

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 14. května 2020 ve věcech č. 66581/12 a 25054/15 – *Kostov a ostatní proti Bulharsku*

Senát páté sekce Soudu jednomyslně rozhodl, že náhrada vyplacená za pozemky stěžovatelů vyvlastněné pro potřeby dopravních staveb nebyla stanovena tak, aby byla v přiměřeném vztahu k jejich tržní hodnotě, a došlo tak k porušení práva stěžovatelů na ochranu majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1.

I. Skutkové okolnosti

Všichni stěžovatelé byli majiteli pozemků na okraji Sofie, které byly v letech 2011 a 2013 vyvlastněny z důvodu stavby dálničního sjezdu a obchvatu města. První ze stěžovatelů získal za své pozemky náhradu v průměru 0,11 eura za metr čtvereční vyvlastněných pozemků, druzí dva pak 0,43 eura.

Stěžovatelé podali žalobu, v níž rozporovali cenu, za kterou jim byly pozemky vyvlastněny. Namítali nesoulad nařízení vlády stanovujícího výkupní ceny pozemků s dalšími předpisy. Dle bulharského práva měli vlastníci vyvlastňovaných pozemků získat náhradu odpovídající srovnatelným pozemkům na trhu.

Stěžovatelé ve vnitrostátním soudním řízení tvrdili, že pozemky srovnatelné s pozemky vykoupnými od prvního stěžovatele byly prodávány za 115 eur za metr čtvereční, u druhého a třetího stěžovatele pak za 13 eur za metr čtvereční. S ohledem na řadu časových i místních kritérií pro identifikaci srovnatelného pozemku však byl v případě prvního stěžovatele i v případě druhého a třetího stěžovatele skutečně srovnatelný s jejich pozemky pouze jeden jiný pozemek. Nejvyšší správní soud však ve svém rozsudku rozhodl, že výkupní cenu nelze stanovit na základě srovnání toliko s jedním pozemkem. Výkupní cena podle něj proto byla správně stanovena na základě nařízení vlády z roku 1998, které upravovalo výpočet náhrady v závislosti na kvalitě půdy pro zemědělské účely. Ústavní soud v roce 2016 tyto rozsudky potvrdil s tím, že třetina soudců připojila k rozsudku nesouhlasné stanovisko.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 1 PROTOKOLU Č. 1

Stěžovatelé namítali, že výše náhrad, které obdrželi za vyvlastněné pozemky, neodpovídala jejich tržní hodnotě v době vyvlastnění.

Soud se zabýval otázkou, zda stát svým zásahem do práv stěžovatelů nastolil spravedlivou rovnováhu mezi veřejným zájmem na výstavbě infrastruktury a právem stěžovatelů na ochranu jejich majetku. Připomněl, že vyvlastnění bez náhrady, která se přiměřeně vztahuje k hodnotě nemovitosti, představuje nepřiměřený zásah do majetkových práv (*Papachelas proti Řecku*, č. 31423/96, rozsudek velkého senátu ze dne 25. března 1999, § 48). Výše náhrady musí být vypočtena na základě hodnoty nemovitosti k datu, kdy došlo k odnětí vlastnického práva (*Vistiņš a Perepjolkins proti Lotyšsku*, č. 71243/01, rozsudek velkého senátu ze dne 25. října 2012, § 111). Řízení o vyvlastnění musí zajistit celkové posouzení důsledků vyvlastnění, včetně vyplacení náhrady, určení oprávněných osob a vypořádání všech ostatních otázek s ním spojených. Dle Soudu jsou v takových řízeních státní orgány povinny jednat rychle a vhodným a konzistentním způsobem (*Vistiņš a Perepjolkins proti Lotyšsku*, cit. výše, § 111 a 114).

Soud předeslal, že vyvlastněním jednoznačně došlo k zásahu do práv stěžovatelů na ochranu majetku a jeho pokojné užívání ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1.

Při posuzování zákonnosti Soud odmítl námitku stěžovatelů týkající se svévolnosti přístupu nejvyššího správního soudu, který rozhodl, že toliko jedna srovnatelná nemovitost pro výpočet tržní ceny

vyvlastňované nemovitosti nestačí. Podle Soudu takový postup nelze považovat za zjevně bezdůvodný, neboť se jednalo o přístup obecně přijímaný, který se později stal zákonným požadavkem.

Soud shledal, že vyvlastnění pozemku sledovalo legitimní cíl výstavby veřejných komunikací, a přistoupil k hodnocení přiměřenosti zásahu. Uvedl, že existují určité důvody, např. opatření přijímaná v rámci ekonomické reformy či snaha o dosažení sociální spravedlnosti, které ospravedlňují nižší náhrady, než jsou ceny na trhu (*Jahn a ostatní proti Německu*, č. 46720/99, rozsudek velkého senátu ze dne 30. června 2005, § 116–117). V projednávané věci se nicméně nejednalo o takto výjimečnou situaci, a stěžovatelé tedy měli obdržet náhradu odpovídající tržní ceně vyvlastňované nemovitosti.

Ve vnitrostátním právu existovala řada požadavků na charakter transakcí, které mohly být brány pro určení tržní ceny vyvlastňované nemovitosti v potaz. Pokud nebylo k dispozici dostatečné množství srovnatelných pozemků, bylo třeba k určení tržní ceny nemovitosti použít nařízení vlády z roku 1998. První stěžovatel kritizoval množství kritérií, která bylo nutné pro nalezení srovnatelných pozemků splnit. Zákon vyžadoval, aby prodejní cena srovnatelného pozemku byla uvedena v katastru nemovitostí; pozemek se musel nacházet v blízkosti vyvlastňovaného pozemku; alespoň jedna ze stran obchodu musela být soukromý subjekt; transakce musela být uzavřena v předchozích 12 měsících před vyvlastněním.

Soud připomněl, že vnitrostátní orgány mají zpravidla lepší předpoklady k hodnocení místních potřeb než mezinárodní soud, a tak mu nepřísluší hodnotit, zda některé z výše uvedených kritérií je v rozporu s článkem 1 Protokolu č. 1. V této věci navíc nebylo namítáno, že by postup nevedl v případech, kdy bylo k dispozici dostatečné množství pozemků splňujících kritéria, k určení spravedlivé tržní ceny, a tedy odpovídající náhrady. V projednávané věci však dostatek těchto pozemků k dispozici nebyl, a cena tak byla určena za pomoci nařízení vlády. Soud posuzoval, zda výkupní cena určená tímto způsobem byla v přiměřeném vztahu k hodnotě nemovitosti.

Ve vztahu k pozemkům vyvlastněným prvním stěžovateli v roce 2011 Soud poznamenal, že v roce 2007 stanovil nejvyšší správní soud cenu půdy vyvlastněné v téže oblasti pro účely stejné výstavby částkami v rozmezí 28 až 55 eur za metr čtvereční. V soudním přezkumu vyvlastnění byl nejvyšším správním soudem za srovnatelný označen i pozemek, který byl prodán za 115 eur za metr čtvereční. Další pozemek byl prodán těsně mimo časové období, a to za 3 eura za metr čtvereční.

U druhého a třetího stěžovatele byl nejvyšším správním soudem označen za srovnatelný pozemek s cenou 13 eur za metr čtvereční. Není pochyb o tom, že tato cena by byla vzata v úvahu, pokud by se našel alespoň jeden další srovnatelný pozemek. Přitom nedlouho po skončení řízení v jejich věci byly vládou pro účely stejné stavby vyvlastněny pozemky za částku 10 eur za metr čtvereční. V souvislosti s tím Soud konstatoval, že i když se tyto částky nemohly stát s ohledem na vnitrostátní právo jediným základem pro stanovení tržních cen pozemků, měly být v rámci vyvlastnění alespoň vzaty v potaz jako vodítka pro určení tržní ceny.

Soud podotkl, že pozemky prvního stěžovatele byly v souladu s nařízením vlády vyvlastněny v průměru za 0,11 eura a pozemky druhého a třetího stěžovatele za 0,43 eura za metr čtvereční. Ačkoli Soudu nepřísluší hodnotit vnitrostátní právo, zdůraznil, že nařízení bylo přijato před mnoha lety a bylo založeno na informacích vztahujících se k celé zemi, nikoli k dotčeným pozemkům.

Na základě předložených dokumentů Soud upozornil na existenci poměrně velkých rozdílů v hodnotách pozemků, které mohly být vodítkem pro určení tržní ceny (od 6 do 115 eur v případě prvního stěžovatele a od 10 do 13 eur v případě druhého stěžovatele) a výší náhrad, které byly skutečně vyplaceny prvnímu (0,11 eura) a druhému a třetímu stěžovateli (0,43 eura). Soud upozornil, že nejvyšší správní soud tyto rozdíly nijak nevysvětlil a neuvedl, v čem se pozemky vyvlastňované stěžovateli lišily od jiných. Dle Soudu tyto nevysvětlené rozdíly zcela naplňovaly námitky vyjádřené čtyřmi disentujícími soudci ústavního soudu, podle nichž náhrady stanovené dle nařízení vlády, tak jako v případě stěžovatelů, jsou zjevně a dramaticky nižší než spravedlivá tržní cena. K dalším námitkám vlády Soud podotkl, že relativně nízká hodnota nemovitostí určená pro potřeby daňového řízení neměla žádnou souvislost s tržní cenou nemovitosti. Odmítl i statistická data ohledně cen nemovitostí dodaná

vládou s odůvodněním, že vláda nevysvětlila, jak byla data zpracována, a podle názoru ústavního soudu, některých členů parlamentu i prvního stěžovatele byly ceny v nich uvedené výrazně nižší. Konečně Soud odmítl také námitky vlády, že první stěžovatel nabyl svůj pozemek v roce 2008 za relativně nízkou cenu a druhý a třetí stěžovatel měli před vyvlastněním z pronájmu pozemků velmi nízký výnos v podobě toliko 50 kilogramů obilí ročně.

Dle Soudu použití pravidel stanovených v nařízení vlády nevedlo k poskytnutí náhrady, která by odpovídala hodnotě půdy stěžovatelů. Vyvlastněním pozemků nedošlo k nastolení spravedlivé rovnováhy mezi ochranou majetku a veřejným zájmem. Došlo proto k porušení článku 1 Protokolu č. 1.

B. K POUŽITÍ ČLÁNKU 41 ÚMLUVY

Soud připomněl, že dokumenty, které mu byly předloženy, neumožňují stanovit hodnotu nemovitosti tak, aby byla v přiměřeném vztahu k její tržní hodnotě v době vyvlastnění. Zopakoval, že nedostatky odhalené Soudem v této věci vyplývaly z nemožnosti zohlednit při určování ceny nemovitosti na základě nařízení vlády další faktory. Soud zamítl nárok prvního stěžovatele na náhradu majetkové škody a odkázal jej na potřebu požádat o obnovu vnitrostátního řízení, v němž bude moci tento nárok uplatnit. Následně bude povinností vnitrostátních soudů, aby o věci rozhodly v souladu s článkem 1 Protokolu č. 1 a příslušnou judikaturou Soudu.

Soud dále zamítl nárok stěžovatele na příslušné úroky. Uvedl, že v podobných případech je cílem dosáhnout stavu co nejvíce se blížícímu situaci, která by nastala, kdyby nedošlo k porušení práva chráněného Úmluvou. Úhrada je tak omezena toliko na přiměřenou náhradu, která měla být vyplacena v době vyvlastnění, a nezahrnuje nárok na dodatečné náhrady za dobu po něm následující.