

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 6. prosince 2022 ve věci č. 39859/14 – *Pannon Plakát KFT a ostatní proti Maďarsku*

Senát první sekce Soudu jednomyslně rozhodl o porušení článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě v důsledku přijetí právní úpravy zakazující reklamní činnost v blízkosti silnic, neboť měla příliš krátkou transpoziční lhůtu, působila částečně retroaktivně, způsobila stěžovatelským společnostem významné ztráty v jejich podnikání a neobsahovala odškodňovací mechanismus.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatelkami byly maďarské reklamní společnosti, jejichž podstatná část příjmu plynula z provozování silničních reklamních panelů. Tato činnost nebyla pro svou specifickou uplatnitelná pro žádný jiný typ podnikatelské aktivity.

Do 14. března 1996 platil v Maďarsku pro zajištění bezpečnosti provozu zákaz jakéhokoliv umístování silničních panelů v blízkosti silnic. Mezi 15. březnem 1996 a 31. prosincem 2010 platil mírnější režim zákona o silničním provozu, kdy byla montáž reklamních panelů povolena ve vzdálenosti alespoň 50 metrů od okraje silnice. Později byl zákon novelizován a opět zakázal umístování reklamních panelů bez ohledu na vzdálenost od silnice, pokud přesahovaly rozměr 4 m². Tato novela byla vyhlášena 30. prosince 2010 a účinnosti nabyla 1. ledna 2011. Dne 21. října 2011 bylo vydáno nařízení vlády, s účinností od 24. října 2011, dle kterého měly být reklamní panely umístěné mimo zastavěné území ve vzdálenosti 50 metrů od silnice nebo přesahující 4 m² považovány za protiprávní, a to neohledně na datum a předchozí oprávněnost jejich instalace. Toto opatření pak bylo převzato i do novely zákona ze dne 7. srpna 2012 s tím, že byla zakotvena povinnost stávající reklamní panely odstranit do 30. září 2012. Pro neuposlechnutí měly státní orgány oprávnění je odstranit samy na náklady vlastníků. Dne 1. července 2013 byl zákon znovu novelizován a zakázal přítomnost jakýchkoliv reklam mimo zastavěná území neohledně na to, jestli byly způsobitelné rozptýlit řidičovu pozornost. Právní úpravu na podnět stěžovatelek posuzoval Ústavní soud, který ji shledal ústavně konformní.

Jako důsledek těchto zákazů stěžovatelky ztratily možnost užívat a pronajímat značné množství svých dosud existujících reklamních panelů, čímž byla výrazně ovlivněna jejich možnost dalšího podnikání.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 1 PROTOKOLU Č. 1 K ÚMLUVĚ

Stěžovatelské společnosti namítaly, že ztráta možnosti užívání svých nainstalovaných reklamních panelů a zákaz montovat nové vedla k neospravedlnitelnému zásahu do jejich práva na pokojné užívání majetku dle článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

Soud v úvodu odkázal na případ *Könyv-Tár Kft a ostatní proti Maďarsku* (č. 21623/13, rozsudek ze dne 16. října 2018, § 31 a 41), ve kterém shrnul relevantní obecné zásady použitelné na projednávanou věc. Ve vztahu k použitelnosti článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě a k existenci zásahu do práva na ochranu majetku Soud označil v projednávané věci za důležité, že předmět činnosti stěžovatelek nebyl flexibilní a vhodný pro žádný jiný typ podnikatelské aktivity. V důsledku přijetí novely zákona o silničním provozu tak stěžovatelky musely odstoupit od smluv s klienty a hradit náklady na odstranění reklamních panelů, což se podepsalo na snížení jejich příjmu a ztrátě tržní hodnoty. To zapříčinilo znehodnocení jejich obchodních podílů, které jsou také považovány za majetek (*Marini proti Albánii*, č. 3738/02, rozsudek ze dne 18. prosince 2007, § 164). Mimo to byly stěžovatelské společnosti vlastníky reklamních panelů, tedy hmotného majetku hodného ochrany dle článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, který napadeným postupem ztratil podstatnou část své ekonomické

hodnoty. Soud proto uzavřel, že předmětná právní úprava představovala zásah do majetkových práv stěžovatelek.

Soud nepochyboval o tom, že přijatá opatření měla legitimní cíl ve snižování počtu autonehod, a dále se tak zabýval již pouze posouzením jejich přiměřenosti. V rámci toho Soud připomněl, že spravedlivá rovnováha mezi obecným zájmem a právy jednotlivce nebude nastolena, pokud jednotlivec musí nést nepřiměřené individuální břemeno (*Vékony proti Maďarsku*, č. 65681/13, rozsudek ze dne 13. ledna 2015, § 32).

Soud považoval za stěžejní, že mezi vyhlášením první novely zákona o silničním provozu a její účinností uplynuly pouze dva dny. Tato změna přitom měla zásadní vliv na podnikatelské aktivity stěžovatelek. Už ihned od účinnosti této novely byly státní orgány oprávněny panely odstranit, a to na náklad stěžovatelek. Další novela zase stanovila, že stávající reklamní panely musí být odstraněny ve lhůtě méně než dvou měsíců. Kromě toho zakotvila protiprávnost stávajících panelů, tudíž měla retroaktivní účinky.

V kontextu toho, že předmětný typ podnikání byl stabilní po dobu 10 let, nepovažoval Soud takto krátkou transpoziční lhůtu za dostatečnou [srov. *Ian Edgar (Liverpool) Ltd. proti Spojenému Království*, č. 37683/97, rozhodnutí ze dne 25. ledna 2000]. Soud přihlédl také k tomu, že od 15. května 1996 do 31. prosince 2010 bylo umísťování reklamních panelů v blízkosti silnic úplně zakázáno, proto pozdější zmírnění právní úpravy muselo ve stěžovatelkách vzbudit legitimní očekávání, že v této sféře budou moci do budoucna podnikat. Soud tedy zhodnotil, že ačkoliv byla předmětná opatření dostatečně jasná a předvídatelná co do kvality jejich formulace, v kontextu okolností projednávaného případu byla nepředvídatelná co do možného očekávání jejich přijetí (srov. *C.A. Zrt. a T.R. proti Maďarsku*, č. 11599/14 a 11602/14, rozsudek ze dne 1. září 2020, § 36).

Soud dále ozřejmil, že předmětný zásah byl spíše než zbavením majetku kontrolou jeho užívání, na kterou se přímo nevztahuje judikatura Soudu o kompenzaci za odnětí majetku. Nepřiměřená a svévolná kontrola užívání majetku však bude vždy v rozporu s článkem 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. K tomuto pravidlu Soud uvedl, že velmi krátká doba, kterou stěžovatelky dostaly na přijetí přiměřených opatření, nebyla kompenzována žádnými pozitivními kroky ze strany státu, například přijetím odškodňovacího mechanismu (srov. *Pinnacle Meat Processors Company a ostatní proti Spojenému království*, č. 33298/96, rozhodnutí ze dne 21. října 1998).

Soud přihlédl také k tomu, že vláda nedokázala předložit žádné argumenty, kterými by ospravedlnila délku transpoziční lhůty, a nijak se neodkázala na naléhavou ekonomickou nebo sociální potřebu. Nemohlo být tedy rozhodnuto, že se jedná o výjimečné okolnosti, za nichž by bylo možné transpoziční lhůtu zkrátit (srov. *Jahn a ostatní proti Německu*, č. 46720/99, rozsudek velkého senátu ze dne 30. června 2005, §§ 116–117).

Závěrem Soud shrnul, že vzhledem k částečně retroaktivnímu působení novely zákona o silničním provozu, její neočekávané povaze, krátké transpoziční lhůtě, absenci jakéhokoliv odškodnění a důležitosti silniční reklamní aktivity pro podnikání stěžovatelek byl zásah do jejich majetkových práv nepřiměřený a představoval pro ně nepřiměřené individuální břemeno. Došlo tudíž k porušení článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.