

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 3. září 2019 ve věci č. 21477/10 – *Religious Community of Jehovah's Witnesses of Kryvyj Rih's Ternivsky District proti Ukrajině*

Senát čtvrté sekce Soudu rozhodl šesti hlasy proti jednomu, že nevyhovění návrhu stěžovatelky na pronájem a využití obecního pozemku za účelem výstavby nové budovy sloužící k náboženským účelům bylo svévolné, nikoli v souladu se zákonem, a tudíž v rozporu s článkem 9 Úmluvy zaručujícím svobodu náboženského vyznání. Soud dále jednomyslně konstatoval, že došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 1 z důvodu nezákonného zásahu do práva stěžovatelky na ochranu jejího majetku, který se nacházel na obecním pozemku.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatelka je náboženskou společností. V roce 2004 zakoupila od soukromých osob dům ve městě Kryvyj Rih, ve kterém již měla tři místa sloužící k náboženským účelům, avšak na místech vzdálených více než 30 km od zakoupené nemovitosti. Tu také začala fakticky využívat k náboženským setkáním se záměrem postavit na tomto místě novou budovu. Dům se nacházel v rodinné zástavbě, pozemek pod domem byl ve vlastnictví města. Stěžovatelka proto požádala město o dlouhodobý pronájem pozemku a umožnění výstavby nové prostornější a technicky odpovídající budovy, načež v roce 2005 obdržela předběžný souhlas městské rady. Následně byla stěžovatelka informována o nesouhlasu nových vlastníků dvou sousedících domů s umístěním domu k náboženským setkáním a městská rada konečný souhlas nevdala.

V roce 2007 soud na základě žaloby stěžovatelky konstatoval, že stěžovatelka splnila všechny požadavky, aby bylo vyhověno jejímu návrhu, přičemž nesouhlas jednotlivých občanů s náboženskou činností stěžovatelky není relevantním důvodem ospravedlňujícím nečinnost městské rady při přijetí konečného rozhodnutí. Jelikož ani poté nepřijala městská rada rozhodnutí, stěžovatelka se v roce 2008 znovu obrátila na soud s tím, aby jí přímo přiznal právo nájmu pozemku a přikázal městské radě uzavřít s ní nájemní smlouvu. Soudy však zejména shledaly, že rozhodovat o pronájmu a využití pozemku náleží pouze městské radě a navzdory nezákonnosti vzniklé nečinností městské rady konstatované v předchozím rozsudku soudy nemohou toto rozhodnutí nahradit svým vlastním, neboť by jednaly v rozporu s výlučnou pravomocí svěřenou městské radě jako vlastníkoví pozemku.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 9 ÚMLUVY

Stěžovatelka namítala, že nevyhovění jejímu návrhu městskou radou bylo v rozporu s článkem 9 Úmluvy, neboť městská rada svévolně nepostupovala dle vnitrostátní právní úpravy a jediným důvodem její nečinnosti byly stížnosti nábožensky netolerantních sousedů.

Soud nejprve připomněl, že Úmluva nezaručuje právo na poskytnutí místa sloužícího k náboženským účelům (*Griechische Kirchengemeinde München a Bayern E. V. proti Německu*, č. 52336/99, rozhodnutí ze dne 18. září 2007). Případné překážky omezující jeho zřízení však mohou představovat zásah do práva zaručeného článkem 9 Úmluvy (*Association for Solidarity with Jehovah's Witnesses a*

ostatní proti Turecku, č. 36915/10 a 8606/13, rozsudek ze dne 24. května 2016, § 90–91). Soud dále zdůraznil důležitost takového místa pro členy náboženského společenství a význam možnosti využívat jej k účasti na životě náboženského společenství a potažmo projevovat náboženské vyznání nebo přesvědčení (*İzzettin Doğan a ostatní proti Turecku*, č. 62649/10, rozsudek velkého senátu ze dne 26. dubna 2016, § 111). Zároveň však vnitrostátní orgány v rámci územního plánování požívají široký prostor pro uvážení (*Association for Solidarity with Jehovah's Witnesses a ostatní proti Turecku*, cit. výše, § 103).

V projednávané věci Soud poznamenal, že stěžovatelka řadu let užívala dům v jejím vlastnictví jako místo sloužící k náboženským účelům. Žádost o pronájem pozemku a povolení k výstavbě nové budovy byla podána z důvodu nedostatečných prostor, jelikož rozloha domu 50 m² a nevyhovující zařízení (např. vodovod, kanalizace, osvětlení a další) nesplňovaly nároky na místo náboženského setkávání, které by pojímalo více než 240 členů náboženské společnosti. Vnitrostátní orgány navíc řadu let fakticky tolerovaly užívání pozemku pro účely sledované stěžovatelkou. Nepříjetím rozhodnutí, kterým by bylo toto užívání oficiálně uznáno, tak stěžovatelku uvrhlo do právní nejistoty.

Soud se neztotožnil s tím, že nemožnost stěžovatelky postavit si na pozemku novou budovu k náboženským účelům byla pouhým důsledkem uplatnění obecné neutrální právní úpravy týkající se územního plánování. Vnitrostátní orgány totiž v tomto ohledu nikdy neuvedly žádný relevantní důvod, který by ospravedlňoval zamítnutí návrhu stěžovatelky. Pouze vágně byl v tomto ohledu zmíněn nesouhlas sousedů, což ovšem ani vnitrostátní soud nepovažoval za podstatné; naopak uvedl, že stěžovatelka vyhověla všem požadavkům právní úpravy. Soud proto s přihlédnutím k praktickým obtížím spojeným s užíváním současné budovy k náboženským účelům a k právní nejistotě, do které se stěžovatelka dostala z důvodu neumožnění výstavby nové budovy a nájmu pozemku, konstatoval, že posuzovaná věc spadá do rozsahu článku 9 Úmluvy. Soud dále zohlednil, že samy vnitrostátní soudy považovaly jednání městské rady za protiprávní. Přesto městská rada soudní rozhodnutí nerespektovala a rozhodnutí o návrhu stěžovatelky nepřijala, aniž pro to uvedla nějaké relevantní důvody.

Soud dospěl k závěru, že postup městské rady byl svévolný, tj. nejednalo se o postup v souladu se zákonem, jak požaduje Úmluva. Vzhledem k přijatému závěru nebylo nutné zkoumat, zda byly splněny požadavky čl. 9 odst. 2 Úmluvy (*Moroz proti Ukrajině*, č. 5187/07, rozsudek ze dne 2. března 2017, § 108), nebo zaujmout konečný postoj, zda věc posuzovat ve světle pozitivních či negativních závazků státu. Soud proto konstatoval porušení článku 9 Úmluvy.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 1 PROTOKOLU Č. 1

Stěžovatelka dále na poli článku 1 Protokolu č. 1 namítala, že splněním všech podmínek dle právní úpravy jí vzniklo legitimní očekávání, že rozhodnutí o jejím návrhu bude v souladu s právní úpravou skutečně přijato. Přesto museli její členové k náboženským účelům nadále užívat nevyhovující prostory, aniž však měla stěžovatelka v důsledku nepřijetí konečného rozhodnutí jistotu, že jí užívání domu v jejím vlastnictví nebude kdykoli v budoucnu znemožněno.

Soud zopakoval, že stěžovatelka je vlastníkem domu stojícího na obecním pozemku a nepřetržitě řadu let fakticky využívaného k náboženským účelům. Současně vnitrostátní soudy uznaly, že stěžovatelka splnila podmínky, aby bylo vyhověno jejímu návrhu na pronájem pozemku a umožnění výstavby nové budovy. Za daných okolností tak dle Soudu došlo k zásahu do práva stěžovatelky na pokojné užívání majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 (*Hellborg proti Švédsku*, č. 47473/99, rozsudek ze dne 28. února 2006, § 45).

Ačkoli státy požívají širokého prostoru pro uvážení při územním plánování, článek 1 Protokolu č. 1 vyžaduje, aby zásah orgánů veřejné moci do práva na pokojné užívání majetku byl v souladu se zákonem; druhá věta prvního odstavce tohoto článku dovoluje zbavení majetku pouze „za podmínek, které stanoví zákon“ a druhý odstavec přiznává státům právo upravit užívání majetku tím, že budou „přijímat zákony“.

Vzhledem k tomu, že samy vnitrostátní soudy považovaly nepřijetí rozhodnutí ze strany městské rady ve prospěch stěžovatelky za nezákonné, přičemž od té doby nedošlo k žádné změně relevantních okolností, Soud shledal, že zásah do práva stěžovatelky nebyl v souladu se zákonem. Konstatoval tudíž porušení článku 1 Protokolu č. 1.

III. Oddělená stanoviska

Soudkyně Yudkivska a soudce Pinto De Albuquerque v souhlasném stanovisku uvedli, že Soud měl danou věc na poli článku 9 Úmluvy posuzovat ve světle pozitivních závazků a vymezit při této příležitosti závazky, které vyplývají z Úmluvy, aby vnitrostátní orgány mohly s těmito postupovat v souladu.

Soudce Vehabović ve svém částečně nesouhlasném stanovisku namítal, že věc měla být posuzována pouze ve vztahu k článku 1 Protokolu č. 1 Úmluvy vzhledem k tomu, že stěžovatelka měla ve městě další tři místa sloužící k náboženským účelům a její svoboda na poli článku 9 Úmluvy nebyla nijak omezována ani ve vztahu k předmětnému místu, které již k náboženským účelům sloužilo.