

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 14. října 2021 ve věci č. 75031/13 a další – *Kapa a ostatní proti Polsku*

Senát první sekce Soudu jednomyslně rozhodl o porušení práva stěžovatelů na respektování obydlí podle článku 8 Úmluvy, a to jednak v důsledku napojení dálničního provozu na silnici N14 nacházející se v těsné blízkosti obydlí stěžovatelů, která nebyla pro tento účel přizpůsobena, a jednak v důsledku absence včasného a přiměřeného řešení vzniklé dopravní situace ze strany vnitrostátních orgánů.

I. Skutkové okolnosti

Všichni čtyři stěžovatelé žili v obci Smolice v těsné blízkosti silnice N14. Přibližně kilometr od jejich obydlí se nacházela křižovatka této silnice s dálnicí A2. Ta byla budována po částech a v roce 2006 byla dočasně napojena přímo na silnici N14 procházející městem Stryków přes Varšavskou ulici blízko Smolic. V místním územním plánu z roku 1994 se přitom počítalo s vybudováním obchvatu města.

Během stavebního řízení podal starosta města Stryków námitky proti dočasnému napojení dálnice A2 na silnici N14. Měl za to, že toto napojení by vedlo ke zhoršení místní dopravní situace a k environmentálním hrozbám, a proto navrhl dvě alternativní místa pro ukončení dálnice. Stavba však nakonec byla schválena s napojením dálnice na silnici N14, přičemž během řízení nebyly starostovy námitky přezkoumávány.

Po otevření nového úseku dálnice v červenci 2006 došlo ke zvýšení provozu zejména nákladní dopravy, na což reagovali místní obyvatelé protesty. V jejich důsledku došlo k předložení plánu rychlého vybudování obchvatu města nebo k prodloužení dálnice A2 a jejímu napojení na dálnici A1. Měřením bylo zjištěno, že úroveň hluku výrazně překračuje zákonné limity. Ve věci bylo předloženo několik studií posouzení dopadů na životní prostředí a došlo k opravě silnice a k vyznačení alternativních dopravních tras s cílem snížit hluk pocházející z dopravy. Tato opatření sice vedla k jistému omezení silničního provozu, ale intenzita nákladní dopravy, která byla částečně způsobena výstavbou skladů a logistických center v okolí, se nesnížila. Ke snížení hluku z dopravy došlo až v prosinci 2008, kdy byl otevřen navazující úsek dálnice.

Napojení dálnice A2 na silnici N14 způsobilo zhoršení životní úrovně místních obyvatel, a to zejména v důsledku zvýšení hluku, který představoval stresový faktor, jenž mohl mít negativní dopad i na zdravotní stav obyvatelstva. Stěžovatelé se ve vnitrostátním soudním řízení neúspěšně domáhali odškodnění.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 8 ÚMLUVY

Stěžovatelé namítali, že směřováním silničního provozu z dálnice A2 přes silnici N14 došlo k porušení jejich práva na respektování soukromého a rodinného života a obydlí, neboť jejich dům se nacházel v těsné blízkosti silnice.

a) Obecné zásady

Soud připomněl, že porušení práva na respektování obydlí se neomezuje jen na jeho fyzické narušování, jako je např. nepovolený vstup, ale rovněž zahrnuje i další formy zásahů, jako např. obtěžování hlukem, emisemi či zápachem. Závažný zásah může mít za následek porušení práva jednotlivce na respektování jeho obydlí, pokud mu brání v tom, aby si užíval pohodlí jeho domova (*Hatton a ostatní proti Spojenému království*, č. 36022/97, rozsudek velkého senátu ze dne 8. července 2013, § 96). Soud dále zdůraznil, že Úmluva výslovně nezaručuje právo na čisté a poklidné životní prostředí; avšak tam, kde je jednotlivec přímo a závažně dotčen hlukem nebo jinými imisemi, mohou vyvstávat otázky na poli článku 8 (*Furlepa proti Polsku*, č. 62101/00, rozhodnutí ze dne 18. března

2008). Ačkoli cílem článku 8 je především ochrana práv jednotlivců před svévolnými zásahy ze strany veřejných orgánů, článek může vyžadovat i přijetí opatření, která mají zajistit respektování práva na ochranu soukromého života ve sféře vztahů mezi jednotlivci (*Stubbings a ostatní proti Spojenému království*, č. 22083/93 a 22095/93, rozsudek ze dne 22. října 1996, § 62). Ať už je případ analyzován z hlediska pozitivního závazku státu přijmout přiměřená a vhodná opatření k zajištění práv stěžovatelů podle čl. 8 odst. 1, nebo jako zásah orgánu veřejné moci, který musí být odůvodněn v souladu s odstavcem 2, použitelné zásady jsou v zásadě podobné. V obou kontextech je třeba usilovat o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi protichůdnými zájmy jednotlivce a společnosti jako celku. Navíc i ve vztahu k pozitivním závazkům plynoucím z prvního odstavce článku 8 mohou mít při dosahování požadované rovnováhy určitý význam cíle uvedené v druhém odstavci (*Hatton a ostatní proti Spojenému království*, cit. výše, § 98). Pokud hluk nebo jiné obtěžování překročí hranice běžných problémů spojených se sousedským soužitím, může mít vliv na pokojné užívání obydlí, ať už je způsobeno soukromými osobami, podnikatelskou činností nebo veřejnými institucemi (*Apanasewicz proti Polsku*, č. 6854/07, rozsudek ze dne 3. května 2011, § 98).

b) Jejich použití na projednávanou věc

Soud úvodem konstatoval, že zásah dosáhl minimálního stupně závažnosti nutného k tomu, aby námitky stěžovatelů spadaly do působnosti článku 8 Úmluvy, když došlo k překročení zákonných hlukových limitů v blízkosti obydlí stěžovatelů. Stěžovatelé nebrojili proti státní politice silničního rozvoje nebo místní politice obchodního rozvoje dané oblasti; tyto politiky ostatně počítaly s výstavbou obchvatu kolem Strykówa. Stěžovatelé namítali, že se problémům dalo předejít obezřetným plánováním daného úseku dálnice. Kromě toho obtěžování mohlo být minimalizováno, kdyby orgány přijaly včas přiměřená a dostatečná opatření.

Soud odmítl tvrzení stěžovatelů, že při plánování předmětného úseku dálnice došlo k řetězci chybných rozhodnutí, neboť k prokázání tohoto tvrzení neexistovaly žádné důkazy. Soud nicméně poznamenal, že správní orgány, které byly pověřeny volbou umístění dálnice a dalšími technickými záležitostmi, se nevypořádaly s námitkou starosty ohledně rizika představovaného umístěním dočasného koncového bodu dálnice a extrémním nárůstem provozu. Navíc se žádná ze studií o posouzení dopadu dálnice na životní prostředí nevěnovala přesměrování dopravy přes silnici N14. Dále Soud podotkl, že jízda po dálničním úseku nebyla zpoplatněna mýtným, což muselo přispět k nárůstu provozu jak na dálnici samotné, tak na přilehlé silnici N 14, která byla kratší a kvalitnější než alternativní komunikace.

Co se týče objemu dopravy spojené s provozem skladů a logistických center, Soud uvedl, že tento segment dopravy nebylo možné oddělit od tranzitní přepravy. Měl však za to, že většina dopravy, zejména té noční, byla i s ohledem na denní otevírací dobu obchodních center a skladů tranzitní povahy. Dospěl tak k závěru, že vnitrostátní orgány, které byly na potenciální problémy upozorněny již v roce 1996, tyto problémy vědomě ignorovaly a pokračovaly v realizaci projektu dálnice s naprostým nezájmem o blaho obyvatel Strykówa a okolí. Pokojné užívání práva na respektování obydlí tak nebylo ohroženo v důsledku silničního rozvoje jako takového, ale v důsledku přesměrování dopravy z dálnice přes tomu neodpovídající silnici vedoucí přes střed města. Bylo proto potřeba rozlišovat mezi obecným zájmem na rozvoji dálnice budované po úsecích od zájmu, aby konkrétní úsek dálnice končil v místě, kde nebylo jiné možnosti než přesměrovat dopravu přes ulici v centru města, která nebyla pro tento účel vhodná. Soud uznal, že minimalizace investičních nákladů je relevantním obecným zájmem pro jakýkoliv státní rozpočet. Vzal proto na vědomí skutečnost, že výstavba nového obchvatu nemohla být realizována kvůli nedostatku financí. Měl nicméně vážné pochybnosti o tom, zda se jednalo o dostatečný vyvažující faktor.

Ve vztahu k druhé námitce stěžovatelů Soud posuzoval, zda vnitrostátní orgány reagovaly na problémy spojené se silniční dopravou v návaznosti na otevření nové části dálnice včas a přiměřeně. Orgány, které uskutečňovaly vlastní monitoring situace a současně byly na problémy upozorněny dotčeným obyvatelstvem, nebyly zcela pasivní. První plán zmírňujících opatření byl předložen již v srpnu 2006 a obsahoval dvě alternativy, a to výstavbu obchvatu nebo prodloužení úseku dálnice až k dalšímu

výjezdu. Provedení plánu však provázely komplikace a prodlení. K realizaci druhého navrhovaného řešení, o němž bylo rozhodnuto, tedy k prodloužení dálnice, došlo až dva a půl roku po otevření dálničního úseku napojeného na silnici N14. Prodlení bylo způsobeno spíše stavebními pracemi než trváním správního řízení. Toto řešení účinně zredukovalo dopravu na silnici N14.

Během čekání na dostavbu dálnice bylo přistoupeno k reorganizaci dopravy prostřednictvím dopravního značení doporučujícího zvolit alternativní silnice a k opravě silnice N14. Ani jedno z těchto dočasných řešení však nevedlo k výraznějším pozitivním změnám. Soud konstatoval, že úřady stály před obtížným úkolem a měly také velmi omezené možnosti výběru řešení. Uznal tak, že vnitrostátní orgány vynaložily značné úsilí, aby na problém reagovaly. To však nic nemění na tom, že tyto snahy zůstaly z velké části bez významného dopadu, protože napojení dálnice A2 na silnici N14 bylo pro řidiče z mnoha důvodů preferovanou trasou. V důsledku toho byli řidiči vozidel zvýhodněni ve srovnání s obyvateli zasaženými provozem.

I když občanskoprávní řízení, jehož prostřednictvím se stěžovatelé domáhali odškodnění, nelze hodnotit jako nespravedlivé, předchozí úvahy postačovaly k tomu, aby Soud dospěl k závěru, že nebylo dosaženo spravedlivé rovnováhy.

Soud tak shledal, že přesměrováním intenzivního provozu přes silnici N14, která nebyla pro tento účel uzpůsobena a nacházela se v těsné blízkosti obydlí stěžovatelů, a absencí včasné a přiměřené reakce vnitrostátních orgánů na vzniklou situaci ovlivňující kvalitu života místních obyvatel došlo k porušení práva stěžovatelů na pokojné užívání obydlí chráněného článkem 8 Úmluvy.