



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), soudců JUDr. Jaromíra Jirsy a JUDr. Pavla Šámala o ústavní stížnosti **V. B.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2022 č. j. 30 Cdo 1749/2022-367, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2021 č. j. 72 Co 298/2021-343 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 23. 4. 2021 č. j. 15 C 614/2015-305 za účasti **Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 10**, jako účastníků řízení a **České republiky – Ministerstva životního prostředí**, jako vedlejšího účastníka řízení, **takto:**

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2022 č. j. 30 Cdo 1749/2022-367 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu a spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2022 č. j. 30 Cdo 1749/2022-367 se ruší.**

**III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.**

## O d ů v o d n ě n í

## I

1. Stěžovatel se, s odvoláním na porušení čl. 10 odst. 2, čl. 31, čl. 35 odst. 1 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí.

## II

2. Z obsahu napadených rozhodnutí, ústavní stížnosti a vyžádaného spisu se podává, že se stěžovatel v řízení před obecnými soudy domáhal na základě zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, spočívající v silném stresu a obavách o zdraví své i členů rodiny a celkově zhoršené kvalitě života. Tato újma podle stěžovatele vznikla v důsledku nesprávného úředního postupu orgánů vedlejšího účastníka, jehož podstatou bylo nepřijetí účinných opatření ke snížení znečištění ovzduší v místě bydliště stěžovatele pod úroveň zákonných imisních limitů.

3. Obvodní soud pro Prahu 10 žalobu zamítl. Soud prvního stupně shledal vznik nemajetkové újmy stěžovatele i nesprávný úřední postup spočívající v nevydání akčního plánu a Programu zlepšování kvality ovzduší. Podle soudu je však nárok stěžovatele z titulu nesprávného úředního postupu spočívajícího v nevydání akčního plánu promlčen. Ve vztahu k nevydání Programu zlepšování kvality ovzduší je podmínka odpovědnosti žalované za újmu stěžovatele splněna. Stěžovatel však neunesl důkazní břemeno ve vztahu k prokázání příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem orgánů vedlejšího účastníka a stěžovatelem utrpěnou újmou. Nevydání Programu zlepšování kvality ovzduší by mohlo stěžovateli způsobit nemajetkovou újmu pouze v případě, pokud by vedlejší účastník v dané oblasti vůbec nijak nezasáhl. Orgány vedlejšího účastníka však využily jiné právní nástroje ke zlepšení kvality ovzduší. Odvolací soud rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdil.

4. Nejvyšší soud odmítl dovolání pro nepřipustnost, neboť se stěžovatel v dovolání vymezoval proti skutkovým zjištěním odvolacího soudu a uplatnil tak nezpůsobilý dovolací důvod.

### III

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že v žádné z dovolacích námitek ani v žádné jiné části dovolání nezpochybňuje skutková zjištění odvolacího soudu ani soudu prvního stupně a nijak s nimi nepolemizuje. Není pravdou, že v dovolání konstruuje právní posouzení na vlastní verzi skutkových zjištění. Stěžovatel vycházel ze skutkového stavu, že v důsledku nezákonné nečinnosti příslušných orgánů žalované nebylo v místě bydliště stěžovatele dosaženo stavu znečištění ovzduší, nepřekračujícího závazné imisní limity. Stěžovatel nezpochybňoval, že orgány vedlejšího účastníka vydaly správní akty a přijaly v těchto aktech obsažená opatření, jejichž cílem bylo zlepšení stavu znečištění ovzduší na Ostravsku, ani že v letech předcházejících podání žaloby došlo k postupnému zlepšení stavu ovzduší. Tyto skutkové závěry nijak nezpochybňují tvrzení stěžovatele, že ani v důsledku přijatých opatření nebylo dosaženo hodnot znečištění ovzduší, nepřekračujících závazné imisní limity. Stejně tak nelze považovat za polemiku s jakýmkoli skutkovým zjištěním odvolacího soudu tvrzení stěžovatele, podle něž se předmětného nároku domáhá v souvislosti s nesprávným úředním postupem žalované spočívajícím v kontinuálním porušování práva Evropské unie, bez ohledu na povinnosti žalované vyplývající z vnitrostátní právní úpravy. Nejvyšší soud odmítnutím dovolání pro nepřipustnost porušil právo dovolatele na soudní ochranu a přístup k soudu. Stěžovatel odkázal na kasační rozhodnutí Ústavního soudu v obdobné otázce (sp. zn. I. ÚS 3226/21).

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti zpochybňuje i právní závěry soudu prvního stupně a soudu odvolacího, spočívající v chybném právním posouzení povahy a podstaty nesprávného úředního postupu a navazující právní otázky příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem orgánů vedlejšího účastníka a újmou stěžovatele. Podstata nesprávného úředního postupu spočívá v dlouhodobém nezajištění účinných opatření vedoucích ke snížení znečištění ovzduší v místě bydliště stěžovatele pod úroveň imisních limitů. Tedy v nedosažení právem požadovaného výsledku. Stěžovatel soudům dále vytýká „nezohlednění dopadu ústavně zaručených základních práv stěžovatele na posuzovanou věc“.

#### IV

7. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření Nejvyššímu soudu, Městskému soudu v Praze, Obvodnímu soudu pro Prahu 10 a vedlejšímu účastníkovi řízení.

8. Nejvyšší soud odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Zdůraznil, že co do nároku ve výši 770 000 Kč z rozhodnutí odvolacího soudu vyplývá, že došlo k zamítnutí z důvodu promlčení. Pokud stěžovatel brojil argumentem, že se předmětného nároku domáhá v souvislosti s nesprávným úředním postupem spočívajícím v kontinuálním porušování práva Evropské unie, minul se s důvodem zamítnutí žaloby. Co do nároku ve výši 230 000 Kč z rozhodnutí odvolacího soudu vyplývá, že nevydání akčního plánu a Programu zlepšování kvality ovzduší sice představují nesprávný úřední postup, ale ten nemohl v osobnostní sféře žalobce způsobit žádnou nemajetkovou újmu, jestliže opatření byla fakticky realizována na základě jiných nástrojů. Ani v tomto případě stěžovatel v dovolání neuplatnil způsobilý dovolací důvod. I pokud by Ústavní soud shledal nedostatek spočívající v nevyvořádání argumentu stěžovatele, že se nároku domáhá v souvislosti s nesprávným úředním postupem spočívajícím v kontinuálním porušování práva Evropské unie, nemohlo by zrušení rozhodnutí přinést stěžovateli příznivější rozhodnutí, a to s odkazem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie. Stěžovatelem uváděný nálezný Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3226/21 sice vychází z obdobných skutkových tvrzení co do vymezení odpovědnostního titulu, nicméně co do tvrzených následků, a tím i do příčinné souvislosti, se jedná o věc odlišnou. Aktuálně zde bylo Nejvyšším soudem dne 4. 4. 2023 znovu vydáno odmítavé usnesení č. j. 30 Cdo 299/2023-202.

9. Městský soud v Praze má za to, že svým rozhodnutím nezasáhl do práv stěžovatele na příznivé životní prostředí, ochranu zdraví a ochranu soukromí. Práva stěžovatele podle čl. 36 Listiny nebyla porušena.

10. Obvodní soud pro Prahu 10 z důvodu změny v obsazení senátu odkazuje na odůvodnění rozsudku. V souvislosti se stěžovatelem namítaným nálezným Ústavního soudu stejně jako Nejvyšší soud odkazuje na usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 299/2023-202.

11. Vedlejší účastník ve vyjádření uvedl, že se stěžovateli nepodařilo prokázat příčinnou souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem údajné nemajetkové újmy. Stěžovatel neuvádí žádné nové skutečnosti a pouze opakuje argumenty, které namítal v průběhu řízení a s nimiž se soudy ústavně souladným postupem vypořádaly. Přílehlavým rozhodnutím na posuzovanou ústavní stížnost je usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. III. ÚS 1957/19. Vedlejší účastník

se pak podrobně vyjadřuje k účinkům a cílům akčních plánů a programů zlepšování kvality ovzduší.

12. Vyjádření soudů a vedlejšího účastníka nezasílal Ústavní soud k replice, neboť neobsahovala žádné nové, pro posouzení věci významné skutečnosti.

## V

13. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatele, účastníků řízení a vedlejšího účastníka. Nenařizení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

## VI

14. Poté, co Ústavní soud konstatoval, že ústavní stížnost je přípustná, je podána včas a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“], a ověřil, že tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je zčásti důvodná.

15. Ústavní soud předesílá, jak ustáleně judikuje, že je oprávněn přezkoumat správnost aplikace podústavního práva a zasáhnout do rozhodovací činnosti civilních soudů za předpokladu, že nepostupují v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny.

16. Podstatu ústavní stížnosti představuje nesouhlas stěžovatele s právními závěry soudů. Ústavní soud se primárně zabýval námitkami stěžovatele proti usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání pro nepřipustnost. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by se dovoláním domáhal přehodnocení skutkového stavu věci. Skutková zjištění soudu prvního stupně a soudu odvolacího stupně v dovolání nijak nezpochybňoval, ani s nimi nepolemizoval. Závěr soudu, že se stěžovatel v dovolání vymezuje proti skutkovým zjištěním odvolacího soudu, je podle stěžovatele nesprávný.

17. Ústavní soud se otázce odmítnutí dovolání pro nepřipustnost, aniž by byl důvod nepřipustnosti naplněn, opakovaně věnoval. Dospěl přitom k závěru, že jde v takovém případě o porušení práva dovolatele na soudní ochranu a přístup k soudu, tedy o odepření spravedlnosti (srov. např. sp. zn. II. ÚS 1990/15, I. ÚS 2804/15, II. ÚS 1686/16, I. ÚS 3226/21).

18. Ústavní soud tedy přistoupil k posouzení, zda byl naplněn Nejvyšším soudem deklarovaný důvod nepřipustnosti dovolání. Za tímto účelem musel posoudit stěžovatelem v dovolání vymezené předpoklady přípustnosti dovolání a dovolací důvody. Stěžovatel v dovolání uvedl, že splnění předpokladů přípustnosti dovolání spatřuje v existenci čtyř otázek hmotného práva, na jejichž vyřešení závisí napadený rozsudek odvolacího soudu: 1. zda je v případě porušování povinnosti příslušných orgánů státu vydat nástroje obsahující opatření, která by v co možná nejkratší době vedla k dosažení úrovně znečištění ovzduší, nepřekračující imisní limity, nesprávným

úředním postupem také nedosažení právem požadovaného výsledku, tedy snížení znečištění ovzduší alespoň na úroveň imisních limitů v co možná nejkratší době, 2. zda je nesprávný úřední postup, spočívající v porušování povinnosti příslušných orgánů státu vydat akční plány a programy zlepšování kvality ovzduší, způsobilý nemajetkovou újmu způsobit jen tehdy, pokud by stát v dané oblasti žádným způsobem nezasáhl, nebo i tehdy, když stát nepřijme taková opatření, která by v krátké době vedla ke snížení znečištění ovzduší alespoň na úroveň imisních limitů, 3. posouzení, zda se v daném případě jedná o zásah do práva soukromoprávní povahy. 4. pokud nesprávný úřední postup spočívá v trvajícím porušování povinnosti státu stanovené právem Evropské unie, zda se jedná, bez ohledu na změny ve vnitrostátní právní úpravě, o jeden trvajícím nesprávný úřední postup. Odvolací soud podle stěžovatele chybně právně posoudil povahu nesprávného úředního postupu žalované, existenci příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem žalované a újmou žalobce, povahu nároku žalobce z hlediska čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a konečně i otázku částečného promlčení nároku žalobce.

19. Nejvyšší soud se primárně vyjádřil k čtvrtému a druhému důvodu přípustnosti dovolání a jim korespondujícím dovolacím důvodům. Dospěl k závěru, že se dovolatel vymezuje proti skutkovým zjištěním odvolacího soudu. Ostatní otázky předložené dovolatelem pak nejsou otázkami, na kterých by (výlučně) rozhodnutí odvolacího soudu bylo založeno a nejsou sto založit přípustnost dovolání.

20. Ústavní soud má za to, že Nejvyšší soud staví své odmítavé rozhodnutí na závěrech, které z tvrzení stěžovatele obsažených v dovolání nevyplývají. Není pravdou, že dovolací námitka stěžovatele týkající se prokazování příčinné souvislosti (II. 2.) vychází z tvrzení, že v důsledku nepřijetí namítaných opatření se životní prostředí v místě bydliště nezlepšilo, když stěžovatel uvádí, že nebylo dosaženo takového stavu znečištění ovzduší, které nepřekračuje závazné imisní limity. Jeho tvrzení tak není v rozporu se skutkovým stavem zjištěným obecnými soudy a své právní závěry tak stěžovatel neopírá o jiný skutkový stav, než byl zjištěný soudy. Nesprávně posoudil Nejvyšší soud i stěžovatelem uvedený důvod přípustnosti dovolání a dovolací důvod uvedený pod bodem II. 4 a III. 4. Nelze přisvědčit Nejvyššímu soudu, že argumentem, že se žalovaného nároku domáhá v souvislosti s nesprávným úředním postupem, spočívajícím v kontinuálním porušení práva Evropské unie bez ohledu na povinnosti žalované vyplývající z vnitrostátní úpravy, projevující se v porušení povinnosti žalované zajistit prostřednictvím přijetí účinných nástrojů nepřekračování zákonných imisních limitů, dovolatel konstruuje své právní posouzení na vlastní verzi skutkových zjištění.

21. Pokud se Nejvyšší soud ve vyjádření k ústavní stížnosti vyslovuje k právní stránce merita věci, je tento jeho postup předčasný a pro kasační zásah Ústavního soudu z výše uvedených důvodů irelevantní. Neopodstatněná je i Nejvyšším soudem tvrzená odlišnost od případu uváděného stěžovatelem (sp. zn. I. ÚS 3226/21). Na závěry Ústavního soudu v této otázce nemá vliv ani to, zda bylo v této věci Nejvyšším soudem po kasačním zásahu Ústavního soudu znovu vydáno odmítavé usnesení.

22. Nejvyšší soud posoudil stěžovatelovo dovolání v rozporu s předpoklady přípustnosti a dovolacími důvody zde uvedenými a odmítnutím dovolání pro nepřípustnost porušil jeho právo na přístup k soudu, resp. právo na soudní ochranu a spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ve vztahu k napadenému

rozhodnutí Nejvyššího soudu proto Ústavní soud rozhodl podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

23. S ohledem na doktrínu minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti jiných orgánů veřejné moci, jakož i zásadu subsidiarity ústavní stížnosti, Ústavní soud nepřistoupil k přezkumu napadených rozhodnutí soudu prvního stupně a odvolacího soudu. Prvořadý úkol Nejvyššího soudu spočívá totiž ve sjednocování judikatury nalézacích a odvolacích soudů, k čemuž především slouží institut dovolání a k tomuž by mělo sloužit i odůvodnění rozhodnutí o tomto mimořádném opravném prostředku (srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 192/11, II. ÚS 289/06). Námitkami dotýkajícími se nesprávného právního posouzení nároku stěžovatele na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění soudem prvního stupně a soudem odvolacím a jejich ústavností se proto Ústavní soud již nezabýval. Úkolem Nejvyššího soudu bude posoudit přípustnost dovolání znovu, přičemž je vázán právním názorem vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Své závěry pak musí řádně ústavně akceptovatelným způsobem odůvodnit. Ústavní soud pak svým zrušujícím rozhodnutím nepředjímá výsledek navazujícího řízení. Případný ústavněprávní přezkum rozhodnutí civilních soudů může přijít na řadu až poté, co se jimi bude řádně zabývat Nejvyšší soud; dřívější ústavní přezkum by byl předčasný. Proto byla ústavní stížnost v rozsahu, v němž směřoval proti rozsudku Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 10, posouzena jako nepřípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) a jako taková odmítnuta v souladu s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

**Poučení:** Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 16. května 2023

JUDr. Vladimír Sládeček, v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Lenka Kubacká