deklaraci, kterou Maďarsko uznalo obligatorní pravomoc Soudu (bývalý článek 46), podání žadatele vycházelo z bývalého článku 48 Úmluvy ve znění Protokolu 9, který Maďarsko ratifikovalo, žádost Vlády se opírala o bývalý článek 8. Předmětem uvedeného podání byla žádost o vydání rozhodnutí, zda skutkový děj případu zakládá porušení závazků odpovědného státu podle článků 10 a 11 Úmluvy samostatně nebo v souběhu s článkem 14.

2. Žadatel ustanovil advokáta, který jej bude zastupovat (ustanovení 31 bývalého jednacího řádu Soudu B).

3. Jako předseda senátu, který byl původně jmenován (bývalý článek 43 Úmluvy a bývalé ustanovení 21) zejména pro projednání procesních otázek, které by mohly vzniknout předtím, než vstoupí v platnost Protokol č. 11, R. Bernhardt, tehdejší předseda Soudu, prostřednictvím tajemníka konzultoval se zástupcem Vlády, právním zástupcem žadatele a zástupcem Komise organizaci písemného postupu. V souladu s následným usnesením tajemník obdržel vyjádření žadatele 30. listopadu 1998. Vláda odpověděla 9. prosince 1998.

4. Jakmile 1. listopadu 1998 vstoupil v platnost Protokol č. 11, byl v souladu s jeho článkem 5 § 5 případ předán Velkému senátu. Do Velkého senátu byl z moci úřední jmenován A. Baka, soudce zvolený k zastupování Maďarska (článek 27 § 2 Úmluvy a ustanovení 24 § 4 Jednacího řádu Soudu), L. Wildhaber, předseda Soudu, E. Palmová, místopředsedkyně Soudu, Sir Nicolas Bratza a M. Fischbach, místopředsedové sekce (článek 27 § 3 Úmluvy a ustanovení 24 §§ 3 a 5 /a/ Jednacího řádu Soudu). Ostatními členy jmenovanými k doplnění Velkého senátu byli A. Pastor Ridruejo, G. Bonello, J. Makarczyk, P. Kūris, R. Türmen, F. Tulkensová, V. Strážnická, V. Butkevych, J. Casadevall, H. S. Grevová, R. Maruste a S. Boutocharová (ustanovení 24 § 3 a ustanovení 100 § 4).

5. Na výzvu Soudu (ustanovení 99) Komise delegovala jednu ze svých členek, paní M. Hionovou, aby se zúčastnila projednávání případu Velkým senátem.

6. V souladu s rozhodnutím předsedy se veřejné ústní jednání konalo v Paláci lidských práv ve Strasbourgu 28. ledna 1999.

Před Soud předstoupili:

- (a) za Vládu její zástupce L. Hóltzl, náměstek ministra, a T. Bán a poradci Z. Tallódi a M. Wellerová,
- (b) za Komisi její zástupkyně M. Hionová a tajemnice M. – T. Schoepferová,
- (c) za žadatele V. Masenko – Mavi, právník budapeštského advokátního sdružení.

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

I. Zvláštní okolnosti případu

7. V rozhodné době byl žadatel policejním důstojníkem a generálním tajemníkem nezávislých policejních odborů.

8. Dne 24. prosince 1993 byl v maďarských úředních listech publikován zákon č. 107/1993 o některých doplněních Ústavy. Tento zákon mimo jiné změnil článek 40 tak, že od 1. ledna 1994 příslušníci ozbrojených sil, policie a bezpečnostních služeb nesměli být členy politických stran a nesměli se politicky angažovat (viz odstavec 13 níže).

9. V oběžníku z 28. ledna 1994 velitel Národní policie žádal ve vztahu k nadcházejícím parlamentním volbám, aby se příslušníci policie zdrželi politických aktivit. Odvolal se na článek 40/B(4) Ústavy ve znění zákona č. 107/1993. Sdělil, že ti, kteří si přeji pokračovat v politických aktivitách, budou muset opustit policii.

10. Ve druhém oběžníku z 16. února 1994 velitel Národní policie prohlásil, že ze zákazu obsaženého ve článku 40/B(4) Ústavy nebudou povolovány výjimky.

11. Dne 9. března 1994 Nezávislé policejní odbory podaly u Ústavního soudu ústavní stížnost, že článek 40/B(4) Ústavy, ve znění zákona č. 107/1993, porušuje ústavní práva policistů ve služebním poměru, je v protikladu s všeobecně uznávanými předpisy mezinárodního práva a byl Parlamentem přijat v rozporu s Ústavou.

12. Dne 11. dubna 1994 Ústavní soud stížnost zamítl s tím, že nemá pravomoc zrušit přímo ustanovení Ústavy.

II. Příslušné vnitrostátní právo

13. Příslušné články Ústavy Maďarské republiky (zákon č. 20/1949, ve znění pozdějších dodatků) stanoví:
Článek 40/B(4) (ve znění platném od 1. ledna 1994)

„Osoby ve služebním poměru v ozbrojených sborech, policii a národních bezpečnostních službách nebudou členy žádné politické strany a nebudou se politicky nijak angažovat.“

Článek 61(1) (ve znění platném od 23. října 1989)

„V Maďarské republice má každý právo na svobodu projevu a získávání a nestranné šíření informací ve veřejném zájmu.“

Článek 78(1)

„... Vláda zajistí, aby ustanovení Ústavy Maďarské republiky byla uvedena v život.“

Článek 78(2)

„Vláda předloží Parlamentu zákony nezbytné pro provádění Ústavy.“

14. Zákon č. 17/1989. o referendu, ve znění platném v době rozhodné, stanovil:

Paragraf 1(4)

„Nesbírají se podpisy ... osob sloužících v ozbrojených silách nebo v sídle ozbrojených sborů, nebo pokud jsou tyto osoby ve službě.“

Paragraf 2(1)

„Občané, kteří mají právo volit nebo být voleni ... mají právo účastnit se referenda.“

15. Zákon č. 34/1989. o parlamentních volbách, ve znění pozdějších dodatků, v době rozhodné stanovil:

Paragraf 2(1)

„V Maďarské republice každý maďarský občan ... který dosáhl zletilosti (dále jen „volič“), má právo volit v parlamentních volbách.“

Paragraf 2(3)

„Každý, kdo má právo volit a má v Maďarsku trvalé bydliště, má právo být volen.“

Paragraf 5(1)

„Voliči ... z každého jednotlivého volebního obvodu mají právo navrhnout (za tento obvod) kandidáty ...“

Paragraf 10(1)

„Voliči mají právo sbírat hlasy pro kandidáty, rozšiřovat volební programy, podporovat kandidáty a organizovat předvolební mítinky.“

Paragraf 10(3)

„Hlasy pro kandidáty se nesbírají ... od osob sloužících v ozbrojených silách nebo sborech ... v sídlech těchto sborů, nebo pokud jsou tyto osoby ve službě ...“

16. Zákon č. 55/1990. o právním postavení členů parlamentu, ve znění v době rozhodné stanovil:

Paragraf 1(1)

„Zaměstnavatelé pracovníků, kteří kandidují v parlamentních volbách ... jim poskytnou na požádání neplacenou dovolenou od okamžiku, kdy budou registrováni jako kandidáti, až do skončení voleb nebo, pokud budou zvoleni, do doby, kdy se ujmou své funkce.“

Paragraf 1(4) (ve znění platném od 30. září 1994)

„Odstavec 1 ... paragrafu 1 se použije na kandidáty ... sloužící ... u ... policie ...“

Paragraf 8(1) (ve znění platném od 3. dubna 1997)

„Člen parlamentu ... ukončí veškerá zaměstnání neslučitelná s jeho úřadem ve lhůtě třiceti dnů od chvíle, kdy začne vykonávat svou funkci ...“

17. Zákon č. 64/1990. o volbách místních úřadů a starostů, ve znění platném v době rozhodné stanovil:

Paragraf 23(1)

„Voliči mohou rozšiřovat volební programy, agitovat jménem kandidátů nebo organizovat předvolební mítinky ... počínaje třicátým pátým dnem před datem konání voleb.“

Paragraf 25(1)

„Volič, který vykonává své volební právo v příslušném volebním obvodu, má právo navrhnout (za tento obvod) kandidáty ...“

18. Zákon č. 34/1994. o policii (policejní zákon z roku 1994), který nabyl účinnosti 1. října 1994, stanovil:

Paragraf 2(3)

„Policie vykonává své povinnosti bez závislosti na jakékoli politické straně.“

Paragraf 7(9)

„Pokud si policejní důstojník přeje kandidovat do parlamentu, místního zastupitelstva nebo na úřad starosty, uvědomí o svém úmyslu v předstihu velitele (příslušného) policejního útvaru. V takové případě je počínaje šedesátým dnem před volbami postaven mimo službu až do dne, kdy jsou oznámeny výsledky voleb.“

Paragraf 7(10)

„Policisté mají právo být členy profesních nebo jiných organizací, které mají za cíl chránit nebo zastupovat jejich zájmy a vztahují se k jejich pracovním povinnostem, mají právo zde zastávat funkce, na základě svého členství a činnosti nebudou znevýhodněni v postupu. Policisté musí informovat velitele (příslušného) policejního útvaru o svém členství nebo úmyslu stát se členy organizace, která nemá vztah k jejich pracovním povinnostem. Velitel (příslušného) policejního útvaru může příslušnému policistovi zakázat stát se nebo nadále být členem takové organizace, pokud je to neslučitelné s povoláním nebo služebními povinnostmi policisty nebo to narušuje nebo ohrožuje zájmy ozbrojené složky. Tento zákaz je sdělen formou rozhodnutí. Odvolání proti rozhodnutí se podává u vyššího nadřízeného. Proti rozhodnutí vyššího nadřízeného může být podáno odvolání k soudu.“

19. Nařízení ministra vnitra č. 1/1990 z 10. ledna 1990 („směrnice roku 1990“), které zakotvilo úpravu služebního poměru policistů a platilo do 30. března 1995, stanovilo:

Směrnice 430

„Žádná stranická a politická činnost nesmí být vykonávána ve služebních prostorách policie, žádné otázky stranické politiky se nesmějí řešit v průběhu pracovních porad.“

Směrnice 432

„S výjimkou politických stran mají policisté právo ... zakládat a udržovat společenské organizace (odborové svazy, masová hnutí, organizace k ochraně svých zájmů, asociace, atd.), to vše za předpokladu, že cíle těchto organizací nejsou v rozporu s právními předpisy a ustanoveními o policii.“

Směrnice 433

„Policisté mají právo být členy jakékoli společenské organizace, včetně politické strany, která je založena v souladu s právními předpisy a je registrována soudem. Členství ve společenské organizaci nebo politická příslušnost nezvýhodní ani nebudou na překážku služebnímu postupu policisty.“

Směrnice 434

„Stranické odznaky a symboly se nevystavují ve služebních prostorách policie. Během služby se policisté zdrží nošení odznaků symbolizujících jejich politickou orientaci.“

Směrnice 435

„Pouze se souhlasem ministra vnitra mohou policisté na žádost politických stran vykonávat expertní činnost nebo být poradci v záležitostech, které se dotýkají policejní služby.“

Směrnice 437

„Ve služebních prostorách policie je povoleno vykonávat právo na shromažďovací svobodu pouze se souhlasem vyššího společného nadřízeného všech organizátorů (celého shromáždění).“

Směrnice 438

„Policisté mají ve svém volném čase právo zúčastnit se ... shromáždění konaných v souladu se zákonem (např. mírových táborů, procesí a demonstrací). Při těchto příležitostech nenosí uniformy, pokud cílem shromáždění není reprezentace nebo ochrana zájmů, které se vztahují ke službě (u policie). Rovněž nenosí služební zbraň nebo jinou legálně drženou palnou zbraň. Pokud je nařízeno rozpuštění shromáždění, okamžitě odejdou.“

Směrnice 470

„Policisté mají ... právo vyjadřovat se na žádost sdělovacích prostředků k otázkám silniční bezpečnosti, veřejného pořádku nebo k určitým trestným činům za předpokladu, že při tom zachovávají důvěrnost služebních tajemství, dodrží presumpci nevin, budou respektovat osobnostní práva a neovlivní průběh vyšetřování případů ...“

Směrnice 472

„... (policisté) mají právo přednášet nebo se objevit v rozhlasových nebo televizních pořadech, které se týkají politiky, vědy, literatury bez předchozího schválení, ale za podmínky, že nebude uváděna jejich služba u policie.“

Směrnice 473

„Policisté mají právo se vyjadřovat a publikovat v publikacích Ministerstva vnitra bez souhlasu, avšak za dodržování předpisů o zachování služebního a úředního tajemství.“

Směrnice 474

„Policisté nemají právo vydávat učebnice a literaturu faktu, která se týká policejní práce, bez předchozího schválení.“

Směrnice 477

„Policisté mají právo bez souhlasu vydávat krásnou literaturu ... práce s vědeckou, politickou nebo sportovní tematikou ... které se nevztahují k policejní práci, avšak za podmínky, že na jejich službu u policie nebude nijak odkazováno.“

20. Prováděcí nařízení ministra vnitra č. 3/1995 z 1. března 1995 („směrnice roku 1995“), které bylo přijato v návaznosti na zákon o policii z roku 1994 a zakotvilo úpravu služebního poměru policistů, bylo účinné od 31. března 1995. Toto nařízení stanovilo:

Paragraf 106(5)

„Policisté v roli představitelů policejního sboru nebo expertů se nebudou vyjadřovat v tisku ani vystupovat v rozhlasu, televizi nebo filmu bez souhlasu ředitele Národní policie nebo některého z jeho náměstků. Souhlas se nevyžaduje pro vědecké nebo kulturní přednášky nebo pro jiné podobné veřejné vystoupení (včetně rozhlasového, televizního nebo filmového vystoupení), pokud není uveden odkaz na službu u policie.“

Paragraf 106(6)

„Policisté mají právo se vyjadřovat a publikovat články v policejních publikacích bez souhlasu, avšak za dodržování předpisů o zachování služebního a úředního tajemství.“

Paragraf 106(9)

„Příslušníci policie, pokud jsou ve službě, nebudou činit veřejná prohlášení bez souhlasu svého nadřízeného. Při těchto příležitostech se policisté zdrží politických prohlášení a zachovají neutrální postoj ke všem společenským organizacím.“

Paragraf 106(10)

„Policisté mají ve svém volném čase právo zúčastnit se shromáždění konaných v souladu se zákonem. Při těchto příležitostech nenosí uniformy a služební zbraň nebo jinou legálně drženou palnou zbraň. Pokud je nařízeno rozpuštění shromáždění, okamžitě odejdou.“

JEDNÁNÍ PŘED KOMISÍ

21. Pan László Rekvényi se obrátil na Komisi 20. dubna 1994. Tvrdil, že zákazy obsažené v článku 40/B(4) maďarské Ústavy porušují jeho práva podle článku 10 a 11 Úmluvy buď jednotlivě, nebo v souběhu s článkem 14.

22. Komise dne 11. dubna 1997 prohlásila stížnost (č. 25390/94) za přípustnou. Ve své zprávě z 9. července 1998 (bývalý článek 31) vyjádřila názor, že došlo k porušení článku 10 (21 hlasů ku 9), že nedošlo k porušení článku 11 (21 hlasů ku 9), že není nutné zkoumat žadatelovu stížnost podle článku 14 v souběhu s článkem 10 (25 hlasů ku 5) a že nedošlo k porušení článku 14 v souběhu s článkem 11 (22 hlasů ku 8).

KONEČNÉ NÁVRHY PŘEDLOŽENÉ SOUDU

23. Žadatel ve svém podání žádal Soud, aby rozhodl, že odpovědný Stát porušil své povinnosti podle článků 10 a 11 Úmluvy samostatně nebo v souběhu s článkem 14, a přiznal mu spravedlivé zadostiučinění podle článku 41.

Vláda požádala Soud, aby žadatelovy stížnosti podle článků 10 a 11 Úmluvy, jak samostatně tak v souběhu s článkem 14, zamítl.

PŘÁVNÍ ZJISTĚNÍ

I. Údajné porušení článku 10 Úmluvy

24. Žadatel tvrdil, že zákaz angažovat se „politicky“ obsažený v článku 40 /B(4) maďarské Ústavy vyústil v nespravedlivý zásah do jeho práva na svobodu projevu a porušil tak článek 10 Úmluvy, který stanoví:

„1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem.

2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti a odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinů, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“

25. Komise došla k téměř závěru, neboť napadený zákaz je neurčitý a obecný, proto na něj nelze pohlížet jako na „stanovený zákonem“, jak požaduje odstavec 2 článku 10.

Vláda nezpochybňovala, že žadatel se může opřít o záruky obsažené v článku 10, rovněž nepopírala, že zákaz narušuje výkon těchto práv podle uvedeného článku. Vláda však tvrdila, že konečný důsledek je ospravedlněn druhým odstavcem článku 10.

A. K aplikovatelnosti článku 10 a k existenci zásahu

26. Soud má za dané, že výkon činností politické povahy spadá pod článek 10, neboť svoboda politické debaty je důležitou součástí svobody projevu. Skutečně, svoboda politické debaty tvoří samotné jádro pojetí demokratické společnosti (viz rozsudek ve věci *Lingens v. Rakousko* z 8. července 1986, řada A, č. 103, str. 26, § 42). Dále záruky obsažené v článku 10 se vztahují i na vojáky a státní úředníky (viz rozsudek ve věci *Engel a další v. Nizozemí* z 8. června 1976, řada A, č. 22, str. 41, § 100 a rozsudek ve věci *Vogt v. Německo* z 26. září 1995, řada A, č. 323, str. 22 – 23, § 43). Soud neshledává důvod, aby došel k odlišnému závěru, pokud se týče policistů, což ani nebylo stranami zpochybňováno.

Rovněž není pochyb, že tento zákaz tím, že omezuje žadatelovo zapojení do politické činnosti, zasahuje do výkonu práva svobody projevu. Soud proto rovněž shledává, že došlo k zásahu do žadatelova práva na svobodu projevu.

B. Zda byl zásah oprávněný

27. Takový zásah vede k porušení článku 10, pokud nelze prokázat, že byl „stanoven zákonem“ a sledoval jeden nebo více legitimních účelů, které jsou uvedeny v odstavci 2. a byl nezbytný v demokratické společnosti.

1. „Stanoveno zákonem“

(a) Tvrzení účastníků

(i) Žadatel

28. Žadatel tvrdil, že zkoumaný zákaz je nepřijatelný pro přílišnou obecnost a je ho možno lehce vyložit zlovlně. Všobecný ústavní zákaz politické činnosti byl v protikladu s právní úpravou na nižší úrovni, která dovoľovala určité činnosti politické povahy. Protože samotný pojem „politické činnosti“ nebyl žádným ma-

ďarským právním předpisem definován, nebylo možno předvídat, zda ta či ona činnost pod zákaz spadá. Tato právní situace trvala bez přerušení do 1. ledna 1994 a nebyla napravena žádnou následující právní úpravou, včetně zákona o policii z roku 1994.

(ii) Vláda

29. V řízení před Komisí Vláda tvrdila, že zákon o policii z roku 1994 a směrnice z roku 1995 zajistily dostatečný právní rámec pro to, aby byla definována omezení politické činnosti policistů způsobem, který je v souladu s článkem 10 § 2.

30. Vláda se odvolala před Soudem na článek 78 maďarské Ústavy (viz odstavec 13 výše), pokud jde o údajný rozpor mezi ústavním omezením a právními předpisy nižší síly, které zakazované činnosti povolují, a vysvětlila, že tyto nejsou v rozporu, ale doplňují se navzájem. Tvrdila, že v maďarském právním systému je zvykem, že určitá ustanovení Ústavy mohou být správně vyložena, pouze jsou-li vykládána společně s právními předpisy nižší síly, které doplňují a zpřesňují jejich obsah. Současné legislativní techniky často ponechávají na nižších právních předpisech, aby definovaly obecné pojmy užívané předpisy vyšší právní síly – tato legislativní technika není neobvyklá přinejmenším v kontinentálních právních systémech a jako zásada nebyla nikdy orgány Úmluvy odmítána. V každém případě je v pravomoci Ústavního soudu, aby rozhodl o jakémkoli případném rozporu mezi Ústavou a jinými právními předpisy.

31. Dále platná právní úprava, jak předcházející, tak následující po přijetí zákona o policii z roku 1994 a směrnice roku 1995 vyhovovala požadavkům předvídatelnosti, přičemž poslední dva právní předpisy zakotvily již platná ustanovení. Proto napadené ústavní omezení bylo „předepsáno zákonem“ po celou dobu poté, co vstoupilo v platnost. Před 1. říjnem 1994 podmínky upravující výkon různých politických aktivit, kdy bylo vždy policistům dovoleno vykonávat určitá práva vztahující se ke svobodě projevu, byly zakotveny mimo jiné v zákoně č. 34/1989, o parlamentních volbách, zákoně č. 55/1990, o právním postavení členů parlamentu, zákoně č. 64/1990, o volbách členů místních zastupitelstev a starostů, a zákoně č. 17/1989, o referendu (právo sbírat „volební hlasy“, rozšiřovat volební programy, podporovat kandidáty, organizovat předvolební mítinky, navrhovat kandidáty, volit a kandidovat ve volbách do Parlamentu, místních zastupitelstev a do úřadu starosty a účastnit se referenda), a rovněž směrnicemi z roku 1990 (právo být členem odborů, asociací a jiných organizací zastupujících a hájících zájmy policistů, účastnit se pokojných shromáždění, vyjadřovat se ve sdělovacích prostředcích nebo publikovat stanoviska k politice, atd.) (viz odstavec 14 až 17 a 19 výše).

(iii) Komise

32. Ve své zprávě Komise po přezkoumání příslušné vnitrostátní právní úpravy, jak ji předložila Vláda při jednání před Komisí, konstatovala, že zákon o policii z roku 1994 a směrnice z roku 1995 vstoupily v platnost v říjnu 1994, respektive v březnu 1995. Komise proto došla k závěru, že v rozhodné době se napadené omezení zakládalo pouze na článku 40/B(4) Ústavy. Dále konstatovala, že pojem „politické aktivity“ byl neurčitý a obecný a že Vláda neuvedla žádný judikát, který by tento pojem vykládal. Samo o sobě tedy ústavní omezení nebylo dostatečně jasné na to, aby umožňovalo žadateli určit své jednání v této záležitosti. Komise dospěla k závěru, že požadavku předvídatelnosti nebylo tedy vyhověno, zásah nebyl „předepsán zákonem“.

33. Ve svém podání k Soudu delegátka Komise vysvětlila, že různé právní předpisy, uvedené v podání Vlády, zejména směrnice z roku 1990, byly přijaty před napadenou změnou Ústavy. Jediná právní úprava, na kterou může být nahlíženo jako na dále definující ústavní omezení politické činnosti policistů, je úprava provedená zákonem o policii z roku 1994 a směrnicemi z roku 1995. Tedy až účinností zákona o policii z roku 1994 a směrnic z roku 1995 právní situace začala vyhovovat požadavku předvídatelnosti.

(b) Hodnocení Soudu

34. V souladu s obvyklou rozhodovací praxí Soudu je jedním z požadavků plynoucích z pojmu „předepsáno zákonem“ předvídatelnost. Na normu nelze pohlížet jako na „právní“, pokud není formulována s dostatečnou přesností, která umožní, aby občan reguloval své chování: musí být schopen – v případě potřeby na základě odborné rady – předvídat v rozsahu odpovídajícím okolnostem důsledky, které může příslušná činnost vyvolat. Tyto důsledky nemusí být předvídatelné s absolutní jistotou: zkušenost ukazuje, že toho dosáhnout nelze. Když si přejeme co nejvyšší jistotu, může to s sebou nést značnou nepružnost a právo se musí umět vyrovnat s měnícími se okolnostmi. Proto je nevyhnutelné, že mnoho právních předpisů se vyjadřuje v termínech, které jsou více či méně neurčité a jejich interpretace a aplikace je věcí praxe (viz rozsudek ve věci *Sunday Times v. Spojené království* /č. 1/ z 26. dubna 1979, řada A, č. 30, str. 31, § 49 a rozsudek ve věci *Kokkinakis v. Řecko*⁹¹⁾ z 25. května 1993, řada A, č. 260–A, str. 19, § 40). Soudům přísluší v rámci jejich rozhodovací úlohy rozptýlit tyto zbylé interpretační pochybnosti (viz *mutatis mutandis* rozsudek *Cantoni v. Francie*⁹²⁾ z 15. listopadu 1996, Záznamy 1996–V, str. 1628, § 32). Přesnost požadovaná na vnitrostátní právní úpravě, která v žádném případě nemůže upravit každou možnost, závisí ve značné míře na obsahu příslušných nástrojů, na oblasti, kterou má pokrýt, a na počtu a postavení těch, kterým je určena (viz již citovaný rozsudek *Vogt v. Německo*, str. 24, § 48). Z důvodu obecnosti ústavních ustanovení může být přesnost od nich požadovaná na nižší úrovni než u ostatní legislativy.

35. Soud konstatuje tvrzení Vlády, že článek 40/B(4) Ústavy, který obsahuje termín určený druhově „politické činnosti“, je třeba vyložit a používat společně s doplňujícími ustanoveními různých, již citovaných právních předpisů a rovněž ve světle směrnice z roku 1990 (viz odstavce 14 až 17, 19 a 31 výše). Jak již Soud mnohokrát připomenul ve svých rozhodnutích, především vnitrostátní orgány mají interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo (viz např. rozsudek ve věci *Chorherr v. Rakousko* z 25. srpna 1993, řada A, č. 266–B, str. 35 až 36, § 25). Pokud neexistují žádné vnitrostátní precedenty, které by prokazovaly skutečnost uváděnou žadatelem, Soud má za to, že jednotlivá ustanovení uvedená Vládou nemohou být považována za protichůdná ke znění Ústavy. Dále přijetím zkoumaného ústavního dodatku nedošlo ke zrušení směrnice z roku 1990, které tedy platily, když byly vydány napadené oběžníky. Je zřejmé, že v rozhodné době existoval soubor předpisů, které částečně dovolovaly – někdy se souhlasem – a částečně zakazovaly účast policistů na určitých druzích politických činností.

36. Pokud jde o znění uvedených ustanovení, podle názoru Soudu se nelze vyhnout tomu, aby jednání, které může obsahovat politickou aktivitu, bylo stanoveno bez absolutní přesnosti. Zdá se proto jako přijatelné – ve vztahu k Nařízení z roku 1990 (viz odstavce 19 výše) a rovněž k zákonu o policii z roku 1994 a Nařízení z roku 1995 (viz odstavce 18 a 20 výše) – zakotvit podmínky pro chování a činnosti s možnými politickými rysy, jako je účast na pokojných shromážděních, vyjádření v tisku, vystoupení v rozhlase nebo televizi, publikační činnost nebo členství v odborech, asociacích nebo jiných organizacích zastupujících a hájících zájmy policistů.

37. Soud s uspokojením konstatuje, že v daném případě tato ustanovení byla dostatečně jasná a umožňovala žadatelé, aby se choval odpovídajícím způsobem. I za předpokladu, že ne vždy by mohli policisté jasně určit, zda daná činnost – na základě Nařízení z roku 1990 – narazí nebo nenarazí na článek 40/B(4) Ústavy, vždy měli možnost žádat předem radu u nadřízeného nebo vyjasnění právní úpravy prostřednictvím soudního rozhodnutí.

38. S ohledem na uvedená zjištění Soud konstatuje, že zásah „byl předepsán právem“ a odpovídá požadavkům odstavce 2 článku 10.

⁹¹⁾ Viz Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourgu – přílohový sešit I/95. Rozsudek Evropského soudu o stížnosti č. 14307/88, str. 53.

⁹²⁾ Viz Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourgu – přílohový sešit XIII/98. Rozsudek Evropského soudu o stížnosti č. 17862/91, str. 20.

2. Zákonný účel

39. Vláda tvrdila, že příslušná ustanovení Ústavy mají za cíl depolitizovat policii během období, kdy Maďarsko prochází transformací od totalitního režimu k pluralitní demokracii. Vzhledem k tomu, jaký měla policie v minulosti vztah k vládoucí straně, omezení slouží k ochraně národní bezpečnosti, veřejného pořádku a předcházení nepokojům.

40. Ani žadatel ani Komise se k tomuto bodu nevyjádřili.

41. V předloženém případě povinnosti uložené určitým skupinám státních zaměstnanců, včetně policistů, aby se zdrželi politické činnosti, slouží k depolitizaci dotčených státních služeb a tím přispívají ke konsolidaci a udržení pluralitní demokracie v zemi. Soud poznamenává, že Maďarsko není jedinou z Vysokých smluvních stran, která omezuje určité politické aktivity své policie. Policisté jsou nadáni určitou donucovací pravomocí, aby řídili chování občanů, v některých zemích mají právo při výkonu služby nosit zbraň. Konečně policejní sbor slouží státu. Veřejnost proto právem očekává, že při svém jednání s policií se setká s politicky neutrálními policisty, kteří se nezapojují do politických půtek, abychom parafrázovali nedávné rozhodnutí ve věci Ahmed a další v. Spojené království (2. září 1998, Záznamy 1998, § 35 – toto rozhodnutí se týkalo souladu článku 10 s omezeními určitých politických činností vyšších místních vládních úředníků). Podle názoru Soudu je v souladu s demokratickými principy přání zajistit, aby klíčová role policie ve společnosti nebyla kompromitována narušením politické neutrality jejich příslušníků.

Tento cíl má zvláštní historický význam v Maďarsku z důvodu historické zkušenosti této země s totalitním režimem, který se ve značně míře opíral o přímý vztah policie k vládoucí straně (viz *mutatis mutandis* již citovaný rozsudek *Vogt v. Německo*, str. 25, § 51).

Soud tedy dochází k závěru, že dotčená omezení odpovídala zákonným účelům ve smyslu odstavce 2 článku 10, zejména ochraně národní bezpečnosti, veřejného pořádku a předcházení nepokojům.

3. Nezbytné v demokratické společnosti

(a) Obecné zásady

42. Ve svém již citovaném rozhodnutí *Vogt v. Německo* (str. 25 – 26, § 52) Soud následovně shrnul základní zásady dotýkající se článku 10, jak byly vytvářeny rozhodovací praxí.

(i) Svoboda projevu tvoří jeden z pilířů demokratické společnosti a je jednou ze základních podmínek jejího pokroku a sebeurčení každého jednotlivce. Podle odstavce 2 článku 10 se nevztahuje jen na „informace“ nebo „myšlenky“, které jsou přijímány pozitivně nebo považovány za přátelské či neutrální, ale vztahuje se i na to, co útočí, šokuje nebo ruší – takové jsou požadavky pluralismu, tolerance a volnomyšlenkářství, bez kterých není „demokratické společnosti“. Svoboda projevu zakotvená v článku 10 podléhá omezením, která však musí být jasně vykládána a nezbytné výjimky přesvědčivě odůvodněny.

(ii) Přívlastek „nezbytné“ ve smyslu článku 10 § 2 implikuje existenci „naléhavé společenské potřeby“. Vysoké smluvní strany mají určitou volnost v rozhodování, zda tato potřeba existuje, ale toto jde ruku v ruce s evropskou supervizí, která zahrnuje jak právo, tak rozhodnutí, která je aplikují, dokonce i ta, která vydávají nezávislé soudy. Soud má proto pravomoc, aby v konečné instanci rozhodl, zda „omezení“ je slučitelné se svobodou projevu, jak je chráněna článkem 10.

(iii) Soud při výkonu dozoru nemá zaujímat místo příslušných vnitrostátních orgánů, ale přezkoumávat ve světle článku 10 rozhodnutí, která tyto orgány vydaly v rámci svého uvážení. To neznamená, že supervize je omezena na zjištění, zda odpovědný stát uplatnil svou rozhodovací pravomoc rozumně, odpovědně nebo v dobré víře – úkolem Soudu je přezkoumat napadený zásah z pohledu celého případu a určit, zda je „úměr-

ný chráněnému zákonnému účelu“ a zda důvody, které uvedly vnitrostátní orgány k jeho opodstatnění, jsou „relevantní a dostatečné“.

Při této činnosti Soud musí dojít i k závěru, že vnitrostátní orgány aplikovaly standardní postupy, které jsou v souladu se zásadami vtělenými do článku 10, a dále, že se tato rozhodnutí zakládají na přijatelném zhodnocení konkrétních skutečností.

43. V tomtož rozhodnutí Soud prohlásil, že „tyto zásady se vztahují i na státní zaměstnance. Jakkoli je pro stát legitimní ukládat státním zaměstnancům z důvodu jejich postavení povinnost rozhodovat na základě uvážení, státní zaměstnanci jsou jednotlivci, proto je i jim určena ochrana článkem 10 Úmluvy. Je proto na Soudu, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu určil, zda je dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi základem právem jednotlivce na svobodu projevu a legitimním zájmem státu na tom, aby zajistil, že jeho zaměstnanci se chovají v souladu s ustanoveními článku 10 § 2. Ve svém hodnocení Soud bude pamatovat na to, že ať má státní zaměstnanec jakoukoli svobodu projevu, pojem „povinnosti a odpovědnosti“, na které se odvolává článek 10 § 2, má svůj specifický význam, který dovoluje ponechat vnitrostátním orgánům určitou míru volnosti ve zhodnocení, zda napadený zásah je úměrný chráněnému zájmu“ (str. 26, § 53). Tyto úvahy se vztahují i na příslušníky ozbrojených sil (viz citované rozhodnutí Engel a další, str. 23 a 41, §§ 54 a 100) a policisty (viz odstavec 26 výše).

(b) Aplikace výše uvedených zásad na tento případ

44. Vláda tvrdila, že v desetiletích předcházejících demokratickému obratu v Maďarsku v období 1989 až 1990 policie byla nikterak netajeným nástrojem vládnoucí strany a aktivně se podílela na provádění stranické politiky. Očekávalo se, že policejní důstojníci budou politicky spjatí s vládnoucí stranou. Pro pokojný a postupný přechod Maďarska k pluralitní demokracii bez generální očisty veřejné správy bylo nezbytné, mimo jiné, depolitizovat policii a omezit politické aktivity jejích příslušníků tak, aby veřejnost nadále nepohlížela na policii jako na nástroj podpory totalitního režimu, ale jako na strážce demokratických institucí.

45. Ani žadatel, ani Komise se k tomuto bodu nevyjádřili.

46. S vědomím úlohy policie ve společnosti Soud uznává, že v jakékoli demokratické společnosti je naprosto legitimní mít neutrální politické síly (viz odstavec 41 výše). Z pohledu zvláštního historického vývoje některých Vysokých smluvních stran mohou národní orgány těchto států v zájmu konsolidace a udržení demokracie považovat za nezbytné mít k dosažení tohoto cíle ústavní prostředky pro omezení svobody policistů zapojit se do politické činnosti a zvláště do politické diskuse.

Zbývá tedy určit, zda zvláštní omezení uložená v tomto případě je možno považovat za „nezbytná v demokratické společnosti“.

47. Soud zjišťuje, že v letech 1949 – 1989 v Maďarsku vládla jedna politická strana. Členství v této straně se v mnoha vrstvách společnosti předpokládalo jako výraz vztahu jednotlivce k režimu. Tento předpoklad se ještě více zdůrazňoval ve vojsku a v policejním sboru, kde členství velké většiny příslušníků zaručovalo, že vůle vládnoucí politické strany bude prosazována přímo. Toto je přesně to zlo, kterému mají zabránit ustanovení o politické neutralitě policie. Teprve v roce 1989 se maďarské společnosti podařilo začít budovat pluralitní demokracii, což vedlo k prvním parlamentním volbám, kde bylo zastoupeno více politických stran, v roce 1990. Napadený dodatek Ústavy byl přijat několik měsíců před druhými demokratickými parlamentními volbami v roce 1994.

48. S přihlédnutím k míře volnosti hodnocení vnitrostátních orgánů Soud shledává, že zvláště vzhledem k historii je možno příslušná opatření přijatá v Maďarsku za účelem ochrany policejních sil před přímým vlivem stranické politiky považovat za vyhovující „naléhavé společenské potřebě“ demokratické společnosti.

49. Pokud jde o rozsah omezení žadatelovy svobody projevu, jakkoli znění článku 40/B(4) může na první pohled působit, že jeho výsledkem je absolutní zákaz politických aktivit, přezkoumání příslušných právních předpisů ukazuje, že policisté ve skutečnosti mají právo k některým činnostem, které jim umožňují vyslovení jejich politického názoru a zaměření. Zejména, jakkoli jsou někdy omezení v zájmu výkonu služby, policisté mají právo rozšiřovat volební programy, podporovat a navrhnout kandidáty, organizovat předvolební mítinky, volit a být voleni ve volbách do Parlamentu, místních orgánů a do úřadu starosty, účastnit se referenda, stát se členy odborů, sdružení a jiných organizací, účastnit se pokojných shromáždění, vyjadřovat se v tisku a jiných sdělovacích prostředcích nebo publikovat politické práce (viz odstavce 14 až 20 výše). Za těchto okolností se rozsah a dopad napadených omezení žadatelova práva na svobodu projevu nejeví nadměrný.

50. Ve světle předcházejících úvah Soud dochází k závěru, že prostředky použité k dosažení sledovaného zákonného účelu nebyly nepřiměřené. Napadený zásah do žadatelovy svobody projevu není tedy porušením článku 10.

II. Údajné porušení článku 11 Úmluvy

51. Žadatel tvrdil, že zákaz být členem politické strany stanovený článkem 40/B(4) Ústavy porušuje jeho právo na svobodu sdružování, která je zaručena článkem 11 Úmluvy. Tento článek stanoví:

„1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich.

2. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinností, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.“

52. Jak Komise, tak Vláda souhlasily s tím, že skutečnosti, na které si žadatel stěžoval, vyžadují uplatnění záruk zakotvených článkem 11 a že zákaz omezil výkon jeho práva podle tohoto článku. Poukázaly však na to, že tento zásah byl oprávněný podle poslední věty odstavce 2 článku 11.

1. Podání účastníků před Soudem ve věci oprávněnosti zásahu

(a) žadatel

53. Žadatel tvrdil, že zatímco směrnice č. 433 z roku 1990, která byla platná do března 1995, dovolovala policistům být členy politické strany, článek 40/B(4) Ústavy toto výslovně zakazuje od 1. ledna 1994. Tato situace, která trvala patnáct měsíců, byla rozporná a neústavní.

Navíc cíle napadeného zákazu nebyly vyjádřeny v maďarském právu. Ve skutečnosti je možno na zákaz pohlížet jako na sloužící politickým zájmům, tím tedy nesleduje „zákonný účel“ ve smyslu článku 11 § 2.

54. Dále, ačkoli se poslední věta odstavce 2 článku 11 výslovně neodvolává na požadavek nezbytnosti, omezení přesto musí být „nezbytné v demokratické společnosti“, aby bylo podle tohoto odstavce oprávněné, což je podmínka, která nebyla v daném případě splněna. Skutečnost, že se Maďarsko nedávno stalo pluralitní demokracií a členským státem Rady Evropy, není důvodem k jakékoli shovívavosti při posuzování kritérií oprávněnosti zásahu. Na zásah se nelze dívat ani jako na „úměrný“ sledovanému účelu, neboť omezení ve skutečnosti vedlo k naprostému zákazu výkonu práva na svobodu sdružování pro policisty.

(b) Vláda

55. Vláda vyjádřila názor, že v každém případě poslední věta článku 11 § 2 je dostatečným opodstatněním napadeného omezení svobody sdružování, pokud toto není odůvodněno již první větou téhož odstavce. Podle jejího názoru odůvodnění v poslední větě je zcela nezávislé na první větě, jinak by ustanovení bylo přebytečné.

56. Pokud jde o požadavek poslední věty článku 11 § 2, aby omezení bylo „podle zákona“, Vláda nejprve poukázala na to, že zkoumáno je ustanovení maďarské Ústavy. V odpovědi na žadatelovo tvrzení, že v období leden 1994 až březen 1995 směrnice č. 433 z roku 1990 byla v rozporu s napadenou ústavní úpravou, vysvětlila, že je úlohou Ústavního soudu řešit takové nejasnosti práva.

Vláda tvrdila, že na přání depolitizovat policii nelze pohlížet jako na „nezákonné“ v tom duchu, že je svévolné. V tomto ohledu odkázala na argumentaci v souvislosti s článkem 10 (viz odstavce 39 a 44 výše) a zejména zdůraznila, že účelem zákazu členství policistů v politických stranách bylo přispět k vyloučení přímého stranického vlivu na policii a přetnout institucionální spojení, které dříve existovalo mezi ozbrojenými silami a policií na jedné straně a politickými kruhy na druhé straně. Dále na sporná omezení nelze pohlížet jako na neúměrná sledovanému zákonnému účelu, neboť právo policistů na sdružování bylo omezeno výlučně ve vztahu k politickým stranám podle zákona č. 33/1989, o politických stranách.

(c) Komise

57. Komise byla toho názoru, že sporný zákaz je třeba přezkoumat podle poslední věty odstavce 2 článku 11. Aby bylo „zákonné“ v souladu s touto větou, omezení musí být v souladu s vnitrostátním právem a prostě svévolé.

Svým zakotvením v Ústavě je omezení pokládáno za v souladu s vnitrostátním právem. Pokud jde o svévoli, Komise připomněla, že státy musí mít širokou rozhodovací pravomoc, pokud jde o zajištění jejich národní bezpečnosti (srov. rozsudek ve věci *Leander v. Švédsko* z 26. března 1987, řada A, č. 116, str. 25, § 59 in fine). Vzhledem k nedávné maďarské historii a vlivu politicky orientovaných policejních sil, které byly využívány po desetiletí totalitním režimem, má Komise za to, že na úsilí depolitizovat policii nelze hledět jako na svévolné. Zákaz byl tedy rovněž „zákonný“ v širším smyslu výkladu tohoto termínu druhou větou článku 11 § 2.

2. Zhodnocení Soudu

58. Přes svou autonomii a zvláštní oblast aplikace musí být článek 11 v tomto případě posouzen z hlediska článku 10. Jak Soud již vyložil ve svých předchozích rozhodnutích, „ochrana individuálních názorů zajištěná článkem 10 je jedním z cílů svobody shromažďování a sdružování, jak jsou stanoveny v článku 11“ (viz výše citované rozhodnutí *Vogt v. Německo*, str. 30, § 64).

59. Poslední věta odstavce 2 článku 11, kterou je třeba nesporně aplikovat v daném případě, opravňuje státy, aby ukládaly „zákonná omezení“ svobody sdružování u policistů.

Podobně jako Komise má Soud za to, že termín „zákonný“ se týká téhož pojetí zákonnosti, jako je to, na které se Úmluva odvolává tam, kde používá stejné nebo podobné výrazy, zejména výrazy „v souladu s právem“ a „předepsáno zákonem“. Tyto výrazy se vyskytují v druhých odstavcích článků 9 až 11. Jak již bylo připomenuto výše ve vztahu k článku 10, pojetí zákonnosti v Úmluvě, kromě předpokládaného souladu s vnitrostátním právem, rovněž implikuje kvalitativní požadavky na vnitrostátní právo, jako jsou předvídatelnost a všeobecně nepřítomnost svévole (viz odstavec 34 výše).

60. Tedy pokud žadatel kritizuje oporu napadeného omezení ve vnitrostátním právu (viz odstavec 53 výše), pak Soud znovu připomíná, že je především úkolem vnitrostátních orgánů interpretovat a aplikovat domácí

právo, zvláště v případě potřeby osvětlit sporné body (viz rozsudek ve věci S. W. v. Spojené království z 22. listopadu 1995, řada A, č. 335–B, str. 42, § 36 a již citovaná rozhodnutí Chorherr a Cantoni). V tomto případě však zákaz členství policistů v politických stranách, jak je obsažen v článku 40/B(4) Ústavy, je ve skutečnosti jasný (viz odstavec 13 výše) a nezdá se, že by byla sporná ta skutečnost, že úprava nižší právní síly přijatá o čtyři roky dříve (směrnice č. 433 výnosu č. 1/1990 z 10. ledna 1990, viz odstavec 19 výše) byla schopná ovlivnit šíří tohoto zákazu. Za těchto okolností Soud dochází k závěru, že právní úprava byla dostatečně jasná, aby umožnila žadateli regulovat své chování, a rovněž bylo vyhověno požadavku předvídatelnosti. Dále Soud neshledává žádné důvody k tomu, aby považoval omezení žadatelovy svobody sdružování za svévolné. Napadené omezení bylo důsledně „zákonné“ ve smyslu článku 11 § 2.

61. Konečně není v tomto případě nezbytné rozhodnout, zda druhá věta článku 11 § 2 vylučuje, aby napadený zásah byl podroben jiným podmínkám než těm zákonným, které jsou vyjmenovány v první větě tohoto odstavce. Z důvodů již vyjmenovaných ve vztahu k článku 10 (viz odstavec 41 a 46 až 48 výše) má Soud za to, že v každém případě zásah do žadatelovy svobody sdružování těmito podmínkami vyhovuje (viz mutatis mutandis dříve citované rozhodnutí Vogt, str. 31, § 68).

62. Tedy zásah lze považovat za oprávněný ve smyslu odstavce 2 článku 11. V důsledku toho nedošlo ani k porušení článku 11.

III. Údajné porušení článku 14 Úmluvy společně s článkem 10 nebo 11

63. Žadatel dále tvrdil, že napadený zákaz zapojit se do politické činnosti a být členem strany je diskriminační. Odvolal se na článek 14, který stanoví:

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

64. Ve svém podání se žadatel nevyjádřil k problému v souvislosti s článkem 14 společně s článkem 10.

Pokud jde o článek 14 společně s článkem 11, tvrdil, že není objektivně a rozumně zdůvodněn zákaz členství ve stranách, ať již ve vztahu k policistům nebo jiným skupinám státních zaměstnanců. Problém stranické příslušnosti má ve skutečnosti jen velmi omezenou spojitost s povinnostmi a odpovědností vztahující se na příslušníky ozbrojených sborů a policie. Jakýkoli rozdíl v zacházení, pokud jde o možnost vstoupit do strany, nelze založit na zákazu, který má nepřijatelně všeobecný charakter.

65. Vláda tvrdila, že zkoumaná omezení se vztahují nejen na policisty, ale na i na příslušníky ozbrojených sborů, soudce, soudce Ústavního soudu a státní zástupce. Tvrdila, že rozdíl mezi policisty a ostatními skupinami obyvatel, pokud jde o výkon práva svobody projevu – a, mutatis mutandis, svobody sdružovací – může být ospravedlněn na základě rozdílu mezi podmínkami vojenského a civilního života a ještě více zvláštními povinnostmi a odpovědností příslušníků ozbrojených sborů a policie. V této souvislosti Vláda odkázala na rozhodnutí Engel a další v. Nizozemí (rozsudek z 8. června 1976, řada A, č. 22, str. 42, § 103).

66. Komise nepovažuje za nezbytné zkoumat žadatelovu stížnost podle článku 14 společně s článkem 10. Pokud jde o článek 14 společně s článkem 11, Komise shledává, že zvláštní status žadatele již byl vzat v úvahu, když se zkoumala oprávněnost zákazu podle článku 11 § 2. Komise shledala, že tyto úvahy platí stejně tak i pro článek 14, a došla k závěru, že nedošlo k žádné diskriminaci a porušení tohoto článku společně s článkem 11.

67. Závěry Soudu, že napadená omezení nevedou k porušení článků 10 a 11 (viz odstavce 50 a 62 výše), nevylučují nález porušení článku 14 Úmluvy. Je pravda, že záruky zakotvené v článku 14 neexistují samostatně ve smyslu, že v pojmech tohoto článku se vztahují výlučně k „právům a povinnostem zakotveným v Úmluvě“, což je opatření, které samo je v souladu s požadavky článku zakotvujícího právo nebo svobodu, avšak může dojít k porušení tohoto článku společně s článkem 14, pokud by toto opatření mělo diskriminační charakter (viz případ „vztahující se k určitým aspektům zákonů o užívání vyučovacích jazyků v Belgii“ /meritum/, rozhodnutí z 23. července 1968, řada A, č. 6, str. 33, § 9).

68. Soud ve svých úvahách, které vedly k závěrům, že zásah do žadatelovy svobody projevu a sdružování byl v souladu s článkem 10 § 2 a 11 § 2, již měl na zřeteli žadatelovo zvláštní postavení jakožto policisty (viz odstavce 41, 46 až 49 a 61 výše). Tyto úvahy jsou stejně platné v kontextu článku 14 a i za předpokladu, že policisté mají mít postavení srovnatelné s běžnými občany, a ospravedlňují rozdíl, na který byla podána stížnost. Proto tedy nedošlo ani k porušení článku 14 společně s článkem 10 nebo 11.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. Potvrzuje jednomyslně, že nedošlo k porušení článku 10 Úmluvy.
2. Potvrzuje 16 hlasy k 1, že článek 11 Úmluvy nebyl porušen.
3. Potvrzuje jednomyslně, že nebyl porušen článek 14 Úmluvy v kombinaci s článkem 10 nebo 11.

Vyhotoveno v anglickém a francouzském jazyce a vyhlášeno na veřejném zasedání v Paláci lidských práv ve Strasbourgu 20. května 1999.

Paul MAHONEY
zástupce tajemníka

Luzius WILDHABER
předseda

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

25. března 1999

VĚC IATRIDIS

(Rozsudek ve věci Iatridis versus Řecko)

Evropský soud pro lidská práva, zasedající v souladu s článkem 27 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva) ve znění Protokolu č. 11 a v souladu s příslušnými ustanoveními Jednacího řádu Soudu jako Velký senát, který tvořili následující soudci: E. Palmová, předsedkyně, L. Ferrari Bravo, Gaukur Jörundsson, L. Caflisch, K. Jungwiert, M. Fischbach, J. Casadevall, B. Zupančič, N. Vajičová, J. Hedigan, W. Thomassenová, M. Tsatsa – Nikolovská, T. Pantiru, E. Levits, K. Traja, soudce ad hoc C. Yerarise a M. de Salvia, tajemník Soudu, po uzavření poradě Senátu, která se konala 17. prosince 1998 a 24. února 1999, posledně uvedeného data vynesl následující rozsudek:

POSTUP

1. Příklad byl předán Soudu, vytvořenému podle bývalého článku 19 Úmluvy, vládou Řecké republiky („dále jen Vláda“) 30. července 1998 během tříměsíční lhůty stanovené bývalými články 32 § 1 a 47 Úmluvy. Tomu předcházelo podání stížnosti proti Řecku (č. 31107/96), předložené Evropské komisi pro lidská práva (dále jen „Komise“) občanem řecké národnosti, panem Georgiosem Iatridisem, podle bývalého článku 25 dne 28. března 1996.

Zádost Vlády se opírala o bývalé články 44 a 48 Úmluvy. Předmětem uvedeného podání byla žádost o vydání rozhodnutí, zda skutkový děj případu zakládá porušení závazků odpovědného státu podle článku 13 Úmluvy a článku 1 Protokolu č. 1.

2. K dotazu učiněnému v souladu s ustanovením 33 § 3 (d) bývalého Jednacího řádu Soudu A žadatel prohlásil, že si přeje zúčastnit se jednání před soudem a ustanovil pana I. Tagarase a paní N. M. Kanellopoulouovou ze sdružení advokátů v Athénách ke svému zastupování (bývalé ustanovení 30).

3. Jako předseda senátu, který byl původně jmenován (bývalý článek 43 Úmluvy a bývalé ustanovení 21) zejména pro projednání procesních otázek, které by mohly vzniknout předtím, než vstoupí v platnost Protokol č. 11, R. Bernhardt, tehdejší předseda Soudu, prostřednictvím tajemníka konzultoval se zástupcem Vlády a právními zástupci žadatele organizací písemného postupu. V souladu s usnesením z 8. září 1998 tajemník obdržel vyjádření žadatele 10. listopadu 1998 a Vlády 13. listopadu 1998.

4. Jakmile 1. listopadu 1998 vstoupil v platnost Protokol č. 11 a v souladu s jeho článkem 5 § 5, byl případ předán Velkému senátu. Do Velkého senátu byl z moci úřední jmenován C. L. Rozakis, zvolený soudce zastupující Řecko (článek 27 § 2 Úmluvy a ustanovení 24 § 4 Jednacího řádu Soudu), L. Wildhaber, předseda Soudu, E. Palmová, místopředsedkyně Soudu, J. – P. Costa a M. Fischbach, místopředsedové sekcí (článek 27 § 3 Úmluvy a ustanovení 24 §§ 3 a 5 /a/). Ostatními členy jmenovanými k doplnění Velkého senátu byli L. Ferrari Bravo, L. Caflisch, I. Cabral Barreto, W. Fuhrmann, K. Jungwiert, N. Vajičová, J. Hedigan, W. Thomassenová, M. Tsatsa – Nikolovská, T. Pantiru, E. Levits a K. Traja (ustanovení 24 §§ 3 a 5 /b/ a /c/ a ustanovení 100 § 4). Poté pan Rozakis, který se zúčastnil projednávání případu před Komisí, odstoupil z Velkého senátu (ustanovení 28). Vláda proto jmenovala pana C. Yerarise, aby se zúčastnil jako soudce ad hoc (článek 27 § 2 Úmluvy a ustanovení 29 § 1). Později se pan Wildhaber dále nemohl zúčastnit projednávání případu, místo předsedy Velkého senátu zaujala paní Palmová a náhradní soudce Gaukur Jörundsson jej nahradil jakožto členem Velkého senátu. Podobně byli pánové Costa a Fuhrmann, kteří se nemohli podílet na dalším projednávání případu, nahrazení soudci J. Casadevallem a B. Zupančičem (ustanovení 24 §§ 3 a 5 /b/).

5. V souladu s rozhodnutím předsedy se veřejné ústní jednání konalo v Paláci lidských práv ve Strasbourgu 17. prosince 1999.

Před Soud předstoupili:

(a) za Vládu hlavní právní poradce P. Georgakopoulos, zástupce, a právní asistentka V. Pelekouová, poradce, oba ze Státní legislativní rady,

(b) za žadatele členové sdružení advokátů v Athénách I. Taragas, právní zástupce, a I. Zakaropoulos, poradce.

Soud vyslechl přednesy panů Taragase a Georgakopoulose a rovněž jejich odpovědi na otázky položené jedním ze soudeů.

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

I. Zvláštní okolnosti případu

A. Postup „vlastníků“ půdy, na které je postaveno kino Ilioupolis

6. V roce 1929 zdědil K. N. po svém adoptivním otci tři čtvrtiny území známého jako „Karrasův statek“. V roce 1938 mu jeho adoptivní matka prodala zbývající čtvrtinu „Karrasova statku“, která byla jejím dědicetvím po manželovi. Kupní smlouva určila rozlohu „Karrasova statku“ na 12 000 000 čtverečních metrů.

7. V roce 1950, poté co obdržel příslušné povolení, K. N. na části tohoto území vybudoval přírodní kino Ilioupolis.

8. V roce 1953 Ministerstvo zemědělství odmítlo uznat K. N. jako vlastníka celého „Karrasova statku“ a tvrdilo, že adoptivní otec K. N. vlastnil pouze část území, a to oblast ve velikosti od 320 000 do 520 000 m², která však nezahrnovala území, na kterém bylo později vybudováno kino Ilioupolis. Zbytek území byl veřejný les a nebyl zahrnut v listinách, které předložil K. N. k prokázání svého nároku. Následně se K. N. obrátil na Nejvyšší správní soud, aby zrušil rozhodnutí Ministerstva zemědělství, ale jeho žádost byl zamítnuta. Dne 8. února 1955 bylo sporné území královským dekretem prohlášeno za území určené k opětovnému zalesnění. K. N. se obrátil na Nejvyšší správní soud, aby zrušil královský dekret, avšak soud žádost odmítl s tím, že sporné území je lesní půda patřící státu.

9. Rozhodnutím Kabinetu z 10. února 1965 a 11. března 1966, které bylo publikováno v Úředním listě a zapsáno do ilioupolisského městského registru, stát převedl 220 000 m² „Karrasova statku“ na Policejní bytové družstvo. Do tohoto území nebyl zahrnut pozemek, na kterém bylo postaveno kino Ilioupolis.

10. Dne 28. července 1965 bylo královským dekretem nařízeno znovu zalesnit území v Ilioupolisu. Podle názoru vlády se tento dekret týkal blíže neurčené části „Karrasova statku“. Dne 2. prosince 1966 byl dekret novelizován dalším dekretem, který byl publikován v Úředním listě.

11. Dne 3. dubna 1967 K. N. zažaloval Policejní bytové družstvo, aby určil své právo k pozemku, který byl na družstvo převeden. Stát jakožto převodce do řízení zasáhl ve prospěch družstva. Žaloba byla zaznamenána do ilioupolisského zástavního registru. V poznámce k příslušné straně byly poznamenány následně rozsudky athénskému soudu prvního stupně (č. 16992/1973) a soudu odvolacího (č. 4910/1977 – viz odstavec 13 níže), kterými byla žaloba zamítnuta a uznáno vlastnictví státu ke spornému území.

12. V roce 1976 K. N. zemřel a jeho dědicové měli zaplatit dědickou daň z pozemku, na kterém bylo vybudováno kino. Stát si vložil hypotéku na pozemek jako záruku za dlužnou daň. Hypotéka byla splacena v roce 1982.

13. Dědicové K. N. pokračovali v procesu zahájeném 3. dubna 1967. Dne 21. června 1977 athénský odvolací soud rozhodl, že část území převedená na Policejní bytové družstvo patří státu. V odůvodnění rozsudku soud vyslovil souhlas s tvrzením ministerstva, že adoptivní otec K. N. vlastnil pouze část „Karrasova statku“.

kteřá nezahrnovala území, na kterém bylo postaveno kino Ilioupolis, a tu část, která byla převedena na družstvo. Odvolací soud své rozhodnutí založil mimo jiné na závěru, že „Karrasův statek“ byl zapsán v Národním katastru lesů jako lesní půda a že stát proto byl v dobré víře vlastníkem a choval se jako vlastník.

14. Na základě rozhodnutí náměstka ministra financí z 19. září 1984 byla část „Karrasova statku“ včetně pozemku, na kterém bylo postaveno kino, zapsána do katastru státního vlastnictví dne 27. června 1985. Dne 9. července 1985 byla tato skutečnost zaznamenána do ilioupolisického zástavního registru. V roce 1987 dědicové K. N. zahájili řízení k určení svého práva k pozemku, který byl zapsán do katastru jako státní vlastnictví. V roce 1988 athénský soud prvního stupně odmítl jejich podání s odkazem na rozhodnutí athénské odvolacího soudu z 21. června 1977 o tom, že adoptivní otec K. N. vlastnil pouze část „Karrasova statku“ o rozloze mezi 320 000 a 520 000 m² – dědicové se proti tomuto rozhodnutí odvolali.

15. Dne 9. února 1989 athénský odvolací soud rozhodl, že ve svém rozsudku z 21. června 1977 závazně vyřešil pouze otázku vlastnictví 220 000 m², které byly převedeny na Policejní bytové družstvo. Ostatní části odůvodnění rozsudku se nevztahují závazně na dědice K. N. Odvolací soud zrušil rozhodnutí soudu prvního stupně a nařídil, aby soud případ věcně projednal.

16. Dne 29. května 1996 se dědicové K. N. obrátili na státního zástupce u athénské soudu prvního stupně pro prozatímní rozhodnutí proti státu a ilioupolisické městské radě. Bližší neurčeného data státní zástupce žádost odmítl. Dědicové se proti tomuto rozhodnutí odvolali. Dne 30. května 1997 náměstek státního zástupce u athénské odvolacího soudu jejich odvolání zamítl.

B. Řízení vyvolané žadatelem

17. V roce 1978 dědicové K. N. pronajali přírodní kino Ilioupolis žadateli, který je zcela restauroval.

Dne 4. července 1985 prefekt v Attice informoval žadatele, že s účinností od 27. června 1985 je pozemek, na kterém kino stojí, pokládán za státní vlastnictví a jeho držení je tudíž neoprávněné. Stát proto od něho bude vyžadovat náhradu v souladu s článkem 115 prezidentského dekretu z 11. – 12. listopadu 1929 bez toho, aby bylo dotčeno právo státu vystěhovat ho podle zákona č. 1539/1938, o ochraně státní půdy.

Dne 16. listopadu 1988 Státní pozemkový úřad postoupil kino ilioupolisické městské radě. Dne 24. listopadu 1988 prefekt v Attice o tom informoval žadatele a nařídil mu vyklidit kino do pěti dnů pod hrozbou použití zákona č. 1539/1938.

18. Dne 9. února 1989 pozemkový odbor prefektury v Attice nařídil vystěhování žadatele podle zákona č. 1539/1938, ve znění zákona č. 263/1968. Příkaz byl žadateli „doručen“ 16. března 1989 tak, že byl přilepen na dveře kina. Následujícího dne, když advokáti stávkovali a žadatel nebyl přítomen, úředníci ilioupolisické městské rady příkaz vykonali násilným vstupem do kina. Byl sepsán inventární seznam movitého majetku žadatele (projektory, židle, billboardy a zařízení baru). Jistý pan G. L., který byl pracovně spjat se žadatelem, ale nezastupoval ho, seznam podepsal a požádal úředníky, aby věci uschovali.

19. Žadatel napadl příkaz k vystěhování u athénské oblastního soudu, který projednal záležitost ve zkráceném řízení a rozhodl ve prospěch státu. Žadatel se odvolal k athénskému soudu prvního stupně, který dne 23. října 1989 samosoudcem ve zkráceném řízení příkaz k vystěhování zrušil. Soud prohlásil, že pozemkový odbor může vydat příkaz k vystěhování jedině tehdy, pokud dotčená nemovitost patří státu, vlastnictví státu je nesporné a pokud je nemovitost třetí stranou obsazena neoprávněně.

Soud dále konstatoval, že v předloženém případě tyto podmínky nebyly splněny, neboť žadatel prokázal přesvědčivým způsobem následující skutečnosti: před soudy probíhá mezi dědici K. N. a státem řízení ve věci vlastnictví pozemku, na kterém je vybudováno kino, dědicové K. N. se považovali za vlastníky pozemku

kteřá nezahrnovala území, na kterém bylo postaveno kino Ilioupolis, a tu část, která byla převedena na družstvo. Odvolací soud své rozhodnutí založil mimo jiné na závěru, že „Karrasův statek“ byl zapsán v Národním katastru lesů jako lesní půda a že stát proto byl v dobré víře vlastníkem a choval se jako vlastník.

14. Na základě rozhodnutí náměstka ministra financí z 19. září 1984 byla část „Karrasova statku“ včetně pozemku, na kterém bylo postaveno kino, zapsána do katastru státního vlastnictví dne 27. června 1985. Dne 9. července 1985 byla tato skutečnost zaznamenána do ilioupolisského zástavního registru. V roce 1987 dědicové K. N. zahájili řízení k určení svého práva k pozemku, který byl zapsán do katastru jako státní vlastnictví. V roce 1988 athénský soud prvního stupně odmítl jejich podání s odkazem na rozhodnutí athénské odvolacího soudu z 21. června 1977 o tom, že adoptivní otec K. N. vlastnil pouze část „Karrasova statku“ o rozloze mezi 320 000 a 520 000 m² – dědicové se proti tomuto rozhodnutí odvolali.

15. Dne 9. února 1989 athénský odvolací soud rozhodl, že ve svém rozsudku z 21. června 1977 závazně vyřešil pouze otázku vlastnictví 220 000 m², které byly převedeny na Policejní bytové družstvo. Ostatní části odůvodnění rozsudku se nevztahují závazně na dědice K. N. Odvolací soud proto zrušil rozhodnutí soudu prvního stupně a nařídil, aby soud případ věcně projednal.

16. Dne 29. května 1996 se dědicové K. N. obrátili na státního zástupce u athénské soudu prvního stupně pro prozatímní rozhodnutí proti státu a ilioupolisské městské radě. Blíže neurčeného data státní zástupce žádost odmítl. Dědicové se proti tomuto rozhodnutí odvolali. Dne 30. května 1997 náměstek státního zástupce u athénské odvolacího soudu jejich odvolání zamítl.

B. Řízení vyvolané žadatelem

17. V roce 1978 dědicové K. N. pronajali přírodní kino Ilioupolis žadateli, který je zcela restauroval.

Dne 4. července 1985 prefekt v Attice informoval žadatele, že s účinností od 27. června 1985 je pozemek, na kterém kino stojí, pokládán za státní vlastnictví a jeho držení je tudíž neoprávněné. Stát proto od něho bude vyžadovat náhradu v souladu s článkem 115 prezidentského dekretu z 11. – 12. listopadu 1929 bez toho, aby bylo dotčeno právo státu vystěhovat ho podle zákona č. 1539/1938, o ochraně státní půdy.

Dne 16. listopadu 1988 Státní pozemkový úřad postoupil kino ilioupolisské městské radě. Dne 24. listopadu 1988 prefekt v Attice o tom informoval žadatele a nařídil mu vyklidit kino do pěti dnů pod hrozbou použití zákona č. 1539/1938.

18. Dne 9. února 1989 pozemkový odbor prefektury v Attice nařídil vystěhování žadatele podle zákona č. 1539/1938, ve znění zákona č. 263/1968. Příkaz byl žadateli „doručen“ 16. března 1989 tak, že byl přilepen na dveře kina. Následujícího dne, když advokáti stávkovali a žadatel nebyl přítomen, úředníci ilioupolisské městské rady příkaz vykonali násilným vstupem do kina. Byl sepsán inventární seznam movitého majetku žadatele (projektory, židle, billboardy a zařízení baru). Jistý pan G. L., který byl pracovně spjat se žadatelem, ale nezastupoval ho, seznam podepsal a požádal úředníky, aby věci uschovali.

19. Žadatel napadl příkaz k vystěhování u athénské oblastního soudu, který projednal záležitost ve zkráceném řízení a rozhodl ve prospěch státu. Žadatel se odvolal k athénskému soudu prvního stupně, který dne 23. října 1989 samosoudcem ve zkráceném řízení příkaz k vystěhování zrušil. Soud prohlásil, že pozemkový odbor může vydat příkaz k vystěhování jedině tehdy, pokud dotčená nemovitost patří státu, vlastnictví státu je nesporné a pokud je nemovitost třetí stranou obsazena neoprávněně.

Soud dále konstatoval, že v předloženém případě tyto podmínky nebyly splněny, neboť žadatel prokázal přesvědčivým způsobem následující skutečnosti: před soudy probíhá mezi dědici K. N. a státem řízení ve věci vlastnictví pozemku, na kterém je vybudováno kino, dědicové K. N. se považovali za vlastníky pozemku

a kina po velmi dlouhou dobu a vykonávali všechna práva a povinnosti s vlastnictvím spojená a konečně žadatel je nájemcem kina od roku 1978.

20. V důsledku tohoto rozhodnutí žadatel učinil několik podání k příslušným orgánům, aby nadále kino nebylo drženo ilioupolisskou městskou radou. Dne 2. dubna 1990 Ministerstvo financí prohlásilo, že vzhledem ke zrušení příkazu k vystěhování má být pozemek vrácen žadateli a zrušen převod kina na ilioupolisskou městskou radu. Avšak pokud bude rada trvat na zadržování kina, pak otázka náhrady žadateli musí být řešena v souladu se zákonem o obchodních pronájmech.

21. Dne 11. července 1991 Státní legislativní rada v odpovědi na otázku Ministerstva financí vyjádřila názor, že kino má být vráceno žadateli. Žadatelovy nároky v důsledku škody utrpěné vystěhováním mohou být uspokojeny pouze tehdy, pokud by se obrátil na Státní legislativní radu a zahájil proces. Dále stát může prosadit své vlastnické právo na pozemek žalobou proti dědicům K. N. nebo rychlým vyřízením soudního sporu mezi ním a dědici K. N., který probíhá před soudy od roku 1987.

Dne 15. května 1994 se žadatel obrátil na Státní pozemkový úřad, aby mu bylo kino vráceno.

22. Dne 21. prosince 1994 žadatel zažaloval stát a ilioupolisskou městskou radu u athénské správního soudu za úmyslné porušení práva a o náhradu škody, kterou utrpěl v důsledku toho, že mu kino nebylo vráceno. Požadoval náhradu ve výši 32 300 000 drachem (GRD), dále úrok za ztrátu příjmů od roku 1989 do roku 1994 a za ztráty na vybavení podniku.

23. Dne 5. dubna 1995 žadatel vyzval ilioupolisského starostu, aby zařídil navrácení kina. Dne 5. května 1995 podal na starostu trestní oznámení. Blíže neurčeného data rovněž podal trestní oznámení na předsedu Státního pozemkového úřadu.

24. Dne 26. července 1995 žadatel požádal athénský soud prvního stupně, aby registroval zástavní právo proti ilioupolisské městské radě jako záruku za ušlý příjem ve výši 30 000 000 GRD. Soud žádost zamítl s odůvodněním, že nebyla stanovena povinnost majetek vrátit, neboť u soudu nebyla podána žádná žádost za tímto účelem a nebylo ve věci konečné rozhodnutí soudu.

25. Dne 31. července 1995 Státní pozemkový úřad v návaznosti na další požadavek žadatele doporučil, aby převod kina na ilioupolisskou městskou radu byl zrušen a kino vráceno žadateli, který měl být Ministerstvem financí znovu uveden do držby. Toto doporučení mělo na základě zákona č. 973/1979 schválit Ministerstvo financí.

Žadatel, který nebyl o doporučení zpraven, se 4. října 1995 obrátil na ministra financí. Dne 13. října 1995 požádal athénský soud prvního stupně o vydání prozatímního opatření proti ilioupolisskému starostovi v řízení o úmyslném porušení práva. Dne 16. října 1995 se znovu obrátil na ministra financí.

Dne 25. října soud prvního stupně rozhodl, že není důvod k vydání prozatímního opatření, protože starosta není odpovědnou osobou. Dne 7. listopadu 1995 se na základě zásahu státního zástupce žadatel dozvěděl o rozhodnutí Státního pozemkového úřadu z 31. července 1995. Dne 15. listopadu 1995 žadatel požádal náměstka ministra financí o schválení tohoto rozhodnutí.

26. Dne 7. srpna 1995 Státní legislativní rada vyjádřila názor, že kino nemá být žadateli vráceno z následujících důvodů. I když athénský soud prvního stupně zrušil příkaz k vystěhování z 23. října 1989, nenařídil vrátit kino žadateli. Ve svém rozhodnutí z 25. října 1995 soud prvního stupně rozhodl, že neexistuje povinnost kino vrátit. Dále podle judikatury, vztahující se ke státům vlastněným nemovitostem, nájemní smlouva mezi dědici K. N. a žadatelem je neplatná. Proto by Ministerstvo financí jednalo nezákonně, pokud by zrušilo převod kina na ilioupolisskou městskou radu. Dne 3. září 1996 náměstek ministra financí schválil stanovisko Státní legislativní rady.

27. Dne 31. října 1996 athénský správní soud zamítl žadatelovu žalobu z 21. prosince 1994 z důvodu příslušnosti civilního soudu.

Dne 17. prosince 1996 žadatel podal u athénskému soudu prvního stupně žalobu, ve které požadoval 140 000 000 GRD jako náhradu škody za ztrátu příjmů, kterou utrpěl v letech 1995 a 1996 v důsledku nemožnosti provozovat kino, a dále jako náhradu morální újmy. Žaloba měla být projednána 13. listopadu 1997, ale ke dni jednání tohoto Soudu řízení stále probíhá.

28. Dne 7. ledna 1997 vyšetřovací oddělení athénskému trestního soudu rozhodlo o zahájení trestního řízení proti ilioupolisskému starostovi z důvodu opomenutí povinností.

29. Dne 27. ledna 1998 žadatel podal žalobu proti státu a ilioupolisské městské radě a požadoval 32 000 000 GRD a úrok za ztrátu příjmů v roce 1997 a jako náhradu morální újmy. Toto řízení ke dni jednání Soudu stále probíhá.

30. Ilioupolisská městská rada dosud kino, které žadateli nebylo vráceno, provozuje. Žadatel nemá nikde jinde žádné přírodní kino.

II. Příslušné domácí právo a praxe

A. Správní příkaz k vystěhování

31. Nemovitý majetek státu je chráněn proti zásahu třetích osob zákonem č. 263/1968, doplňujícím a rozšiřujícím ustanovení o státním majetku.

Paragraf 2 (2) a (3) zákona stanoví:

.... Příslušný daňový úředník vydá správní příkaz k vystěhování každé osoby, která protiprávně zadržuje veřejný majetek. Žádost o zrušení tohoto příkazu se podává u příslušného oblastního soudu do třiceti dnů ode dne jeho doručení. ... Odvolání proti rozhodnutí oblastního soudu se podává ve třicetidenní lhůtě předsedovi soudu prvního stupně, který provede řízení podle zvláštního ustanovení článku 634 občanského soudního řádu. Proti rozhodnutí předsedy soudu prvního stupně není odvolání přípustné. Rozhodnutí, které je vydáno v důsledku uvedeného postupu, není překážkou pro strany, aby zajistily svá práva v řádném řízení."

Žádosti o zrušení a celý proces napadení správních příkazů k vystěhování se týkají výlučně platnosti příkazu k vystěhování, nikoliv určení vlastnického práva nebo držby.

32. Při zrušení správního příkazu k vystěhování a pokud je žádoucí vydat rozhodnutí o opětovném uvedení žadatele do držby, musí být podána žádost o opětovné uvedení do držby, a to buď současně se žádostí o zrušení – v tom případě je vydáno v případě přípuštění žádosti odpovídající následné rozhodnutí – nebo samostatně u příslušného soudu (žaloba na určení držby). Žádost o opětovné uvedení do držby nepodléhá lhůtám stanoveným paragrafem 2 zákona č. 263/1968 pro žádosti o zrušení příkazu k vystěhování, neboť zde není příslušné ustanovení (rozhodnutí athénskému odvolacího soudu č. 6802/89, Zprávy 1990, str. 778–779, rozhodnutí athénskému soudu prvního stupně č. 25950/1995, názor Státní legislativní rady č. 464/96, přílohy 14a, 14b a 13c).

B. Ochrana nájemců jako držitelů věci

33. Nájemce věci je držitelem pronajaté věci. Toto právo držby je vnitrostátním právem chráněno. Faktická i právní ochrana držby je v řeckém právu upravena článkem 997 a násl. občanského zákoníku.

34. Článek 997 občanského zákoníku nazvaný „ochrana držitelů“ stanoví:

„V případě nezákonného zásahu do držby nebo oprávnění držby nebo v případě odnětí držby má osoba, která je nájemcem nebo uschovatelem nebo je v jiném obdobném právním postavení, vstoupí do držby nebo práva osoby, která věc užívala, rovněž nárok na ochranu držby vůči třetím osobám.“

35. Ochrana držby, kterou mohou uplatňovat nájemce a držitel pronajaté věci, je stanovena články 987 a 989 občanského zákoníku.

Článek 987 uvádí:

„Držitel, který byl neoprávněně zbaven držby, má nárok žádat opětovně uvedení do držby na osobách, které jsou neoprávněnými držiteli. Nárok na náhradu škody podle ustanovení o úmyslném porušení práva není tímto vyloučen.“

Článek 989 uvádí:

„Držitel, do jehož držby bylo nezákonně zasaženo, má právo žádat o vydání příkazu ke zdržení se zásahu, a to i do budoucna. Nárok na náhradu škody podle ustanovení o úmyslném porušení práva není tímto vyloučen.“

Článkem 987 je držitel chráněn v případě zbavení držby, to znamená, pokud je zbaven kontroly nad věcí. Článkem 989 je rovněž chráněn v případě zásahu, zejména zásahu do své kontroly nad věcí, který však nevede ke zbavení držby. Klasickým příkladem zásahu podle judikatury domácích soudů je hrozit držiteli zákazem na základě zvláštního zákona o držbě.

Účelem těchto prostředků je chránit samotnou držbu bez ohledu na to, zda je po právu či nikoli. Za tímto účelem článek 991 občanského zákoníku stanoví:

„Žalovaný v řízení o zásahu nebo zbavení držby může tvrdit, že má právo kontroly nad věcí, pouze v případě, že toto právo bylo potvrzeno konečným rozhodnutím soudu po provedeném řízení mezi ním a žalobcem.“

V souladu s článkem 997 občanského zákoníku má držitel tato práva vůči třetím osobám a nikoli vůči držitelům, od jehož oprávnění svou držbu odvozuje. Proti němu má práva stanovená vzájemným právním vztahem.

36. Pokud držitel podá žalobu ve věci držby, jde buď o žalobu na opětovně uvedení do držby nebo zdržení se zásahu, což závisí na tom, zda byl vystěhován nebo je pouze rušen výkon kontroly věci.

Dále má držitel právo v témže řízení žádat náhradu utrpěných škod podle ustanovení o úmyslném porušení práva (článek 914 a násl.)

37. Ve vztahu k povinnosti státu zaplatit náhradu je užíván paragraf 105 prováděcího předpisu k občanskému zákoníku, podle kterého nezákonné jednání ze strany státních úředníků zakládá povinnost zaplatit náhradu bez ohledu na to, zda přestupek byl spáchán příslušnými úředníky. Navíc, pokud nezákonná situace nastane na základě správního rozhodnutí, není požadováno předchozí zrušení tohoto rozhodnutí. Soud může rozhodnout o platnosti správního rozhodnutí během řízení a není nezbytné jeho předchozí rozhodnutí o platnosti správního aktu.

C. Ochrana držitelů vůči pronajímatelům

38. Držitel, jehož právo je založeno nájemní smlouvou, je rovněž chráněn proti pronajímateli, pokud nemůže užívat pronajatou věc.

39. Článek 583 občanského zákoníku stanoví:

„Pokud dohodnuté užívání pronajaté věci je nájemcem odejmuto zcela nebo částečně na základě práva třetí osoby (právní vada), použijí se články 576 až 579 a 582. Nájemce může rovněž odstranit právní vadu na náklady pronajímatele.“

40. V tomto případě nájemcova práva podle článků 576 až 579 a 582, na které se odvolává článek 583, jsou následující: právo snížit nájemné nebo jej neplatit, právo na náhradu škody, právo podat žalobu na pronajímatele, aby odstranil právní vadu, a právo ukončit nájem.

Kromě práva podat žalobu na pronajímatele, aby odstranil právní vadu, nájemce jakožto držitel může rovněž podat žalobu o určení držby na své vlastní náklady (článek 997).

Pronajímatel je vyviněn z odpovědnosti pouze tehdy, pokud pronajímatel věděl o vadě v době uzavření smlouvy o pronájmu.

D. Komerční nájmy

41. Konečně pronájem věci za účelem podnikání (komerční nájem) se rovněž řídí všemi výše uvedenými ustanoveními na základě paragrafu 29 zákona č. 813/1978, ve znění prezidentského dekretu č. 34/1995. Toto ustanovení zní takto:

„Mimo dále uvedeného, pronájmy podle tohoto zákona se řídí smluvními ustanoveními a ustanoveními občanského zákoníku.“

JEDNÁNÍ PŘED KOMISÍ

42. Pan Iatridis se obrátil na Komisi dne 28. března 1996. Tvrdil, že byly porušeny články 6 § 1, 8 a 13 Úmluvy a článek 1 Protokolu č. 1.

43. Dne 2. července 1998 Komise (První komora) prohlásila stížnost (č. 31107/96) za částečně přípustnou.

Ve své zprávě z 16. dubna 1998 (článek 31) vyjádřila názor, že došlo k porušení článku 13 a článku 1 Protokolu č. 1 (čtrnácti hlasy k jednomu) a že není nezbytné zkoumat případ rovněž podle článků 6 § 1 a 8 Úmluvy (jednomyslně).

KONEČNÉ NÁVRHY PŘEDLOŽENÉ SOUDU

44. Vláda požádala Soud, aby zamítl podání Georgiose Iatridise proti Řecku.

45. Žadatel požádal, aby Soud

a) prohlásil za přípustné a shledal oprávněnými po skutkové i právní stránce stížnosti, že Řecká republika porušila článek 1 Protokolu č. 1 a články 8 a 13 Úmluvy.

b) dospěl ke stejnému závěru, pokud se týče článku 6 Úmluvy, jestliže Soud neshledá porušení článku 13.

c) rozhodl, že Řecká republika je povinna zaplatit žadateli jako spravedlivé zadostiučinění částku 497 337 000 drachem spolu s úroky používanými v obchodním styku, vše splatno po vydání rozsudku.

d) nařídil Řecké republice, aby ukončila porušování práv tím, že umožní žadateli obnovit kino.

PRÁVNÍ ZJIŠTĚNÍ

I. Předběžné námitky Vlády

A. Nedostatek vyčerpání vnitrostátních prostředků

46. Zásadní námitkou Vlády – již před Komisí – bylo, že pan Iatridis nevyčerpal vnitrostátní prostředky.

Za prvé nepodal při napadení platnosti příkazu k vystěhování u athénskému soudu prvního stupně – nebo alespoň následně – žádost (podle článků 987, 989 a 997 občanského zákoníku) o navrácení pozemku, na kterém bylo vybudováno kino. Je již zakotvenou soudní praxí, že bez této žádosti lze dosáhnout nejvýše zrušení příkazu – soud pouze zjišťuje, zda byly splněny podmínky pro vydání příkazu, a nezabývá se právními otázkami vlastnictví užívání nebo držby. Navíc soudní rozhodnutí o vrácení pozemku žadateli by nebylo vynutitelné vůči státu, neboť paragraf 8 zákona č. 2097/1952 (o imunitě státu vůči exekuci) se vztahuje pouze na peněžní nároky.

Za druhé některá řízení zahájená žadatelem o náhradu škody vůči státu dosud probíhají před athénským soudem prvního stupně. Možnost, že by mohl obdržet náhradu pouze za ztrátu příjmů v letech, kdy bylo kino zavřené, není rozhodující, neboť stále má své vybavení a mohl si zařídít podnikání jinde.

Za třetí, kdyby si žadatel nebyl býval vědom sporů ohledně pozemku, mohl žalovat dědice K. N. o náhradu škody podle článků 576 – 579, 582 a 587 občanského zákoníku.

47. Soud znovu připomněl, že jedinými prostředky, jejichž vyčerpání požaduje článek 35 Úmluvy, jsou ty, které jsou dostupné a dostačující a vztahují se k tvrzenému porušení ((viz rozsudek ve věci Tsomtsoso a další v. Řecko z 15. listopadu 1996, Záznamy o rozsudcích a rozhodnutích 1996 – V. str. 1713, § 32).

Pokud jde o první část námítky, Soud, stejně jako Komise a žadatel, zjišťuje, že žadatel podal zvláštní, paragrafem 2 (3) zákona č. 263/1968 k tomu určenou žádost u Athénskému soudu prvního stupně, ve které žádal o zrušení správního příkazu k vystěhování. Soud rozhodl v jeho prospěch s odůvodněním, že podmínky pro vydání takového příkazu nebyly splněny. Ministr financí však odmítl odsouhlasit vrácení kina. Ve světle ministrova postoje žaloba podle článků 987 a 989 občanského zákoníku – i za předpokladu jejího úspěchu – by pravděpodobně nevedla k jinému výsledku, než byl výsledek žádosti o zrušení správního příkazu. Žadatele proto není možno kritizovat, že nevyužil právního prostředku, který by mířil v podstatě ke stejnému cíli a který by navíc neměl zřejmě větší naději na úspěch (viz mutatis mutandis rozsudek ve věci Miaillhe v. Francie z 25. února 1993, řada A. č. 256 – C. str. 87, § 27).

Pokud jde o druhou část stížnosti, Soud má za to, že žaloby na náhradu škody mohou někdy být dostačujícím prostředkem, zejména pokud kompenzace je jediným prostředkem k nápravě utrpěného bezpráví. V tomto případě však kompenzace by nebyla alternativou opatření, která by býval měl řecký právní řád poskytnout žadateli k překonání skutečnosti, že nemohl znovu získat držbu kina i přes soudní rozhodnutí, kterým byl příkaz k vystěhování zrušen. Dále, různé procesy probíhající před athénským soudem prvního stupně jsou rozhodující pouze ve vztahu k poskytnutí spravedlivého zadostiučinění podle článku 41 Úmluvy (viz mutatis mutandis rozsudek ve věci Hornsby v. Řecko z 19. března 1997, Záznamy 1997 – II, str. 509, § 37).

Ke třetí části námítky Soud znovu připomíná, že článek 35 vyžaduje vyčerpání pouze těch prostředků, které se vztahují k tvrzeným porušením. Žalobu na soukromou osobu nelze považovat za takový prostředek, který se vztahuje k činnosti státu, v tomto případě odmítnutí splnit rozhodnutí soudu a vydání kina žadateli (viz rozsudek ve věci Pine Valley Developments a další v. Irsko z 29. listopadu 1991, řada A, č. 222, str. 22, § 48).

Námítku je tedy nutno zamítnout.

B. Nedodržení šestiměsíční lhůty

48. Vláda požádala Soud, aby žádost podle článku 35 Úmluvy zamítl, neboť žadatel se neobrátil na Komisi během šesti měsíců ode dne, kdy athénský soud prvního stupně svým rozhodnutím zrušil příkaz k vystěhování. Podle jejího názoru toto rozhodnutí nevedlo k trvalé situaci, neboť soud nenařídil, aby stát vrátil kino žadateli, a tento proto neměl k němu věčné právo, navíc žadatel mohl změnit situaci buď žádostí o znovuvvedení do držby nebo převedením svého podnikání jinam.

49. Komise došla k závěru, že odmítnutí ministra financí splnit rozhodnutí soudu prvního stupně vedlo k trvalé situaci, takže se neaplikuje šestiměsíční lhůta.

50. Soud sdílí názor Komise. Rovněž poukazuje na to, že žadatel nemohl získat zpět kino, pokud by ministr financí nejprve nezrušil jeho převod na ilioupolisskou městskou radu. Žadatel obdržel kopii doporučení Státního pozemkového úřadu k uvedenému postupu – bez tohoto doporučení nemohlo ministerstvo rozhodnout – až 7. listopadu 1995, ministra požádal o jeho odsouhlasení 15. listopadu (viz odstavec 25 výše). Z toho vyplývá, že podáním žádosti ke Komisi dne 28. března 1996 žadatel šestiměsíční lhůtu dodržel.

Proto je nutno námítku zamítnout.

II. Údajné porušení článku I Protokolu č. 1

51. Pan Iatridis tvrdil, že došlo k porušení článku I Protokolu č. 1, 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 států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

52. Žadatel zdůraznil, že v roce 1978 si pronajal přírodní kino od K. N, který jednal jako jeho majitel, a on sám držel pronajatou nemovitost až do roku 1985 bez jakékoli námítky státu. Rozhodnutí ministra zemědělství z roku 1953 (viz odstavec 8 výše) pouze vymezilo hranice mezi tou částí „Karrasova statku“, která je zapísána jako les, a plochou určenou k zastavění, která patří K. N. Z plánů je jasné, že kino patří do druhé části, tj. svou plochou spadá do území určeného k zastavění a je vzdáleno do pozemku, který byl převeden na policejní družstvo a kterého se týká rozsudek č. 4910/1977. Jakkoli vlastnictví kina je doposud předmětem sporu mezi státem a těmi, kdo pozemek žadateli pronajali, tj. dědici K. N., přesto se stát od začátku až do současnosti vždy k dědicům choval jako ke skutečným vlastníkům, neboť od nich vymáhal dědickou daň z pozemku, navíc stavební povolení na kino bylo vydáno dědicům K. N. jakožto vlastníkům pozemku. Ve svém rozsudku z 21. června 1977 odvolací soud určil pouze vlastnictví k pozemku převedenému na policejní družstvo, nikoli k předmětnému území, které je zcela oddělené a vzdálené od druhého pozemku. Žadatel proto v roce 1978 neměl žádný důvod pro sebemenší pochybnosti o tom, že dědicové K. N. pozemek vlastní.

53. Vláda tvrdila, že správný příkaz k vystěhování pouze zbavil žadatele právo pozemek užívat a držet a nezakazoval mu podnikání – žadatel měl čtyři roky na to, aby si našel jiné místo pro podnikání, které neutrpělo žádnou újmu v důsledku výkonu rozhodnutí. Dále je nájemcovo právo užívat pronajatou věc omezeno ve svém rozsahu a co do trvání (protože nájem může kterákoliv strana kdykoli ukončit) a je relativní (protože nemůže být uplatňováno vůči třetí straně, která má na pronajatou věc přednostní právo, jakým je majetkové právo k věci). Tedy pronájem nikdy nedával žadateli dostatečně odůvodněné vlastnické právo vynutitelné vůči státu. Jakákoli zbylá pochybnost, pokud šlo o vlastnictví Státu k pozemku nárokovanému dědici K. N., byla rozptýlena rozsudkem odvolacího soudu (č. 4910/1977 z 21. června 1977 – viz odstavec 14 výše), ve kterém bylo rozhodnuto, že celé sporné území patří státu. Žadatel to mohl zjistit v zástavním rejstříku. Rozhodnutí soudu prvního stupně z 23. října 1989 nevytvořilo žadateli žádné právo k předmětnému pozemku, neboť se řízení týkalo pouze formální platnosti příkazu k vystěhování a nikoli případných vlastnických práv stran. Vedle toho žadatel mohl požadovat náhradu škody od pronajímatelů za to, že mu pronajali pozemek, který nemohl užívat z důvodu právní vady. Konečně, což je nejdůležitější, žadatel, který stále vlastní vybavení kina, měl možnost začít podnikat kdekoli jinde.

54. Soud znovu připomíná, že pojetí „majetku“ v článku I Protokolu č. 1 má samostatný význam, který se neomezuje jen na vlastnictví movitých věcí: na určitá další práva a zájmy vytvářející majetek lze pohlížet jako na „majetková práva“, proto jako na „majetek“ z hlediska tohoto ustanovení (viz rozsudek ve věci Gasus Dossier – und Fördertechnik GmbH v. Nizozemí¹⁹) z 23. února 1995, řada A, č. 306 – B, str. 46, § 53).

V této souvislosti Soud na samém začátku zjišťuje, že vlastnictví parcely kina je předmětem sporu mezi pronajímateli a státem již od roku 1953 a tento spor dosud nebyl ke dni přijetí tohoto rozsudku vyřešen. Není úkolem Soudu při rozhodování o tomto případě, aby vstupoval na místo vnitrostátních soudů a určoval, zda sporný pozemek patří státu nebo zda pronájem mezi dědici K. N. a žadatelem byl podle řeckého práva od počátku neplatný. Soud se spokojí s konstatováním, že dříve, než byl žadatel vykázán, provozoval kino jedenáct

¹⁹Viz Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourg – přílohový sešit XII/97. Rozsudek Evropského soudu o stížnosti č. 15375/89, str. 30.

let na základě formálně platné nájemní smlouvy bez jakéhokoli zásahu úřadů a v důsledku toho si vybudoval okruh zákazníků, což vytvořilo majetek (viz rozsudek ve věci Van Marle a další v. Nizozemí z 26. června 1996, řada A. č. 101, str. 13, § 41). V této souvislosti má Soud na zřeteli úlohu přírodních kin v místním kulturním životě v Řecku a skutečnost, že okruh zákazníků takového kina tvoří především místní usedlíci.

55. Podle ustálené rozhodovací praxe Soudu článek 1 Protokolu č. 1, který svou podstatou zaručuje právo na vlastnictví, zahrnuje tři různá pravidla (viz rozsudek ve věci James a další v. Spojené království z 21. února 1986, řada A. č. 98 – B, str. 29 – 30, § 37): první pravidlo, zakotvené v první větě prvního odstavce, je obecné a vyhláší zásadu pokojného užívání majetku, druhé pravidlo obsažené v druhé větě prvního odstavce se týká zbavení majetku a tuto skutečnost podřizuje určitým podmínkám, třetí pravidlo vyslovené ve druhém odstavci uznává právo Vysokých smluvních stran, aby mezi jiným upravily užívání majetku v souladu s obecnými zájmy. Druhé a třetí pravidlo určitým způsobem zasahují do práva pokojného užívání majetku, proto je třeba je vykládat ve světle obecné zásady zakotvené v prvním pravidle.

Soud zjišťuje, že žadatel, který měl zvláštní oprávnění k provozování pronajatého kina, byl vystěhován ilioupolisskou městskou radou a nepodniká jinde. Soud rovněž zjišťuje, že přes soudní rozhodnutí o zrušení příkazu k vystěhování se pan Iatridis nemůže znovu stát držitelem kina, neboť ministr financí odmítá zrušit jeho převod na městskou radu (viz odstavec 26 výše).

Za těchto okolností došlo k zásahu do žadatelových majetkových práv. Protože je pouze nájemcem prostor k podnikání, tento zásah nevede ani k vyvlastnění, ani není opatřením k úpravě užívání majetku, ale dopadá na něj první věta prvního odstavce.

56. Žadatel poukázal na skutečnost, že deset let poté, co soud prvního stupně zrušil příkaz k vystěhování, stát stále svévolně a nezákonně drží kino a odmítá je vrátit.

57. Vláda toto tvrzení zpochybnila a poukázala na to, že pozemek s kinem je součástí mnohem většího území, které patří státu.

58. Soud znovu připomíná, že prvním a nejdůležitějším požadavkem článku 1 Protokolu č. 1 je, že jakýkoli zásah veřejné moci do pokojného užívání majetku musí být zákonný; druhá věta prvního odstavce opravňuje k zbavení majetku pouze „za podmínek stanovených zákonem“ a druhý odstavec uznává, že státy mají právo kontrolovat užívání majetku prosazováním „zákonů“. Navíc zákonnost, jeden ze základních principů demokratické společnosti, je vlastní všem článkům Úmluvy (viz rozsudek ve věci Amuur v. Francie z 25. června 1996, Záznamy 1996 – III, str. 850 – 851, § 50) a zahrnuje povinnost státu nebo jiné veřejné moci, aby se podvolily rozsudkům ve svůj neprospěch (viz mutatis mutandis výše citovaný rozsudek ve věci Hornsby, str. 511, § 41). Z toho vyplývá, že otázka, zda bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecných zájmů společnosti a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce (viz rozsudek ve věci Spornong a Lönnroth v. Švédsko z 23. září 1982, řada A. č. 52, str. 26, § 69) je relevantní pouze tehdy, jestliže bylo zjištěno, že zkoumaný zásah odpovídá požadavku na zákonnost a nebyl svévolný.

59. Vláda prohlásila, že žadatelé bylo nařízeno dvakrát vyklidit prostory před tím, než byl vystěhován (v roce 1985 a 1988 – viz odstavec 17 výše). Měl proto možnost požádat soudy o ochranu nebo pokračovat v podnikání někde jinde. Kromě toho athénský soud prvního stupně ve svém rozhodnutí z 23. října 1989 ne-nařídil vystěhování městské rady z kina a znovuuvedení žadatele (viz odstavec 19 výše). Takový příkaz ke znovuuvedení mohl být vydán pouze v případě, že by žadatel o něj výslovně požádal, odděleně od žádosti o zrušení příkazu k vystěhování. Vláda tvrdila, že existuje velké množství judikatury v této oblasti, a předložila rozsudek athénské odvolacího soudu (č. 6802/1989), ve kterém bylo rozhodnuto, že žádost o znovuuvedení je třeba podat nezávisle na jiných řízeních a nepodléhá lhůtám pro napadení příkazů k vystěhování.

60. Žadatel popřel, že taková žádost by byla vhodná nebo účinná. I za předpokladu, že by dostal usnesení k tomu, aby byl znovu uveden do kina, nebyla žádná právní cesta, kterou by mohl obnovit svou držbu. I kdyby žádost směřovala proti ilioupoliscké městské radě, rozhodnutí by bylo závazné pouze vůči ní a nic by nezbavilo státu převést kino na jinou veřejnou instituci a dokonce, pokud by podal návrh vůči samotnému státu, neměl by opravný prostředek v případě, že by ho ministr znovu odmítl.

61. Soud poznamenává, že ti, kteří před něj předstupují, mají na tento bod odlišné názory, ale není úkolem Soudu, aby spor vyřešil, zejména proto, že rozhodnutí č. 26/1997 vyšetřovacího oddělení athénského trestního soudu, kterým bylo zahájeno trestního řízení proti ilioupolisckému starostovi z důvodu opomenutí povinnosti (viz odstavec 28 výše) zřejmě dokládá, že zvláštní příkaz ke znovuuvedení žadatele do držby není třeba. Navíc soud prohlásil, že ačkoli „ani záznam ze správního řízení z 2. dubna 1990, ani názor celé Státní legislativní rady č. 508/1991, ani doporučení představenstva Státního pozemkového úřadu z 3. července 1995 nebyly zavazující nebo vynutitelné, přesto neznamenal, že ilioupoliscká městská rada ... měla právo neuposlechnout zákon a očekávat donucovací řízení stejně jako soukromá osoba, která záměrně odmítne dostát svým zákonným nebo smluvním povinnostem“.

V tomto případě jsou i jiné úvahy, o které může Soud opřít své rozhodnutí. Vystěhování žadatele 17. března 1989 jistě mělo právní oporu ve vnitrostátním právu, a to zejména správní příkaz k vystěhování vydaný 9. února 1989 státem kontrolovaným orgánem, pozemkovým oddělením attické prefektury, přičemž kino bylo mezitím převedeno Státním pozemkovým úřadem na ilioupolisckou městskou radu. Avšak 23. října 1989 athénský soud prvního stupně projednal případ v souhrnném řízení a zrušil příkaz k vystěhování na základě toho, že nebyly splněny podmínky pro jeho vydání. Od tohoto okamžiku žadatelovo vystěhování již nebylo právně platné a ilioupoliscká městská rada se stala protiprávním držitelem a měla vrátit kino žadateli tak, jak bylo i doporučeno všemi orgány, jejichž stanovisko si ministr financí vyžádal, tedy Ministerstvem financí, Státní legislativní radou a Státním pozemkovým úřadem (viz odstavce 20, 21 a 25 výše). Podrobněji uvedeno, posledně jmenovaný orgán navrhl, aby ministr zrušil převod kina na městskou radu, obnovil užívací právo pana Iatridise a znovu ho uvedl do držby pronajatého majetku. Ministr však odmítl tento návrh schválit, což je nezbytné pro to, aby žadatel byl znovu uveden do držby.

62. Soud má stejně jako Komise za to, že zkoumaný zásah spočívá v porušení řeckého právního řádu a je tedy neslučitelný s žadatelovým právem na pokojné užívání majetku. V důsledku tohoto závěru není nezbytné zkoumat, zda bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi obecnými zájmy společnosti a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce.

Došlo tedy k porušení článku I Protokolu č. 1.

III. Údajné porušení článku 13 Úmluvy

63. Pan Iatridis se rovněž odvolal na článek 13, 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.“

Žadatel tvrdil, že jediný prostředek řeckého právního řádu pro napadení příkazu k vystěhování, kterým je žádost k civilnímu soudu, aby ho zrušil, nelze považovat za „účinný“ ve smyslu článku 13, protože i kdyby taková žádost byla úspěšná, navrácení dotyčného majetku závisí na uvážení a dobré vůli příslušných státních orgánů.

64. Vláda v podstatě zopakovala své argumenty, které se týkají tvrzení, že vnitrostátní prostředky nebyly vyčerpány.

Komise se odvolala na závěry, ke kterým došla v tomto bodě, a konstatovala, že článek 13 byl porušen.

65. Soud poznamenává, že stížnost podle článku 13 vyplývá ze skutečností totožných s těmi, které byly zkoumány při projednávání námítky nevyčerpání a stížnosti podle článku 1 Protokolu č. 1. Avšak je rozdíl v podstatě zájmů chráněných článkem 13 Úmluvy a článkem 1 Protokolu č. 1. První poskytuje procesní záruku, totiž „právo na účinný právní prostředek“, zatímco procesní požadavek zakotvený ve druhém je součástí širšího účelu zajištění ochrany práva na pokojné užívání majetku. S přihlédnutím k rozdílnému účelu záruk poskytovaných těmito dvěma články Soud rozhodl, že je v tomto případě účelné přezkoumat tytéž skutečnosti podle obou článků (viz mutatis mutandis rozsudek ve věci McMichael v. Spojené království z 24. února 1995, řada A, č. 307 – B, str. 57, § 91).

66. Řecký právní systém poskytuje prostředek ve formě žádosti o zrušení příkazu k vystěhování, který byl žadatelem dostupný nejen teoreticky – sám ho úspěšně využil, neboť athénský soud prvního stupně rozhodl v jeho prospěch (viz odstavec 19 výše). Avšak Soud znovu připomíná, že prostředek požadovaný článkem 13 musí být „účinný“ jak v praxi, tak právně zejména v tom smyslu, že jeho výkon nesmí být neoprávněně zdržován jednáním či opomenutím orgánů odpovědného státu (viz rozsudek ve věci Aksoy v. Turecko³⁾ z 18. prosince 1996, Záznamy 1996 – VI, str. 2286, § 95 in fine). Ve světle odmítnutí ministra financí splnit rozsudek soudu prvního stupně v tomto případě zkoumaný prostředek nelze považovat za „účinný“ ve smyslu článku 13 Úmluvy.

Proto tedy došlo k porušení tohoto článku.

IV. Údajné porušení článků 6 § 1 a 8 Úmluvy

67. Žadatel rovněž tvrdil, že byly porušeny články 6 § 1 a 8 Úmluvy, které stanoví:

Článek 6 § 1

„Každý má právo, aby jeho záležitost byla ... projednána ... soudem ...“

Článek 8

„1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.

2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví a morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

S ohledem na ustanovení článku 6 § 1 žadatel tvrdil, že pokud Soud rozhodne, že žádost o zrušení příkazu k vystěhování je účinným prostředkem podle článku 13, vyplývá, že odpovědný stát porušil své závazky podle článku 6 tím, že neuposlechl rozhodnutí athénskému soudu prvního stupně z 23. října 1989. Na podporu svého tvrzení pan Iatridis uvedl rozsudek Soudu ve věci Hornsby (výše citovaný rozsudek).

Pokud jde o článek 8, žadatel poukázal na okolnosti svého vystěhování, údajné překvapení ze strany úřadů, které si vnutily vstup do kina v jeho nepřítomnosti a dokonce odnesly vybavení kina a jeho osobní věci. Tvrdil, že toto jednání porušilo jeho právo na respektování obydlí, které je odlišné od porušení článku 1 Protokolu č. 1.

68. Ve své žádosti Soudu ohledně případu se Vláda vyjádřila pouze k problémům podle článku 1 Protokolu č. 1 a článku 13 Úmluvy. Ve svém podání se však krátce zmínila o stížnostech podle článků 6 a 8 Úmluvy.

69. Soud znovu připomíná, že má plnou pravomoc v případě, který je mu předložen. Rozsah této pravomoci je vymezen rozhodnutím Komise o přípustnosti. V takto stanoveném rámci může Soud posoudit veškeré skutečnosti i právní otázky, které se v řízení před ním objeví (viz rozsudek ve věci Erdagöz v. Turecko z 22. října 1997, Záznamy 1997 – VI, str. 2310 – 11, §§ 31 – 36). Avšak ačkoli Soud má za to, že okolnosti tohoto případu nejsou omezeny jen na články uvedené v žádosti Vlády ohledně případu, poznamenává, že žada-

³⁾ Viz Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourgu – přílohový sešit XIII/98, Rozsudek Evropského soudu o stížnosti č. 21987/93, str. 30.

telovy stížnosti podle článků 8 a 6 § 1 Úmluvy jsou ve své podstatě stejné jako stížnosti podle článku 1 Protokolu č. 1 a článku 13 Úmluvy. Tak i s přihlédnutím k závěrům uvedeným v odstavci 62 Soud, stejně jako Komise, nepovažuje za nezbytné přezkoumávat zvlášť stížnosti podle článků 8 a 6 § 1, neboť v tomto okamžiku požadavky těchto článků jsou zahrnuty v požadavech článku 1 Protokolu č. 1 a článku 13 Úmluvy.

V. Aplikace článku 41 Úmluvy

70. Článek 41 Úmluvy stanoví:

„Jestliže Soud zjistí, že došlo k porušení Úmluvy nebo Protokolů k ní a jestliže vnitrostátní právo dotčené Vysoké smluvní strany umožňuje pouze částečnou nápravu, přiznává Soud v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“

71. Podle názoru žadatele pro to, aby „zadostiučinění“ podle článku 41 bylo „spravedlivé“, nemělo by se omezit pouze na náhradu za ztrátu příjmů a podnikání jako takového, ale mělo by také zajistit náhradu morální újmy, kterou utrpěl jako jakožto 66letá osoba v době vystěhování a 75letá v době podání k tomuto Soudu.

Pod položkou peněžité škody žadatel požadoval 364 788 000 drachem (GRD) za ztrátu z příjmu za prodej vstupenek, inzerci, tržby z drobného prodeje, za hodnotu vybavení odstraněného během vyklizování a za ztrátu zákazníků.

Na náhradu morální újmy požadoval GRD 50 000 000.

Konečně na náklady právního zastoupení požadoval částku odpovídající 20 % částky, kterou mu Soud přiznává na náhradu peněžité škody a morální újmy, pokud shledá, že došlo k porušení. Vysvětlil, že tento požadavek se zakládá na smlouvě (připojené k jeho podání) mezi ním a jeho právními zástupci, která je uložena jak u daňového úřadu, tak u athénské advokátní komory. S ohledem na své požadavky na náhradu škody požadoval tedy GRD 82 957 000 na náklady a výdaje, k tomu je nutno připočíst náklady a výdaje právních zástupců spojené s jejich přítomností na jednání dne 17. prosince 1998, tedy celkovou částku GRD 1 226 500.

72. Vláda prohlásila, že dříve než se bude zabývat otázkou spravedlivého zadostiučinění, Soud by měl vzít v úvahu skutečnost, že žadatel se sám rozhodl, že nezačne jinde podnikat poté, co byl vystěhován. Rovněž zdůraznila, že žadatelův nárok na náhradu ztráty příjmů za léta 1989 – 1993 je nyní podle řeckého práva promlčen. Dále, Soud by neměl žadateli přiznávat náhradu za ztrátu podnikání, neboť byl nadále vlastníkem vybavení pro podnikání. Navíc se částky požadované podle článku 41 liší od částek, které žadatel požadoval jako náhradu před vnitrostátními soudy, takže způsob výpočtu dříve uvedených částek je pochybný. Konečně Vláda požádala Soud, aby přihlédl ke skutečnosti, že některá z řízení doposud probíhají, takže žadateli mohou určitě částky být přiznány domácími soudy, proto by rozhodnutí Soudu podle tohoto článku bylo předčasné.

Pokud jde o náklady na právní zastoupení, Vláda zdůraznila, že se necítí být vázána dohodou mezi žadatelem a jeho právníky a že je ochotna uhradit objektivně rozumné náklady, zatímco částky předložené žadatelem se jeví, minimálně na řecké poměry, přehnané.

73. S ohledem na specifické okolnosti případu Soud má za to, že aplikace článku 41 je předčasná. Soud si vyhradzuje možné rozhodnutí uvedené otázky s přihlédnutím k možnosti, že mezi žadatelem a odpovědným státem dojde k dohodě (ustanovení 75 §§ 1 a 4 Jednacího řádu Soudu).

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. Zamítá šestnácti hlasy k jednomu předběžnou námitku Vlády, že nebyly vyčerpány vnitrostátní prostředky,

2. Zamítá jednohlasně předběžnou námitku Vlády, že nebyla dodržena šestiměsíční lhůta,

3. Potvrzuje jednomyslně, že došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 1,

4. Potvrzuje šestnácti hlasy k jednomu, že článek 13 Úmluvy byl porušen,

5. Potvrzuje jednomyslně, že není nutno zkoumat stížnosti podle článků 6 § 1 a 8 Úmluvy,

6. Potvrzuje jednomyslně, že otázka použití článku 41 Úmluvy není zralá pro rozhodnutí, a proto

a) si vyhrazuje možné rozhodnutí uvedené otázky,

b) vyzývá Vládu a žadatele, aby předložili v nadcházejících třech měsících písemná podání ve věci a zejména Soud uvědomili, pokud dosáhnou dohody,

c) vyhrazuje si další jednání ve věci a zmocňuje předsedu Velkého senátu, aby je v případě potřeby stanovil.

Vyhotoveno v anglickém a francouzském jazyce a vyhlášeno na veřejném zasedání v Paláci lidských práv ve Strasbourgu 25. března 1999.

Michele de SALVIA
tajemník

Elisabeth PALMOVÁ
předsedkyně

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

18. února 1999

VĚC MATTHEWISOVÁ

(Rozsudek ve věci Matthewsová versus Spojené království)

Evropský soud pro lidská práva, zasedající v souladu s článkem 27 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) ve znění Protokolu č. 11 a v souladu s příslušnými ustanoveními Jednacího řádu Soudu jako Velký senát, který tvořili následující soudci: L. Wildhaber, předseda, E. Palmová, L. Ferrari Bravo, Gaukur Jörundsson, G. Ress, I. Cabral Barreto, J. – P. Costa, W. Fuhrmann, K. Jungwiert, M. Fischbach, N. Vajičová, J. Hedigan, W. Thomassenová, M. Tsatsa – Nikolovská, T. Pantiru, K. Traja a soudce ad hoc Sir John Freeland a rovněž M. de Boer – Buquicchiová, zástupkyně tajemníka, po uzavření poradě, která se konala 19. listopadu 1998 a 20. a 21. ledna 1999, posledně uvedeného data vynesl následující rozsudek:

POSTUP

1. Případ byl předán Soudu, vytvořenému podle bývalého článku 19 Úmluvy, Evropskou komisí pro lidská práva (dále jen „Komise“) dne 26. ledna 1998 během tříměsíční lhůty stanovené bývalými články 32 § 1 a 47 Úmluvy. Tomu předcházelo podání stížnosti proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku (č. 24833/94) předložené Komisi podle bývalého článku 25 paní Denisou Matthewsovou dne 18. dubna 1994.

Požadavek Komise vycházel z bývalých článků 44 a 48 Úmluvy a prohlášení, jímž Spojené království uznalo obligatorní pravomoc Soudu (bývalý článek 46). Předmětem uvedené žádosti bylo vydání rozhodnutí, zda skutkový děj případu zakládá porušení závazků odpovědného státu podle článku 3 Protokolu č. 1 samostatně nebo ve spojení s článkem 14 Úmluvy.

2. V odpovědi na dotaz učiněný v souladu s ustanovením 33 § 3 (d) Jednacího řádu Soudu A žadatelka uvedla, že si přeje osobně se zúčastnit soudního řízení, a ustanovila advokáta, který ji bude zastupovat (bývalé ustanovení 30).

3. Jako předseda senátu, který byl původně jmenován (bývalý článek 43 Úmluvy a bývalé ustanovení 21) zejména pro projednání procesních otázek, které by mohly vzniknout, než vstoupí v platnost Protokol č. 11, R. Bernhardt, tehdejší předseda Soudu, prostřednictvím tajemníka konzultoval se zástupcem vlády Spojeného království (dále jen „Vláda“), právním zástupcem žadatelky a zástupcem Komise organizací písemného postupu. V souladu s následným usnesením tajemník obdržel vyjádření Vlády 25. srpna 1998 a vyjádření žadatelky 20. srpna 1998.

4. Jakmile 1. listopadu 1998 vstoupil v platnost Protokol č. 11, byl v souladu s jeho článkem 5 § 5 případ předán Velkému senátu. Do Velkého senátu byl z moci úřední jmenován Sir Nicolas Bratza, soudce zastupující Spojené království (článek 27 § 2 Úmluvy a ustanovení 24 § 4 Jednacího řádu Soudu), L. Wildhaber, předseda Soudu, E. Palmová, místopředsedkyně Soudu, M. Fischbach, J. – P. Costa a G. Ress, místopředsedové sekce (článek 27 § 3 Úmluvy a ustanovení 24 §§ 3 a 5 /a/). Ostatními členy jmenovanými k doplnění Velkého senátu byli L. Ferrari Bravo, Gaukur Jörundsson, I. Cabral Barreto, W. Fuhrmann, K. Jungwiert, N. Vajičová, J. Hedigan, W. Thomassenová, M. Tsatsa – Nikolovská, T. Pantiru, K. Traja (ustanovení 24 §§ 3 a 5 /b/ a /c/ a ustanovení 100 § 4), Sir Nicolas Bratza, který se účastnil projednávání případu Komisí, poté již nezasedl v Senátu (ustanovení 28). Vláda proto jmenovala Sira Johna Freelanda soudcem ad hoc (článek 28 § 2 Úmluvy a ustanovení 29 § 1).

5. Na vyzvu Soudu delegovala Komise jednoho ze svých členů, J. – C. Soyera, aby se účastnil projednávání případu Velkým senátem.

6. V souladu s rozhodnutím předsedy se veřejné zasedání konalo v Paláci lidských práv ve Strasbourgu dne 19. listopadu 1998. Soud předtím vykonal přípravné řízení.

Před Soud předstoupili:

(a) za Vládu M. Eaton, Ministerstvo zahraničí a Commonwealthu, zástupce Vlády, D. Anderson, advokát, právní zástupce, D. Collinsová, právní odbor úřadu Vlády, C. Powerová, Ministerstvo zahraničí a Commonwealthu, poradci,

(b) za žadatelku M. Llamas, advokát, L. Baglietto, advokát, F. Picardo, advokát, právní zástupci, R. Benzaquen, zákonodárny útvár Gibraltar, poradce,

(c) za Komisi J. C. Soyer, delegát, a M. – T. Schoepferová, tajemnice.

Soud vyslechl úvodní přednesy panů Soyera, Llamase a Andersona.

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

I. Zvláštní okolnosti případu

7. Dne 12. dubna 1994 se žadatelka obrátila na Volební registrační úřad v Gibraltar, aby byla zaregistrována jako volička pro volby do Evropského parlamentu. Volební registrační úřad odpověděl 25. dubna 1994: „Ustanovení Dodatku II k zákonu ES o přímých volbách z roku 1976 vyhrazují volební právo ve volbách do Evropského parlamentu Spojenému království (viz odstavec 18 níže). Tento zákon byl přijat všemi státy a má statut smlouvy. To znamená, že na Gibraltar se nevztahuje volební právo pro volby do Evropského parlamentu.“

II. Příslušné právo Gibraltar

A. Gibraltar a Spojené království

8. Gibraltar je kolonií Spojeného království. Je součástí Dominií Jeho Veličenstva, avšak nikoli součástí Spojeného království. Parlament Spojeného království má konečnou legislativní pravomoc vůči Gibraltar, avšak v praxi ji uplatňuje zřídka.

9. Výkonná moc je svěřena guvernérovi, který je zástupcem královny. Na základě pokynu z 23. května 1969 určité „stanovené vnitřní záležitosti“ jsou vymezeny premiéroví a jeho ministrům, kteří jsou zde voleni, ostatní záležitosti (zahraniční věci, obrana a mezinárodní bezpečnost) nepatří ke „stanoveným“, proto odpovědnost za ně zůstává guvernérovi.

10. Premiér a gibraltarská vláda jsou odpovědní gibraltarským voličům prostřednictvím všeobecně volené Sněmovny. Sněmovna má vnitrostátní zákonodárskou pravomoc. Má právo přijímat zákony pro Gibraltar ve „stanovených vnitřních záležitostech“, přičemž mimo jiné je omezena právem guvernéra neodsouhlasit přijatou právní úpravu.

B. Gibraltar a Evropské společenství

11. Smlouva o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva o ES“) se vztahuje na Gibraltar prostřednictvím článku 227(4), který stanoví, že se týká evropských území, za jejichž zahraniční vztahy odpovídá členský stát.

Spojené království přistoupilo smlouvou o přistoupení z 22. ledna 1972 k předchůdci Smlouvy o ES, Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství z 25. března 1957 (dále jen „Smlouva o EHS“).

12. Smlouva o přistoupení vylučuje Gibraltar z některých částí Smlouvy o ES. Zejména Gibraltar není součástí celního území Společenství, což znamená, že se nepoužívají ustanovení o volném pohybu zboží. Gibraltar je považován za třetí zemi v záležitostech obchodní politiky Společenství, Gibraltar je dále vyloučen ze

společného zemědělského trhu a obchodu se zemědělskými produkty a z úpravy dotýkající se daně z přidané hodnoty a ostatních daní z obrátu a nepřispívá do rozpočtu Společenství. Právní úprava Evropských společenství (dále jen „ES“) takových oblastí, jako je mimo jiné volný pohyb osob, služeb a kapitálu, zdravotnictví a ochrana životního prostředí či spotřebitelů, se v Gibraltar aplikuje.

13. Příslušná ustanovení právních předpisů ES se stávají součástí gibraltarského práva stejným způsobem jako v jiných státech Společenství, ustanovení jsou přímo aplikovatelná a směrnice a ostatní právní akty ES, které vyžadují vnitrostátní zákonodárství, jsou do právní úpravy transponovány.

14. Ačkoli Gibraltar není přímou součástí Spojeného království, deklarací vlády Spojeného království je třeba od okamžiku, kdy vstoupil v platnost zákon o britském občanství (1981), termín „občan“ a odvozeniny používané Smlouvou o ES chápat jako pojmy vztahující se mimo jiné na britské občany a občany britských závislých území, kteří získávají občanství na základě vztahu ke Gibraltar.

C. Evropské společenství a Evropský parlament

15. Pravomoci Evropského společenství jsou rozděleny mezi instituce vytvořené smlouvou o ES a zahrnují Evropský parlament, Radu, Komisi (dále jen „Evropská komise“) a Soudní dvůr.

16. Před 1. listopadem 1993, kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva o Evropské unii ze 7. února 1992 (dále jen „Maastrichtská smlouva“), se článek 147 Smlouvy o EHS odvolával na „poradní a dohlížecí pravomoci“ Evropského parlamentu. Od 1. listopadu 1993 bylo znění „poradní a dohlížecí pravomoci“ vypuštěno a úlohou Evropského parlamentu dle článku 137 je „vykonávat pravomoc, kterou mu (tato) smlouva svěřuje“. Nejdůležitější pravomoci Evropského parlamentu podle Smlouvy o ES lze nyní shrnout následovně:

Článek 138b stanoví, že Evropský parlament se „účastní procesu přijímání aktů Společenství výkonem svých pravomocí v rámci postupů podle článků 251 a 252, jakož i udílením souhlasu a zaujímáním poradních stanovisek“. Dále druhý odstavec článku 138b opravňuje Evropský parlament požádat Komisi, aby předložila vhodné návrhy k záležitostem, kde je podle jeho názoru k provedení smlouvy zapotřebí aktu Společenství.

V prvním odstavci se výraz „udílení souhlasu“ vztahuje k procesu, který Smlouva o ES (např. v článcích 8a/2/ a 130d) stanoví pro přijímání pravidel Rady na návrh Evropské komise, který je podmíněn souhlasem Evropského parlamentu. Tento proces se nazývá „udílení souhlasu“.

Článek 144 stanoví způsob vyslovení nedůvěry Evropské komisi, přičemž pokud nedůvěra je vyslovena dvoutřetinovou většinou všech poslanců Evropského parlamentu, musí Evropská komise odstoupit jako celek.

Článek 158 stanoví, že k navržení kandidáta na předsedu Evropské komise je nutný předběžný souhlas Evropského parlamentu a již jmenování členové Evropské komise podléhají jako orgán schválení Evropského parlamentu.

První odstavec článku 189 stanoví:

„K plnění svých úkolů a za podmínek stanovených touto smlouvou Evropský parlament společně s Radou, Rada a Komise vydávají nařízení, směrnice a rozhodnutí a podávají doporučení nebo zaujímají stanoviska.“

Článek 189b stanoví:

1. Odkazuje-li tato smlouva, pokud jde o přijetí aktu, na tento článek, použije se následující postup.

2. Komise předloží návrh Evropskému parlamentu a Radě.

Po obdržení stanoviska Evropského parlamentu rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou a zaujme společný názor, který sdělí Evropskému parlamentu. Rada podrobně informuje Evropský parlament o důvodech, které ji vedly k zaujetí společného postoje. Komise podrobně informuje Evropský parlament o svém postoji.

Jestliže do tří měsíců od tohoto sdělení Evropský parlament:

a) schválí společný postoj nebo neučiní žádné rozhodnutí, pokládá se dotyčný akt za přijatý shodně se společným postojem.

b) odmítne společný postoj absolutní většinou hlasů svých poslanců, pokládá se navrhovaný akt za nepřijatý.

c) oznámí absolutní většinou svých členů, že má v úmyslu odmítnout společný postoj, je třeba neprodleně informovat Radu. Rada může svolat schůzi Dohodovacího výboru dle odstavce 4, aby dále svůj postoj vysvětlila. Evropský parlament proto buď absolutní většinou svých členů potvrdí své odmítnutí společného postoje, v takovém případě se navrhovaný akt považuje za nepřijatý, nebo navrhne změny v souladu s ustanoveními písmene d) tohoto odstavce.

d) navrhne změny společného postoje absolutní většinou hlasů svých poslanců, změněný text postoupí Radě a Komisi, která zaujme stanovisko k těmto změnám.

3. Schválí-li Rada kvalifikovanou většinou do tří měsíců po jejich obdržení všechny změny navržené Evropským parlamentem, pokládá se dotyčný akt za přijatý v podobě takto pozměněného společného postoje. O změnách, k nimž Komise zaujala odmítavé stanovisko, však Rada rozhoduje jednomyslně. Neschválí-li Rada všechny změny, svolá předseda Rady po dohodě s předsedou Evropského parlamentu do šesti týdnů Dohodovací výbor.

4. Dohodovací výbor, který se skládá z členů Rady nebo jejich zástupců a ze stejného počtu zástupců Evropského parlamentu, má za úkol dosáhnout dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady nebo jejich zástupců a většinou zástupců Evropského parlamentu. Komise se účastní jednání Dohodovacího výboru a vyvíjí všechnu potřebnou iniciativu ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady. Při plnění svého úkolu se Dohodovací výbor zabývá společným postojem ve světle změn navržených Evropským parlamentem.

5. Schválí-li Dohodovací výbor do šesti týdnů od svého svolání společný návrh, Evropský parlament, který se usnáší většinou odevzdaných hlasů, a Rada, která se usnáší kvalifikovanou většinou, mají od tohoto schválení šest týdnů na to, aby přijaly navrhovaný akt shodně se společným návrhem. Neschválí-li jeden ze dvou orgánů navržený akt, považuje se za nepřijatý.

6. Neschválí-li Dohodovací výbor společný návrh, pokládá se navrhovaný akt za nepřijatý, pokud však Rada kvalifikovanou většinou v šestitýdenní lhůtě stanovené Dohodovacím výborem nepotvrdí společné stanovisko, ke kterému došla před zahájením dohodovacího procesu, dle možnosti s dodatky navrženými Evropským parlamentem. V tom případě je příslušný akt přijat s konečnou platností, pokud Evropský parlament během šesti týdnů od schválení Radou neodmítne jeho znění absolutní většinou svých členů – v takovém případě se pokládá navržený akt za nepřijatý.

7. Tříměsíční a šestitýdenní lhůta uvedená v tomto článku se prodlužuje na návrh Evropského parlamentu a Rady nejvýše o jeden měsíc, respektive dva týdny. Tříměsíční lhůta stanovená odstavcem 2 se automaticky prodlužuje na dva měsíce tam, kde je použit odstavec 2 c).

8. Postup podle tohoto článku lze rozšířit v souladu s postupem stanoveným článkem 2 Smlouvy o Evropském společenství na základě návrhu, který Komise předloží Radě nejpozději do roku 1996."

Článek 189c stanoví:

„Odkazuje-li tato smlouva, pokud jde o přijetí aktu, na tento článek, použije se následující postup:

a) Rada kvalifikovanou většinou na návrh Komise a po obdržení stanoviska Evropského parlamentu přijme společný postoj.

b) Společný postoj Rady se sdělí Evropskému parlamentu, Rada a Komise podrobně informují Evropský parlament o důvodech, které vedly Radu k přijetí společného postoje, a také o postoji Komise.

Schválí-li Evropský parlament do tří měsíců od tohoto sdělení společný postoj nebo se k němu v této lhůtě nevysloví, Rada s konečnou platností navrhaný akt přijme shodně se společným postojem.

c) Evropský parlament může v tříměsíční lhůtě uvedené v bodě b) navrhnout většinou hlasů svých poslanců změny společného postoje Rady. Evropský parlament rovněž může stejnou většinou odmítnout společný postoj Rady – výsledek jednání bude sdělen Radě a Komisi.

Odmítne-li Evropský parlament společný postoj Rady, může Rada akt při druhém projednávání přijmout pouze jednomyslně.

d) Komise do jednoho měsíce přezkoumá návrh, na jehož základě Rada přijala svůj společný postoj, přičemž přihlédne ke změnám navrženým Evropským parlamentem.

Komise předá Radě zároveň s přezkoumaným návrhem ty změny navrhané Evropským parlamentem, které nepřijala, spolu s vysvětlením důvodu. Rada může jednomyslně tyto změny přijmout.

e) Rada přijímá kvalifikovanou většinou návrh přezkoumaný Komisí.

Návrh přezkoumaný Komisí může Rada změnit pouze jednomyslně.

f) V případech uvedených v bodech c), d) a e) se Rada usnází do tří měsíců. Neusnese-li se v této lhůtě, návrh Komise se pokládá za nepřijatý.

g) Lhůty uvedené v bodech b) a f) mohou být prodlouženy nejdéle o jeden měsíc společnou dohodou Rady a Evropského parlamentu."

Článek 203 upravuje rozpočtová pravidla Společenství. Jakmile je ukončen proces pozměňování a doplňování návrhu rozpočtu, Evropský parlament má právo navržený rozpočet odmítnout a žádat předložení rozpočtu nového (článek 203/8/).

Článek 206 se týká ingerence Parlamentu do procesu udělování absolutoria Evropské komisi ve vztahu k rozpočtu. Evropský parlament si zejména může vyžádat informace o uskutečňování výdajů a této žádosti musí Evropská komise vyhovět. Dále je Evropská komise povinna učít všechna vhodná opatření, aby vyhověla připomímkám, které má v této souvislosti Evropský parlament.

D. Volby a Evropský parlament

17. Článek 138(3) Smlouvy o EHS stanovil v roce 1976, že Evropský parlament vypracuje návrhy na volby. Rada měla „vypracovat odpovídající pravidla a doporučit členským zemím jejich přijetí v souladu s příslušnými ústavními předpisy“. Stejná ustanovení byla zakotvena do Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli a do Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

18. V souladu s článkem 138(3) rozhodnutí Rady 76/787 (dále jen „rozhodnutí Rady“) podepsané předsedou Rady Evropských společenství a poté ministry zahraničí členských států stanovilo uvedená pravidla. Zvláštní úprava byla přijata zákonem z 20. září 1976, o volbách poslanců do Evropského parlamentu přímými všeobecnými volbami (dále jen „zákon z roku 1976“), který podepsali příslušní ministři zahraničí a který se stal přílohou rozhodnutí Rady. Článek 15 zákona z roku 1976 stanoví, že „přílohy I až III jsou nedílnou součástí tohoto zákona“. Příloha II zákona z roku 1976 uvádí, že „Spojené království bude aplikovat ustanovení tohoto zákona pouze pro Spojené království“.

E. Použití Úmluvy pro Gibraltar

19. Deklarací z 23. října 1953 Spojené království, v souladu s bývalým článkem 63 Úmluvy, rozšířilo její platnost na Gibraltar. Protokol č. 1 se vztahuje na Gibraltar na základě deklarace podle článku 4 Protokolu č. 1 ze dne 25. února 1988.

JEDNÁNÍ PŘED KOMISÍ

20. Paní Matthewsová se obrátila na Komisi 18. dubna 1994. Tvrdila, že byl porušen článek 3 Protokolu č. 1 samostatně nebo spolu s článkem 14 Úmluvy.

21. Dne 16. dubna 1996 Komise prohlásila stížnost (č. 24833/94) za přípustnou. Ve své zprávě z 29. října 1997 (bývalý článek 31) vyjádřila názor, že k porušení článku 3 Protokolu č. 1 nedošlo (jedenácti hlasy proti šesti).

KONEČNÉ NÁVRHY PŘEDLOŽENÉ SOUDU

22. Vláda požádala Soud, aby rozhodl, že k porušení Úmluvy nedošlo.

23. Žadatelka požádala, aby Soud rozhodl, že byla porušena její práva podle článku 3 Protokolu č. 1 samostatně nebo spolu s článkem 14 Úmluvy. Rovněž žádala náhradu nákladů.

PRÁVNÍ ZJIŠTĚNÍ

I. Údajné porušení článku 3 Protokolu č. 1

24. Žadatelka tvrdila, že byl porušen článek 3 Protokolu č. 1, který stanoví:
„Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním a pod podmíněk, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru.“

25. Vláda prohlásila, že ze tří hlavních důvodů se článek 3 Protokolu č. 1 na předložený případ nevztahuje, a pokud ano, k porušení uvedeného ustanovení nedošlo.

A. Zda odpovídá Spojené království podle Úmluvy za skutečnost, že v Gibraltaru neproběhly volby do Evropského parlamentu

26. Podle názoru Vlády žadatelka ve skutečnosti uplatňuje námitky vůči rozhodnutí Rady č. 76/787 a vůči zákonu z roku 1976 o volbách do Evropského parlamentu (viz odstavec 18 výše). Tento zákon, který má statut mezinárodní smlouvy, byl přijat v rámci Společenství a nemůže být revokován nebo jednostranně změněn Spojeným královstvím. Vláda zdůraznila, že Evropská komise pro lidská práva mnohokrát odmítla přezkoumávat podle Úmluvy opatření učiněná v rámci právního řádu Společenství. Vláda souhlasí s tím, že Vysoká smluvní strana může porušit své závazky z Úmluvy tím, že vstoupí do smlouvy, která je neslučitelná s Úmluvou, avšak v tomto případě, který se týká ustanovení přijatých v rámci Evropského společenství, situace totožná není. Tedy za zákony přijaté Společenstvím nebo na základě jeho požadavků nemožou společně nebo jednotlivě odpovídat členské státy, zejména pokud se tyto zákony týkají voleb do zákonodárných orgánů Společenství. Při jednání Vláda prohlásil, že k tomu, aby se kterýkoli stát mohl zodpovídat podle Úmluvy, musí mít možnost efektivní kontroly právního předpisu, který je napaden. V případě právní úpravy voleb do Evropského parlamentu Spojené království tuto možnost nemá.

27. Žadatelka nesouhlasila. Podle jejího názoru rozhodnutí Rady a zákon z roku 1976 jsou spíše mezinárodní smlouvou než aktem instituce, jejíž rozhodnutí nepodléhají přezkumu podle Úmluvy. Domnívá se tedy, že Vláda je podle Úmluvy zodpovědná za dopady rozhodnutí Rady a zákona z roku 1976. Pro případ, že rozhodnutí Rady a zákon z roku 1976 jsou vykládány tak, že přenášejí pravomoc na orgány Společenství, tvrdila žadatelka s odkazem na komunitární judikaturu, že pokud chybí odpovídající ochrana práv podle článku 3 Protokolu č. 1, Vláda je každopádně nadále zodpovědná podle Úmluvy.

28. Většina Komise nezaujala stanovisko k tomuto bodu, ačkoli na něj bylo odkazováno v separátních a nesouhlasných stanoviscích.

29. Článek 29 vyžaduje, aby Vysoké smluvní strany „přiznávaly každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v ... (této) Úmluvy“. Článek 1 nerozlišuje jednotlivé typy dotčených pravidel či opatření a žádnou část „jurisdikce“ členských států nevyklučuje z přezkumu podle Úmluvy (viz rozsudek ve věci Sjediněná komunistická strana Turecka a další v. Turecko z 30. ledna 1998. Záznamy o rozsudecích a rozhodnutích 1998 – I, str. 17 – 18, § 29).

30. Soud poznamenává, že strany nezpochybnily platnost článku 3 Protokolu č. 1 v Gibraltaru. Soud připomíná, že Úmluva platí na území Gibraltarů deklarací Spojeného království ze dne 23. října 1953 (viz odstavec 19 výše) a Protokol č. 1 se v Gibraltaru aplikuje od 25. února 1988. Jde proto zcela jasně o územní „jurisdikci“ ve smyslu článku 1 Úmluvy.

31. Soud však musí zvážit, zda přes povahu voleb do Evropského parlamentu, jakožto orgánu ES, může Spojené království být činěno odpovědným za to, že v Gibraltaru se nekonaly volby do Evropského parlamentu, to jest, zda Spojené království musí „zajistit konání voleb do Evropského parlamentu bez ohledu na komunitární charakter těchto voleb“.

32. Soud zjišťuje, že akty ES jako takové nemohou být napadeny před Soudem, neboť ES není Vysokou smluvní stranou. Úmluva nevyklučuje převedení pravomocí na mezinárodní organizace za předpokladu, že práva podle Úmluvy jsou nadále „zajišťována“. Odpovědnost členských států trvá, i pokud dojde k takovému převodu.

33. V tomto případě údajné porušení Úmluvy vyplývá z přílohy k zákonu z roku 1976, kterou Spojené království přijalo, a dále také z rozšíření pravomocí Evropského parlamentu, které přinesla Maastrichtská smlouva. Rozhodnutí Rady a zákon z roku 1976 (viz odstavec 18 výše) a také Maastrichtská smlouva, která pozměnila Smlouvu o EHS, vytvářejí společně mezinárodní nástroje, které Spojené království dobrovolně přijalo. Skutečně nelze zákon z roku 1976 napadnout před Evropským soudním dvorem z toho důvodu, že není „normálním“ právním předpisem Společenství, ale je mezinárodní smlouvou v rámci komunitárního právního řádu. Maastrichtská smlouva rovněž není právním předpisem Společenství, ale mezinárodní smlouvou pozměňující Smlouvu o EHS. Spojené království, stejně jako ostatní účastníci Maastrichtské smlouvy, odpovídá z logiky věci za důsledky této smlouvy dle článku 1 Úmluvy a zejména dle článku 3 Protokolu č. 1.

34. Při stanovení, do jaké míry Spojené království odpovídá za „zajištění“ práv zakotvených v článku 3 Protokolu č. 1, pokud jde o volby do Evropského parlamentu v Gibraltaru, Soud připomíná, že cílem Úmluvy je zajistit práva, která jsou nikoli teoretická či iluzorní, ale skutečná a účinná (viz například výše uvedený rozsudek ve věci Sjediněná komunistická strana Turecka a další, str. 18 – 19, § 33). Je nesporné, že právní předpisy vydané v rámci legislativního procesu Evropského společenství se dotýkají obyvatelstva Gibraltarů stejně jako právní úprava, kterou vnese do vnitrostátního právního řádu výlučně Sněmovna. V této oblasti není rozdíl mezi evropským a vnitrostátním zákonodárstvím a není důvod, proč by Spojené království nemělo „zajistit“ práva obsažená v článku 3 Protokolu č. 1 ve vztahu k evropské legislativě stejným způsobem, jako mají být tato práva „zajištěna“, pokud jde o čistě vnitrostátní zákonodárství. Zejména tvrzení, že by Spojené království nemělo mít účinnou kontrolu nad záležitostmi, které jsou předmětem stížnosti, nemůže tento postoj ovlivnit, neboť odpovědnost Spojeného království je odvozena od toho, že na sebe přijalo smluvní závazky vyplývající z možnosti použití článku 3 Protokolu č. 1 v Gibraltaru, zejména jde o Maastrichtskou smlouvu a závazky vyplývající z Rozhodnutí Rady a zákona z roku 1976. Dále Soud poznamenává, že přistoupením ke Smlouvě o ES Spojené království zakotvilo prostřednictvím článku 227(4) Smlouvy základní oblasti legislativy ES, které se vztahují na Gibraltar (viz odstavec 11 až 14 výše).

35. Z toho plyne, že Spojené království je podle článku 1 Úmluvy odpovědné v Gibraltaru za zajištění práv zakotvených článkem 3 Protokolu č. 1 bez ohledu na to, zda volby byly čistě vnitrostátní nebo evropské.

B. Zda lze aplikovat článek 3 Protokolu č. 1 na takový orgán, jakým je Evropský parlament

36. Vláda tvrdila, že závazek v článku 3 Protokolu č. 1 není omezen pouze na záležitosti spadající do pravomoci smluvních stran, to jest suverénních států. Vláda tvrdila, že „zákonodárcem“ v Gibraltaru je Sněmovna a je tedy na tomto orgánu, aby aplikoval v Gibraltaru článek 3 Protokolu č. 1. Podle Vlády neexistuje podklad pro to, aby Úmluva mohla zavazovat Vysoké smluvní strany ve vztahu k volbám do Parlamentu vzdálené nadnárodní organizace, a dále Vláda prohlásila, že toto platí zejména v případě, že členské státy Evropského společenství omezily svou vlastní suverenitu v jeho prospěch, a dále Evropský parlament a základní volební předpisy byly vytvořeny spíše v rámci jeho vlastního právního řádu, než v rámci právních řádů členských států.

37. Zadatelka se odvolala na předchozí rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva, kdy stížnosti týkající se Evropského parlamentu byly meritorně projednány tak, že Komise závěrem prohlásila, že článek 3 Protokolu č. 1 se týká voleb do Evropského parlamentu (viz například *Lindsay v. Spojené království*, žádost č. 8364/78, rozhodnutí ze dne 8. března 1978, *Rozhodnutí a zprávy /RZ/ 15*, str. 247 a *Tete v. Francie*, žádost č. 11123/84, rozhodnutí ze dne 9. prosince 1987, *RZ 54*, str. 52). Ztotožnila se s názorem nesouhlasících členů Komise, kteří nebyli toho názoru, že vzhledem k tomu, že Evropský parlament neexistoval v době vypracování Protokolu č. 1, pod něj tedy nespadá.

38. Většina Komise opřela svůj názor o tento jurisdikční bod. Konstatovala, že k tomu, „aby bylo možno článek 3 Protokolu č. 1 vztáhnout na nadnárodní zastupitelské orgány, bylo by nutno rozšířit jeho dosah nad to, co zamýšlel navrhovatel Úmluvy, a nad předmět a účel tohoto ustanovení. ... Úkolem článku 3 je zajistit, aby se v pravidelných intervalech konaly volby do národních nebo místních zákonodárných sborů, v případě Gibraltaru do Sněmovny.“

39. Rozhodovací praxe Soudu jasně zakotvila, že Úmluva je živým nástrojem, který je třeba vykládat ze současného pohledu (viz mimo jiné rozsudek ve věci *Loizidou v. Turecko* z 23. března 1995 /předběžné námítky/, řada A, č. 310, str. 26 – 27, § 71 a další odkazy). Pouhá skutečnost, že orgán nebyl předvídan zpracovateli Úmluvy, nemůže znamenat, že tento orgán nespadá pod ustanovení Úmluvy. Vzhledem k tomu, že Vysoké smluvní strany vytvářejí mezinárodními smlouvami ústavní nebo parlamentní struktury, Soud musí brát v úvahu při interpretaci Úmluvy tyto společně vytvořené strukturální změny.

Otázkou však zůstává, zda orgán, jako je Evropský parlament, přece jen nestojí mimo dosah článku 3 Protokolu č. 1.

40. Soud připomíná, že slovo „zákonodárný“ v článku 3 Protokolu č. 1 neznamená nezbytně vnitrostátní parlament: pojem je nutno vyložit ve světle ústavní struktury příslušného státu. Ve věci *Mathieu – Mohin a Clerfayt v. Belgie* ústavní reforma z roku 1980 zakotvila pro Vlámskou radu dostatečné pravomoci, aby se stala kromě Francouzské obecní rady a Valonské regionální rady podstatnou součástí belgických „zákonodárných sborů“ vedle Sněmovny reprezentantů a Senátu (viz rozsudek ve věci *Mathieu – Mohin a Clerfayt v. Belgie* z 2. března 1987, řada A, č. 113, str. 23, § 53; viz též rozhodnutí Komise o aplikaci článku 3 Protokolu č. 1 ve věci místních zastupitelských sborů v Rakousku, žádost č. 7008/75, rozhodnutí ze dne 12. července 1976, *RZ 6*, str. 120, a Německu, žádost č. 27311/95, rozhodnutí ze dne 11. září 1995, *RZ 82 – A*, str. 158).

41. V souladu s ustáleným výkladem Evropského soudního dvora je právu ES vlastní, že existuje vedle vnitrostátního práva a má před ním přednost (viz například *Costa v. ENEL*, /6/64 /1964/ ECR 585 a *Ammi-*

nstrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, 106/77 /1978/ ECR 629). V tomto ohledu má Gibraltar stejné postavení jako jiné části Evropské unie.

42. Soud znovu připomíná, že článek 3 Protokolu č. 1 charakterizuje efektivní politickou demokracii (viz výše uvedená rozhodnutí Mathieu – Mohin a Clerfayt, str. 22, § 47 a Sjednocená komunistická strana Turecka a další, str. 21 – 22, § 45). V tomto případě nebylo předloženo žádné tvrzení, že existují alternativy k zajištění volby zástupců Gibraltarů do Evropského parlamentu, a rovněž Soud žádné nezjistil.

43. Proto je Soud toho názoru, že přijmout tvrzení Vlády, že oblast činností Evropského parlamentu nespadá pod článek 3 Protokolu č. 1, by mohlo vést k podkopání jednoho ze základních nástrojů, které udržují „skutečnou politickou demokracii“.

44. Z toho vyplývá, že nebylo předloženo žádné odůvodnění opodstatňující vyloučení Evropského parlamentu z dosahu voleb, na které se odvolává článek 3 Protokolu č. 1, proto, že jde spíše o nadnárodní, nikoli čistě vnitrostátní zastupitelský orgán.

C. Zda v rozhodné době Evropský parlament měl charakter „zákonodárního sboru“ v Gibraltarů

45. Vláda tvrdila, že Evropský parlament nadále postrádá oba nejzákladnější znaky zákonodárního orgánu: právo navrhnout zákony a právo je přijímat. Vláda byla toho názoru, že jediná změna pravomocí a funkcí Evropského parlamentu od doby, kdy Komise naposledy přezkoumávala tento problém v rámci výše zmíněného rozhodnutí ve věci Tete (viz odstavec 37 výše), kterou je postup podle článku 189b Smlouvy o ES, nepřinesla ani právo spolurozhodovat společně s Radou a v každém případě se vztahuje pouze na malou část zákonodárního procesu Společenství.

46. Žadatelka vyšla v tomto bodě z konstatování Evropské komise pro lidská práva, že Jednotný evropský akt v roce 1986 nepřinesl Evropskému parlamentu nezbytné pravomoci a funkce vyžadované pro „zákonodární orgán“ (viz výše zmíněné rozhodnutí ve věci Tete). Tvrdila, že Maastrichtská smlouva zvýšila tyto pravomoci takovou měrou, že Evropský parlament je nyní přeměněn z orgánu poradního a dohlížecího na těleso, které vykonává alespoň částečně pravomoci a činnosti zákonodárných orgánů ve smyslu článku 3 Protokolu č. 1. Vysoké smluvní strany se zavázaly konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru. Popsala pravomoci Evropského parlamentu nejen ve vztahu k nové materii, kterou přináší Maastrichtská smlouva, ale rovněž se odvolala na předcházející pravomoci, zejména ty, které přinesl Jednotný evropský akt z roku 1986.

47. Komise se tímto bodem nezabývala, neboť shledala, že článek 3 se nevztahuje k nadnárodním orgánům.

48. Při rozhodování, zda Evropský parlament je možno považovat v Gibraltarů za „zákonodární sbor“ nebo jeho část ve smyslu článku 3 Protokolu č. 1., Soud musí vzít v úvahu zvláštní povahu Evropského společenství, které ve všech ohledech neodpovídá tomu, co je obvyklé v mnoha členských státech při více méně jasném rozdělení moci na výkonnou a zákonodárnu. Zákonodární proces v ES spíše zahrnuje účast Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise.

49. Úlohou Soudu je zajistit „účinnou politickou demokracii“ v zemích, na které se vztahuje Úmluva, a v této souvislosti Soud musí vzít v úvahu nejen přísně vymezené legislativní pravomoci příslušného orgánu, ale rovněž jeho roli v celkovém legislativním procesu.

50. Od Maastrichtské smlouvy pravomoci Evropského parlamentu nejsou již uvedeny jako „poradní a dohlížecí“. Odstranění těchto slov je třeba považovat za příznak toho, že Evropský parlament přestává být čistě poradním orgánem a stává se orgánem, který má rozhodující úlohu v legislativním procesu Evropského společenství. Dodatek k článku 137 Smlouvy o ES nelze však vykládat jinak, než jako záměr tvůrců Maastrichtské smlouvy. Pouze zkoumáním skutečných pravomocí Evropského parlamentu ve vztahu k celému legislativnímu procesu Evropských společenství může Soud stanovit, zda Evropský parlament funguje v Gibraltaru jako „zákonodárný sbor“ nebo jeho část (viz odstavce 15 – 16 výše).

51. Úloha Evropského parlamentu v legislativním procesu závisí na projednávané problematice (viz odstavce 15 – 16 výše).

Pokud je pravidlo nebo směrnice vydáváno v procesu konzultací (například podle článku 99 nebo 100 smlouvy o ES), je možno v závislosti na příslušném ustanovení s Evropským parlamentem konzultovat.

V takových případech je úloha Evropského parlamentu omezena. Tam, kde Smlouva o ES požaduje postup podle článku 189c, postoj Evropského parlamentu v příslušné věci může být zrušen jednotným rozhodnutím Rady. Tam, kde Smlouva o ES vyžaduje postup podle článku 189b, Rada nemůže přijmout opatření proti vůli Evropského parlamentu. Konečně tam, kde se používá postup zvaný „udílení souhlasu“ (uvedený v prvním odstavci článku 138b Smlouvy o ES), pokud se týče záležitostí, jako je přistoupení nového členského státu, uzavírání určitých typů mezinárodních dohod, je vyžadován souhlas Evropského parlamentu před tím, než lze rozhodnutí vydat.

Kromě své ingerence do vydávání zákonů je Evropský parlament rovněž činný při jmenování a odvolávání Evropské komise. Vykonává dohled nad Evropskou komisí, což může ve svém důsledku vést až k odstoupení Evropské komise jako celku (článek 144), jeho souhlas je rovněž nezbytný pro jmenování Evropské komise (článek 158), jeho souhlas je nezbytný pro přijetí rozpočtu (článek 203), dává absolutorium Evropské komisi za provedení rozpočtu a zde vykonává nad Evropskou komisí dohled (článek 206).

Dále jakkoli nemá Evropský parlament formální pravomoc iniciovat tvorbu zákonů, má právo požadovat, aby Evropská komise předložila návrhy k záležitostem, kde je podle jeho názoru třeba právního předpisu Společenství (článek 138b).

52. Pokud jde o působení Evropského parlamentu, Soud je toho názoru, že Evropský parlament je hlavní formou demokratické politické odpovědnosti v systému Společenství. Soud má zato, že at jsou jeho omezení jakákoli, je třeba na Evropský parlament, který odvozuje svou legitimitu od přímých všeobecných voleb, pohlízet jako na součást struktur Evropského společenství, která nejlépe odpovídá vztahům „účinné politické demokracie“.

53. Dokonce i když se vezme v úvahu skutečnost, že Gibraltar je vyloučen z určitých oblastí činnosti Společenství (viz odstavec 12 výše), zbývají významné okruhy, kde činnost Společenství Gibraltar přímo zasahuje. Dále, jak žadatelka zdůrazňuje, opatření podle článku 189b Smlouvy o ES, která dopadají na Gibraltar, se vztahují k tak významným záležitostem, jako je bezpečnost silniční dopravy, nerovné smluvní podmínky a znečištění ovzduší emisemi motorových vozidel, a rovněž se jedná o všechna opatření k vytvoření vnitřního trhu.

54. Soud proto konstatuje, že Evropský parlament je dostatečnou součástí specifického legislativního procesu, který vede k vydávání právních předpisů podle článků 189b a 189c Smlouvy o ES, a je dostatečnou součástí všeobecného demokratického dohledu nad činnostmi Evropského společenství, aby tím byl součástí „zákonodárného sboru“ Gibraltaru ve smyslu článku 3 Protokolu č. 1.

D. Použití článku 56 Úmluvy v tomto případě

55. Článek 56 §§ 1 a 3 Úmluvy stanoví následující:

„1. Každý stát může při ratifikaci nebo kdykoli později prohlásit sdělením generálnímu tajemníkovi Rady Evropy, že ...tato Úmluva se bude vztahovat na všechna nebo kterékoli z území, za jejichž mezinárodní styky je odpovědný.

...
3. Na uvedených územích budou ustanovení (této) Úmluvy prováděna s přihlédnutím k místním potřebám."

56. Vláda poznamenala bez formálního odkazu na tento bod, že dva členové Komise zdůraznili ústavní postavení Gibraltaru jako závislého území ve smyslu článku 56 (dříve čl. 63) Úmluvy.

57. Žadatelka byla toho názoru, že „místní potřeby“ uvedené v článku 56 § 3 Úmluvy nelze vykládat jako omezení aplikovatelnosti článku 3 Protokolu č. 1 na tento případ.

58. Komise shledala další důvody, pro které nelze aplikovat článek 3, tento bod nezkoumala. Dva členové Komise v separátním votu shledali, že článek 56 má v daném případě svůj význam.

59. Soud připomíná, že v rozhodnutí *Tyler v. Spojené království* (ze dne 25. dubna 1978, řada A, str. 18 – 19, § 38) dospěl k závěru, že dříve, než lze použít bývalý článek 63 § 3, musí být podán „jasný a nezvratný důkaz potřeby“. Místní potřeby, pokud se vztahují ke zvláštnímu právnímu postavení území, musí mít donucovací povahu, mají-li odůvodnit použití článku 56 Úmluvy. V tomto případě Vláda netvrdila, že statut Gibraltaru je takový, aby vznikly „místní potřeby“, které by mohly omezit použití Úmluvy, a Soud tyto potřeby také neshledává.

E. Zda to, že se v roce 1994 nekonaly v Gibraltaru volby, bylo slučitelné s článkem 3 Protokolu č. 1

60. Vláda tvrdila, že i kdyby se článek 3 Protokolu č. 1 vztahoval na Evropský parlament, skutečnost, že se v roce 1994 nekonaly v Gibraltaru volby, nezakládala porušení tohoto ustanovení, neboť podléhala volné úvaze státu. Vláda poukázala na to, že ve volbách roku 1994 Spojené království vytvořilo volební obvody pro jednoho zástupce většinovým způsobem („první zaujímá místo“). Volební proces by byl narušen, pokud by Gibraltar byl vytvořen jako samostatný volební obvod, neboť jeho přibližně 30 000 obyvatel je méně než 5 % průměrného počtu obyvatel pro volbu jednoho zástupce do Evropského parlamentu ve Spojeném království. Možnost změnit hranice volebních obvodů tak, aby zahrnuly i Gibraltar, rovněž nepřicházela v úvahu, neboť Gibraltar není součástí Spojeného království a není historicky nebo jinak silně svázán s některým z volebních obvodů ve Spojeném království.

61. Žadatelka tvrdila, že byla úplně zbavena práva volit ve volbách v roce 1994. Zdůraznila, že ochrana základních práv nemůže záviset na tom, zda existují či neexistují vhodné alternativy k platnému systému.

62. Protože Komise neshledala, že lze použít článek 3 Protokolu č. 1, nestanovila, zda je s tímto ustanovením slučitelná absence voleb v Gibraltaru.

63. Soud připomíná, že práva zakotvená v článku 3 Protokolu č. 1 nejsou absolutní, ale mohou být omezena. Vysoké smluvní strany mají širokou míru volnosti uvážení při stanovení podmínek volebního práva, ale je na Soudu, aby s konečnou platností stanovil, zda požadavky Protokolu č. 1 byly splněny. Musí být zjištěno, že tyto podmínky neomezují volební právo v takové šíři, která by ohrožovala jeho samotnou podstatu a zbavovala jej účinnosti, podmínky sledují zákonný účel a použité prostředky nejsou neúměrné. Zejména tyto podmínky nesmějí směřovat proti „svobodnému vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru“ (viz výše uvedené rozhodnutí *Mathieu – Mohin a Clerfayt*, str. 23, § 52).

64. Soud od počátku jasně prohlašuje, že výběr volebního systému, kterým je zajištěno svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru – ať je založen na poměrném zastoupení, na většinovém systému

(„první zaujímá místo“) nebo jiným způsobem – je záležitostí, ve které mají státy vysokou míru volného uvážení. Avšak v předloženém případě byla žadatelce, jakožto obyvatele Gibraltaru, zcela odepřena jakákoli možnost vyjádřit svůj názor při výběru členů Evropského parlamentu. Toto postavení neodpovídá postavení osob, které se nemohou zúčastnit voleb, protože žijí mimo dosah územní pravomoci, neboť tyto osoby omezily vztah mezi nimi a územní pravomocí. V tomto případě, jak Soud zjistil (viz odstavec 34 výše), právní předpisy vydávané Evropským společenstvím jsou součástí právního řádu Gibraltaru a mají přímý vliv na žadatelku.

65. Okolnostmi tohoto případu byla samotná podstata žadatelčina volebního práva, zaručeného článkem 3 Protokolu č. 1, popřena.

Z toho vyplývá, že došlo k porušení tohoto ustanovení.

II. Údajné porušení článku 14 Úmluvy společně s článkem 3 Protokolu č. 1

66. Žadatelka dále tvrdila, že jako obywatelka Gibraltaru byla obětí diskriminace odporující článku 14 Úmluvy, který stanoví:

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

67. Vláda se samostatně nevyjádřila k této stížnosti.

68. Na základě výše uvedených závěrů, že došlo k porušení článku 3 Protokolu č. 1, samostatně, Soud nepovažuje za nezbytné zabývat se stížností podle článku 14 Úmluvy.

III. Aplikace článku 41 Úmluvy

69. Článek 41 Úmluvy stanoví:

„Jestliže Soud zjistí, že došlo k porušení Úmluvy nebo Protokolů k ní, a jestliže vnitrostátní právo dotčené Vysoké smluvní strany umožňuje pouze částečnou nápravu, přizná Soud v případě potřeby poškozeně straně spravedlivé zadostiučinění.“

A. Náklady a výdaje

70. Žadatelka nenárokovala žádnou škodu dle článku 41, ale požadovala náhradu nákladů a výdajů spojených s řízením před Soudem v celkové výši 760 000 francouzských franků (FRF) a 10 955 liber (GBP), a to 760 000 FRF na náklady právního zastoupení (750 hodin po 1000 FRF na hodinu) a 10 000 FRF záloha, 10 955 GBP tvoří výdaje na právní zastoupení v Gibraltaru. Na náhradu cestovního požadovala 6976 FRF a 1151,50 GBP.

Vláda prohlásila, že celkový počet hodin požadovaný hlavním zástupcem žadatelky by měl být snížen asi na polovinu a nároky gibraltarských poradců by neměly překročit jednu třetinu nyní požadované sumy. Vláda rovněž zpochybnila některé výdaje na cestovné.

71. Na základě již vytvořených měřítek a s ohledem na zásadu přiměřenosti Soud přiznává žadatelce 45 000 GBP po odečtení 18 510 FRF již proplacených formou právní pomoci za poplatky a cestovné a podpůrné výdaje při řízení před Soudem.

B. Úrok z prodlení

72. Podle informace dostupné Soudu zákonná úroková míra ve Spojeném království ke dni přijetí tohoto rozhodnutí činí 7,5 % ročně.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. Potvrzuje patnácti hlasy ke dvěma, že došlo k porušení článku 3 Protokolu č. 1,
2. Potvrzuje jednomyslně, že není nutno zkoumat stížnost podle článku 14 Úmluvy společně s článkem 3 Protokolu č. 1,
3. Potvrzuje jednomyslně,
 - (a) že odpovědný stát je povinen zaplatit žadateli ve lhůtě tří měsíců 45 000 (čtyřicet pět tisíc) liber na náhradu nákladů a výdajů, včetně případného zdanění daní z přidané hodnoty, od čehož se odečte 18 510 (osmnáct tisíc pět set deset) francouzských franků, přepočtených na libry v kursu dne vydání tohoto rozsudku.
 - (b) běžný roční úrok ve výši 7.5 % je splatný v případě prodloužení po uplynutí uvedené tříměsíční lhůty až do úplného zaplacení.
4. Jednomyslně odmítá zbylý požadavek na spravedlivé zadostiučinění.

Vyhotoveno v anglickém a francouzském jazyce a vyhlášeno na veřejném zasedání v Paláci lidských práv ve Strasbourgu 18. února 1999.

Maud de BOER – BUQUICCHIO
zástupkyně tajemníka

Luzius WILDHABER
předseda

Poznámka:

Pro překlad odstavců 15–18 Rozsudku ve věci Matthewsová versus Spojené království bylo využito publikace Ministerstva zahraničních věcí České republiky „Amsterodamská smlouva“.

Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasbourgu

Vydává Nejvyšší soud ČR v Nakladatelství ORAC, s. r. o., Praha

Předseda redakční rady: JUDr. Pavel Kučera

Nakladatelská redakce: JUDr. Karel Havlíček, Jaroslav Šprongl

Překlad: JUDr. Olga Sovová

Sazba: Ivana Šteflová

Tisk: EPAVA, Chválkovická 5, 773 00 Olomouc

NOVINOVÉ VÝPLATNÉ
placeno převodem
pošta OZ Praha 025

Index 47 301

Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 2000 (LII).

Přílohový sešit XXI, ročník přílohových sešitů – VI, z 29. 2. 2000.

Vydává Nejvyšší soud ČR v Nakladatelství ORAC, s. r. o., Praha.

Předseda redakční rady: JUDr. Pavel Kučera.

Adresa redakce: 657 37 Brno, Burešova 20, tel.: 05/41321237.

Ročně vycházejí 4 přílohové sešity.

Rozšiřuje, objednávky předplatného přijímá a informace o prodeji a odběru podává

Nakladatelství ORAC, s.r. o., 130 52 Praha 3, Vinohradská 184.

Administrace Nakladatelství ORAC: tel.: 02/6713 2177, fax: 02/6713 2134,

e-mail: orac@its.cz; www.orac.cz

Podávání novinových zásilek povoleno: Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Přeprava Praha, čj. 722/96, dne 21. 2. 1996.