

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 10. března 2020 ve věci č. 24816/14 a 25140/14 – *Hudorovič a ostatní proti Slovinsku*

Senát druhé sekce Soudu dospěl k závěru, a to v jednom případě většinou pěti hlasů proti dvěma a ve druhém případě jednomyslně, že vnitrostátní orgány dostály svým pozitivním závazkům vyplývajícím z práva na respektování soukromého a rodinného života a obydlí podle článku 8 Úmluvy, a jednomyslně, že nedošlo k porušení článku 3 a článku 14 Úmluvy ve spojení s ostatními uvedenými ustanoveními, co se týče zajištění přístupu stěžovatelů, již byli příslušníky romské komunity a žili v nezákonných stavbách bez napojení na veřejnou vodovodní a kanalizační síť, k nezávadné pitné vodě.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovateli je 16 občanů Slovinska, kteří jsou příslušníky romské komunity. Pobírali dávky sociální pomoci a obývali černé stavby bez přívodu pitné vody, odvodu odpadní vody a přístupu k elektřině, které vnitrostátní právo s ohledem na charakter staveb neumožňovalo.

Dvojice stěžovatelů ve věci č. 24816/14, otec se synem, jenž byl svěřen do péče matky, žije v osadě Goriča na státním pozemku. Po neúspěšném pokusu o přesídlení obyvatel na jiné místo byl se samosprávou dohodnut nákup dieselového generátoru a vodní nádrže, do které dodávali pitnou vodu hasiči. Podle stěžovatelů se nádrž časem stala nepoužitelnou; podle vlády ji obyvatelé osady zpeněžili. Vodu stěžovatelé získávali také ze hřbitova vzdáleného asi 1 km.

Rodina 14 stěžovatelů ve věci č. 25140/14 žije v osadě Dobruška 41. Zde bylo rozhodnuto o vybudování společné vodovodní přípojky na pozemku vlastněném obcí s možností obyvatel připojit se k ní individuálně na vlastní náklady. Stěžovatelé se však nepřipojili s poukazem na rozpory se sousedy, kteří nepovolili vést potrubí pod svým pozemkem. Stěžovatelé se později přestěhovali do jiné chaty, opět bez přístupu k veřejným službám. Získávali pitnou vodu z pramene vzdáleného necelé 2 km.

Situaci kritizovaly vnitrostátní i mezinárodní orgány ochrany lidských práv.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. PŘEDBĚŽNÉ NÁMITKY VLÁDY

a) Námitky týkající se druhého ze stěžovatelů ve věci č. 24716/14

Vláda ve vztahu k tomuto nezletilému stěžovateli namítala anonymitu stížnosti, zneužití práva na stížnost, chybějící postavení poškozeného a uplynutí lhůty 6 měsíců pro podání stížnosti.

Podle Soudu je za anonymní třeba považovat stížnost, u které spis neobsahuje informace umožňující Soudu identifikovat stěžovatele („*Blondje*“ proti Nizozemsku, č. 7245/09, rozhodnutí ze dne 15. září 2009). Nezletilý byl ve stížnosti označen příjmením svého otce, přitom oficiálně nosí příjmení své matky. To však podle Soudu s ohledem na obsah stížnosti nebránilo jeho identifikaci. Nadto není patrný žádný náznak pokusu uvést Soud v omyl a představit nezletilého pod nepravou identitou.

Vláda spatřovala zneužití práva jednak v tom, že tento stěžovatel bydlel se svojí matkou a měl u ní přístup k pitné vodě a kanalizaci, jednak v tom, že plnou moc k podání stížnosti neměl podepsat jeho otec, ale matka, již byl hoch svěřen do péče.

Vláda nicméně podle Soudu nerozporovala tvrzení stěžovatelů, že nezletilý trávil značné množství času u svého otce; to, že tam pobýval pouze omezeně, může mít sice vliv na některé aspekty jeho stížnosti, ale nikoli na postavení stěžovatele jako poškozeného ani představovat zneužití práva. Pokud hoch tráví skutečně čas u svého otce, žije ve stejných podmínkách jako on a může si na ně u Soudu stěžovat.

Ohledně plné moci Soud poznamenal, že se projednávaná věc netýká rodinného života, ale spíše životních podmínek, a proto ten, kdo je oprávněn v takovém druhu řízení nezletilého zastupovat na vnitrostátní úrovni, může jednat jeho jménem také před Soudem (*Scozzari a Giunta proti Itálii*, č. 39221/98 a 41963/98, rozsudek velkého senátu ze dne 13. července 2000, § 138). Stěžovatelé navíc chybu napravili předložením nové plné moci vystavené matkou.

Uvedené nedostatky ovšem mohou ve světle požadavků jednacího řádu Soudu mít v zásadě dopad na určení dne podání stížnosti, a tedy na splnění šestiměsíční lhůty od přijetí konečného vnitrostátního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se stížnost týká nedostatečných životních podmínek ve spojení s údajnou nečinností vnitrostátních orgánů směrem k jejich zlepšení, která doposud trvá, Soud s odkazem na svoji judikaturu (*Moldovan a ostatní proti Rumunsku*, č. 41138/98 a 64320/01, rozsudek ze dne 12. července 2005, § 107–109) shledal, že se jedná o pokračující stav. Podle Soudu by za takové situace, kdy neexistuje účinný vnitrostátní prostředek nápravy – vláda přitom nevyčerpáním neargumentovala –, počala lhůta šesti měsíců plynout až od okamžiku ukončení tohoto stavu (*Oliari a ostatní proti Itálii*, č. 18766/11 a 36030/11, rozsudek ze dne 21. července 2015, § 96–97).

Soud tedy námitky vlády ve vztahu k tomuto nezletilému stěžovateli zamítl. Obdobně tak učinil ve vztahu k některým stěžovatelům ve věci č. 25140/14, kteří rovněž chybně vyplnili formulář stížnosti.

b) Námitka zneužití práva na stížnost a nedostatku postavení oběti všech stěžovatelů

Podle vlády stěžovatelé důležité informace Soudu zamlčeli, navíc dostatečný přístup k pitné vodě měli. Soud poukázal na to, že hlavní sporný bod se vztahuje k výkladu toho, co představuje adekvátní přístup k pitné vodě a kanalizaci, jaký je rozsah povinností státu a zda je stát splnil. Soud proto spojil tuto námitku s meritem stížností.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 8 ÚMLUVY

Soud podotkl, že stížnost se týká zejména selhání státu při zajištění přístupu k pitné vodě a kanalizaci se zřetelem ke specifickým potřebám stěžovatelů jako příslušníků romské komunity a k jejich odlišnému životnímu stylu. Třebaže to vyvolává otázky na poli článku 8 Úmluvy samostatně a ve spojení s článkem 14 Úmluvy, Soud se zaměřil na přezkum ve světle článku 8 Úmluvy samostatně.

a) K přijatelnosti

Podle vlády článek 8 nezajišťuje právo na domov, kdežto stěžovatelé tvrdili, že jejich životní podmínky pod článek 8 Úmluvy spadají.

Soud připomněl, že přelidněnost a špatné hygienické podmínky způsobené vnitrostátními orgány spadají pod rozsah práva na respektování rodinného a soukromého života a obydlí (*Moldovan a ostatní proti Rumunsku* (č. 2), č. 41138/98 a 64320/01, rozsudek ze dne 12. července 2005, § 105). Soud také dovodil, že dostatečně závažná skutečná nebo potenciální rizika pro zdraví a životní prostředí plynoucí ze znečištění vod představují zásah do pokojného užívání soukromého života a obydlí zakládající použitelnost článku 8 (*Dubetska a ostatní proti Ukrajině*, č. 30499/03, rozsudek ze dne 10. února 2011, § 109–123; *Dzemyuk proti Ukrajině*, č. 42488/02, rozsudek ze dne 4. září 2014, § 77–84). Naproti tomu článek 8 jako takový nezaručuje právo na poskytnutí obydlí (*Chapman proti Spojenému království*, č. 27238/95, rozsudek velkého senátu ze dne 18. ledna 2001, § 99).

Soud ve věci *Denisov proti Ukrajině* (č. 76639/11, rozsudek velkého senátu ze dne 25. září 2018, § 103–114) v kontextu pracovníprávního sporu popsal dva přístupy k posuzování, zda věc spadá pod rozsah ochrany soukromého života. Odlišil přístup na základě důvodu, kdy Soud zkoumá, zda otázka soukromého života vystupuje mezi důvody napadeného opatření, a přístup na základě důsledků, kdy Soud analyzuje dopady napadeného opatření na soukromý život jednotlivce, který musí prokázat překročení prahu závažnosti opatření. Přístup na základě důsledků se použije také u pozitivních závazků státu, kdy je třeba prokázat alespoň minimální negativní důsledek znečištění vody na zdraví jednotlivce nebo kvalitu života (*Fadeyeva proti Rusku*, č. 55723/00, rozsudek ze dne 9. června 2005, § 68–69).

Podle Soudu není přístup k pitné vodě sám o sobě právem chráněným článkem 8 Úmluvy. Lidé nicméně vodu potřebují k přežití, proto dlouhotrvající nedostatečný přístup k nezávadné vodě má ve své podstatě vážné negativní důsledky pro zdraví a důstojnost člověka a narušuje jádro soukromého života a užívání obydlí. Soud proto při dodržení uvedených přísných podmínek nemůže vyloučit, že přesvědčivé tvrzení může vyvolat pozitivní povinnosti státu. Existence jakékoli takové pozitivní povinnosti a její případný obsah nutně závisí na specifické situaci dotčených osob, ale také na právním rámci a hospodářských a sociálních podmínkách v příslušném státě. V projednávané věci je mezi použitelností článku 8 Úmluvy a odůvodněností stížnosti úzký vztah, a proto Soud tuto otázku spojil s meritem.

b) K odůvodněnosti

1. Obecné zásady

Soud napřed shrnul obecné zásady, jež se uplatňují při výkladu a používání článku 8. S odkazem na svoji judikaturu mimo jiné uvedl, že ať už věc vyvolává negativní nebo pozitivní závazky státu, je třeba nastolit spravedlivou rovnováhu mezi soupeřícími zájmy jednotlivce a společnosti jako celku (*Roche proti Spojenému království*, č. 32555/96, rozsudek velkého senátu ze dne 19. října 2005, § 157). Stát tu požívá určitého prostoru pro uvážení (*Hatton a ostatní proti Spojenému království*, č. 36022/97, rozsudek velkého senátu ze dne 8. července 2003, § 98). V hospodářské a sociální oblasti, jako je bydlení, je tento prostor nutně široký (*James a ostatní proti Spojenému království*, č. 8793/79, rozsudek ze dne 21. února 1986, § 46) a při posuzování priorit v kontextu přidělování omezených státních zdrojů jsou vnitrostátní orgány nutně v lepším postavení než mezinárodní soud (*O'Reilly a ostatní proti Irsku*, č. 54725/00, rozhodnutí ze dne 28. února 2002). Nadto je třeba vzít v potaz zranitelné a znevýhodněné postavení romského obyvatelstva, jež vyžaduje zvláštní posouzení jejich potřeb a odlišného životního stylu v rámci územního plánování a rozhodování v jednotlivých případech (*Chapman proti Spojenému království*, č. 27238/95, rozsudek velkého senátu ze dne 18. ledna 2001, § 99). Vedle toho článek 14 nebrání státům zacházet se skupinami odlišně za účelem nápravy faktických nerovností mezi nimi, přičemž za určitých okolností může neučinění pokusu o takovou nápravu samo představovat porušení článku 14 Úmluvy (*D. H. a ostatní proti České republice*, č. 57325/00, rozsudek velkého senátu ze dne 13. listopadu 2007, § 175). Specifičnost stěžovatelů jako sociální skupiny a jejich potřeby jsou jedním z relevantních faktorů při posouzení proporcionality, které jsou státy povinny provádět (*Yordanova a ostatní proti Bulharsku*, č. 25446/06, rozsudek ze dne 24. dubna 2012, § 129).

2. Podstata sporu

Stěžovatelé netvrdili, že jejich špatné životní podmínky byly výsledkem činnosti vnitrostátních orgánů, která by jim zamezila v přístupu k pitné vodě nebo vedla ke znečištění existujícího vodního zdroje. Pochybení orgánů mělo spočívat v nedostatečném zajištění základní infrastruktury. Proto je klíčovou otázkou rozsah pozitivního závazku státu zajistit přístup k infrastruktuře příslušníkům sociálně znevýhodněné skupiny. Značná část romského obyvatelstva ve Slovinsku žije v nezákonných stavbách vzdálených od hustě osídlených oblastí vybavených systémem rozvodu vody a v přístupu k základní infrastruktuře čelí větším překážkám než většina obyvatel. Tyto faktory, jakož i možná potřeba konkrétních opatření uzpůsobených specifické situaci stěžovatelů vezme Soud ve svém hodnocení v potaz.

Rozsah zajištění přístupu k vodě a kanalizaci jsou ve velké míře odvislé od komplexního a v jednotlivých zemích specifického posouzení potřeb a priorit financování. Při svém rozhodování a vytváření právního rámce v této oblasti musejí být státy nadány širokou diskrecí na všech úrovních řešení existujících problémů.

3. Obecná politika státu

Ve Slovinsku byl přijat celkový právní rámec, přičemž systém, kdy stát a samospráva zajišťují poskytování veřejných služeb, zatímco náklady individuálního připojení k nim nesou obyvatelé, považuje Soud za rozumný. Taková právní úprava sice může mít nepřiměřené dopady na romské

obyvatele žijící v černých stavebách a závislé na sociální pomoci, ale slovinské orgány zranitelnost Romů uznaly a přijaly pozitivní opatření ke zlepšení jejich životních podmínek.

4. Situace stěžovatelů

Třebaže není jasné, zda měli stěžovatelé skutečnou možnost přestěhování, ve svých obydlích setrvali dobrovolně. Pobírali sociální dávky, a nežili tudíž ve stavu extrémní chudoby (srovnej *M. S. S. proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09, rozsudek velkého senátu ze dne 21. ledna 2011, § 254). Místní samosprávy učinily určité kroky k tomu, aby jim zajistily přístup k nezávadné pitné vodě.

V osadě Goriča byly instalovány vodní nádrže, a třebaže je sporné, proč nebyla voda dodávána častěji, skutečností zůstává, že stěžovatelé nic konkrétního jako např. finanční podporu nepožadovali, nestěžovali si na závadnost vody, kterou dodávali hasiči, ani na nutnost investovat určité finanční prostředky vedle toho, co uhradily místní samosprávy. Obdobně v osadě Dobruška 41 zajistila místní samospráva společný rozvod vody s možností zřízení individuálních přípojek, čehož stěžovatelé nevyužili. Není zřejmý důvod, zda po svém přestěhování na jiné místo otázku individuální přípojky řešili, ale vzhledem k tomu, že si pozemek koupili, lze předpokládat, že si mohli ověřit, jaké budou mít možnosti napojení na vodovod.

Třebaže by zvolená řešení mohla být považována za dočasná spíše než za trvalá, představovala pozitivní opatření, která přijaly státní orgány s cílem zajistit stěžovatelům přístup k nezávadné pitné vodě. Chybí důkazy pro domněnku, že by orgány nepostupovaly v dobré víře. Stěžovatelé neprokázali, že by stávající opatření vykazovala nedostatky ve srovnání s jinými, trvalejšími řešeními. Nepopsali, jaké konkrétní kroky měly vnitrostátní orgány učinit, aby naplnily svůj pozitivní závazek zajistit přístup k základní veřejné infrastruktuře. Nedoložili, že by místní samosprávy odsouvaly řešení jejich problémů se zajištěním pitné vody ve prospěch méně naléhavých projektů zacílených na zlepšení infrastruktury sloužící většinovému obyvatelstvu. Vláda poukázala na to, že nemalá část slovinského obyvatelstva v odlehlých oblastech nemá přístup k vodovodnímu řadu a musí spoléhat na alternativní prostředky, jako jsou vodní nádrže.

Příslušné místní samosprávy tedy přijaly opatření, která dávala stěžovatelům možnost přístupu k pitné vodě navzdory nezákonnému charakteru jejich přístřeší a určení pozemků, na nichž si je zbudovali. Podle Soudu tyto kroky umožňují učinit závěr, že orgány uznaly znevýhodnění stěžovatelů jako členů zranitelné komunity a projevíly určitý stupeň aktivního zohlednění jejich specifických potřeb. Zvolené varianty sice nebyly ideální – tou by bylo zřízení individuální přípojky do domácnosti –, ale stěžovatelům nic nebránilo využít poskytovaných dávek k alternativnímu řešení. Podle Soudu povinnost státu řešit nerovnosti vyplývající ze znevýhodnění Romů v přístupu k vodě neznamená, že stát musí nést celé břemeno zajištění přísunu pitné vody až do obydlí stěžovatelů.

Opatření přijatá místními samosprávami zcela pomíjela zavedení veřejné kanalizace. K té ale ve Slovinsku nemá přístup značná část obyvatelstva. Zdá se ostatně, že příslušné obce jsou výrazně lépe vybaveny zařízením pro dodávku vody než systémem kanalizace. Z dostupných informací není možné dovodit znevýhodnění stěžovatelů oproti většinovému obyvatelstvu. S ohledem na to, že rozvoj veřejné infrastruktury je nutně postupný a že stát požívá široké diskrece při rozhodování o prioritách v oblasti urbanizace, musely by existovat zvláště přesvědčivé důvody, např. vážné zdravotní riziko, které by ukládalo státu přijmout kroky k řešení situace stěžovatelů. Ačkoli stěžovatelé poukazovali na časté zdravotní problémy, toto tvrzení nijak nedoložili. Rovněž netvrdili, že by jim bylo bráněno v instalaci vlastního septiku nebo v jiných alternativách vůči veřejné kanalizaci.

5. Závěr

Soud shrnul, že *zprvé*, stěžovatelé byli příjemci sociálních dávek, kterými mohli zlepšovat své životní podmínky, *zadruhé*, státy požívají širokého prostoru pro uvážení v otázkách bydlení, a *zatřetí*, stěžovatelé neprokázali, že údajné selhání státu při zajištění přístupu k nezávadné pitné vodě mělo škodlivý vliv na jejich zdraví a důstojnost, což by zasáhlo do samotného jádra práv chráněných článkem 8 Úmluvy. Z těchto důvodů Soud konstatoval, že opatření přijatá vnitrostátními orgány s cílem

zajistit stěžovatelům přístup k nezávadné pitné vodě a kanalizaci bral do úvahy zranitelné postavení stěžovatelů a byl v souladu s požadavky článku 8. Proto Soud neshledal porušení článku 8, a to i za předpokladu, že by vůbec byl ve věci použitelný, přičemž otázkou použitelnosti se již dále nezabýval.

C. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 14 VE SPOJENÍ S ČLÁNKEM 8 ÚMLUVY

Podle stěžovatelů byly v obou obcích diskriminace, předsudky a stereotypy jedním z hlavních důvodů pro laxnost místních orgánů při zajišťování přístupu stěžovatelů k základní infrastruktuře.

Podle Soudu z důvodů uvedených výše nedošlo ani k porušení článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy za předpokladu, že je ve věci použitelný.

D. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 3 ÚMLUVY SAMOSTATNĚ A VE SPOJENÍ S ČLÁNKEM 14 ÚMLUVY

Stěžovatelé tvrdili, že nepohodlí a utrpení pramenící z nedostatku přístupu k základním službám mělo za následek ponižující a nelidské zacházení v rozporu s článkem 3 Úmluvy.

Soud nejprve podotkl, že v některých případech může stát nést odpovědnost, pokud by nereagoval tam, kde by se stěžovatel zcela odkázaný na pomoc státu ocitl v situaci závažného strádání a nouze neslučitelné s lidskou důstojností (*O'Rourke proti Spojenému království*, č. 39022/97, rozhodnutí ze dne 26. června 2001).

V projednávané věci však vnitrostátní orgány jednaly a zajistily stěžovatelům možnost přístupu k pitné vodě. Z tohoto důvodu Soud neshledal porušení článku 3 Úmluvy samostatně ani ve spojení s článkem 14 za předpokladu, že by domnělé utrpení stěžovatelů dosáhlo prahu závažnosti vyžadovanému článkem 3, a ten tudíž byl použitelný.

III. Oddělené stanovisko

Soudce Pavli, ke kterému se přidal soudce Kūris, ve svém částečně nesouhlasném stanovisku rozporoval závěr Soudu, že nedošlo k zásahu do práv chráněných článkem 8 u stížnosti č. 24816/14. Stěžovatelům nikdy nebyl nabídnut přímý přístup k vodovodní síti, přitom nežijí v odlehle lokalitě. Formální argument vlády, že tak není možné učinit z důvodu nelegálnosti obydlí, ve kterém stěžovatelé žijí, je nedostatečný (*Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku*, č. 6577/15, rozsudek 21. dubna 2016). V případě Romů jako zranitelné komunity se specifickými potřebami a životním stylem existují dostatečné důvody pro odmítnutí zcela formálního přístupu k zajištění základních služeb, jejichž absence prohlubuje segregaci a stereotypizaci stěžovatelů.

Soudce dále kritizoval své kolegy za to, že navzdory skoro jednohlasnému závěru expertních orgánů ohledně nedostatečnosti instalace vodní nádrže jako řešení přístupu k pitné vodě považovali dodávky vody do nich za dostatečné řešení. Odkázal na doktrínu praktických a účinných práv: pokud u stěžovatelů z Goriče odhlédneme od formalit, jde o příběh dvou komunit žijících blízko sebe, jedné romské, druhé většinové, z nichž jedna má vodu tekoucí z kohoutků, kdežto druhá za více než tři desítky let ne.