



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Wintra (soudce zpravodaje), soudce Jaromíra Jirsy a soudkyně Veroniky Křesťanové o ústavní stížnosti **L. D. a M. D.**, zastoupených Mgr. Pavlem Černým, advokátem, sídlem Údolní 567, Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3211/2023-223 ze dne 19. 12. 2023, rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 13 Co 41/2023-204 ze dne 12. 4. 2023 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 45 C 90/2019-159 ze dne 11. 11. 2022, za účasti **Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2** jako účastníků řízení a **České republiky – Ministerstva zdravotnictví** jako vedlejšího účastníka řízení, **takto:**

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3211/2023-223 ze dne 19. 12. 2023, rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 13 Co 41/2023-204 ze dne 12. 4. 2023 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 45 C 90/2019-159 ze dne 11. 11. 2022 bylo porušeno právo stěžovatele na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3211/2023-223 ze dne 19. 12. 2023 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

III. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3211/2023-223 ze dne 19. 12. 2023, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 13 Co 41/2023-204 ze dne 12. 4. 2023 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 45 C 90/2019-159 ze dne 11. 11. 2022 se ruší.

IV. Návrh stěžovatelky se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení podstaty věci a předchozí průběh řízení

1. Podstatou této věci je otázka, zda stěžovatelé mají právo na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím krajské hygienické stanice o vydání tzv. hlukové výjimky.
2. Stěžovatelé jsou manželé, kteří bydlí v rodinném domě nedaleko silnice druhé třídy. Provoz na této komunikaci produkuje hluk, který je dlouhodobě trápí a podle stěžovatelů překračuje zákonem stanovené hlukové limity.
3. Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje (KHS) na překračování hygienických limitů hlukem z provozu na této silnici reagovala opakovaným vydáním hlukové výjimky pro provoz silnice. První KHS vydala v květnu 2006 na období pěti let, druhou pak v listopadu 2010 opět na pět let. Třetí a dosud poslední hlukovou výjimku z dubna 2016 č. j. KHSKM 15855/2016/BM/HOK Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 29 A 85/2016-171 v červnu 2018 zrušil. Uvedl, že účelem institutu hlukové výjimky není trvalé udržování protiprávního stavu (překračování hlukových limitů). Naopak – smyslem je zajištění postupného směřování k žádoucímu stavu, tedy k dodržování hygienických limitů hluku, jsou-li zde vážné důvody, které brání dodržování limitů ihned. Krajská hygienická stanice podle krajského soudu nedodržela své povinnosti v oblasti ochrany veřejného zdraví, porušila zásadu vydávání rozhodnutí v souladu s veřejným zájmem a nedostatečně zjistila skutkový stav.
4. K závěrům krajského soudu se následně přiklonil i Nejvyšší správní soud (NSS), který rozsudkem č. j. 7 As 308/2018-31 kasační stížnost KHS zamítl.
5. Stěžovatelé se v posuzované věci před obecnými soudy domáhali náhrady újmy způsobené nezákonným rozhodnutím krajské hygienické stanice o hlukové výjimce z dubna 2016. Postupovali ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon o odpovědnosti státu za škodu). Újma měla spočívat ve stresu, obavách, ohrožení a zhoršení zdravotního stavu a celkově zhoršené kvalitě života. Požadovali proto po České republice – Ministerstvu zdravotnictví zaplacení částky 500 000 Kč s příslušenstvím pro každého z nich.
6. Obvodní soud pro Prahu 2 ani Městský soud v Praze stěžovatelům nevyhověly proto, že neměli aktivní žalobní legitimaci. Nejvyšší soud však k dovolání stěžovatelů rozhodnutí nižších soudů ve vztahu ke stěžovateli zrušil, neboť ten aktivně legitimován byl. Naopak vůči stěžovatelce Nejvyšší soud dovolání odmítl.
7. Obvodní soud tak o nároku stěžovatele rozhodoval znovu, avšak i nyní napadeným rozsudkem žalobu zamítl, jelikož neshledal příčinnou souvislost mezi nezákonným rozhodnutím KHS a stěžovatelovou újmou. Podle obvodního soudu není sporu o tom, že KHS vydala nezákonné rozhodnutí, avšak újma stěžovatele nevznikla v důsledku rozhodnutí. Před vydáním protihlukové výjimky, po jejím vydání ani po jejím zrušení se stav ohledně nadměrného hluku podle obvodního soudu nezměnil. Obvodní soud souhlasil se stěžovatelem, že nebýt vydání nezákonného rozhodnutí, orgán veřejného zdraví by musel konat. Nelze však podle s jistotou učinit závěr, jakým způsobem by

skutečně konal, neboť zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, svěřuje KHS poměrně široké spektrum možností – počínaje udělením pokut, přes pozastavení provozu až po udělení další hlukové výjimky. Městský soud se závěry obvodního soudu souhlasil a odvolání stěžovatele napadeným rozsudkem zamítl.

8. Nejvyšší soud stěžovatelovo dovolání odmítl jako nepřipustné. Stěžovatel předložil čtyři otázky hmotného práva, na jejichž vyřešení podle něj závisel napadený rozsudek městského soudu:

1. Je nezbytnou podmínkou pro závěr soudu o absenci příčinné souvislosti mezi žalobcem tvrzeným nezákonným rozhodnutím a žalobcem tvrzenou nemajetkovou újmou, aby soud nejprve posoudil, zda došlo k naplnění těchto předpokladů odpovědnosti státu, tedy zda bylo vydáno tvrzené nezákonné rozhodnutí a zároveň zda žalobci vznikla tvrzená nemajetková újma? Ve vztahu k této otázce se odvolací soud dle žalobce odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu.

2. Bylo-li vydáno nezákonné rozhodnutí o povolení k provozu zdroje hluku, překračujícího zákonné limity, vylučuje skutečnost, že nadlimitní hluk trvá i po zrušení takového nezákonného rozhodnutí, příčinnou souvislost mezi tímto nezákonným rozhodnutím a nemajetkovou újmou způsobenou žalobci, a tedy i odpovědnost státu za tuto újmu? Tato otázka nebyla dle přesvědčení stěžovatele v rozhodování dovolacího soudu dosud řešena.

3. Je ve vztahu k předchozí otázce relevantní, že podle rozsudku správního soudu, jímž bylo zrušeno nezákonné rozhodnutí o povolení k provozu zdroje hluku, překračujícího zákonné limity, jedním z důvodů nezákonnosti tohoto rozhodnutí skutečnost, že bylo vydáno přes nesplnění podmínek, jež měly dle předchozích rozhodnutí, týkajících se stejného zdroje hluku a stejného území, směřovat k omezení úrovně hluku? Tato otázka nebyla dle přesvědčení stěžovatele v rozhodování dovolacího soudu dosud řešena.

4. Jedná se v případě nemajetkové újmy, spočívající ve výrazném překračování hygienických limitů hluku ve vnitřních prostorech rodinného domu, jehož zdrojem je provoz zdroje hluku, povolený nezákonným rozhodnutím, o zásah do práva soukromoprávní povahy, na který se vztahuje čl. 6 a čl. 8 Úmluvy o lidských právech a čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie? Pokud ano, je možné, aby soudy nepřiznaly žalobci náhradu za újmu způsobenou takovýmto zásahem ani na základě žaloby směřující proti nesprávnému úřednímu postupu příslušných orgánů, ani na základě žaloby směřující proti nezákonnému rozhodnutí? Ve vztahu k této otázce se odvolací soud dle stěžovatele odchýlil od judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

9. Nejvyšší soud v napadeném usnesení shledal, že zatímco u první otázky se městský soud od ustálené rozhodovací praxe neodchýlil, na dalších třech otázkách rozhodnutí městského soudu nezáviselo. K druhé a třetí otázce Nejvyšší soud uvedl, že absenci příčinné souvislosti městský soud neodvozoval výlučně od překročení limitů v době po zrušení nezákonného rozhodnutí, ale také od překročení limitů před zrušením nezákonného rozhodnutí (jednalo se o stav dlouhodobý a trvalý). Tento závěr však stěžovatel v dovolání podle Nejvyššího soudu řádně nezpochybnil.

10. Je významné také zmínit, že stěžovatelé se už od dubna 2017 domáhali poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu vznikající jim nesprávným úředním postupem KHS, který definovali jako nezákonnou nečinnost za situace, kdy jsou v místě jejich bydliště dlouhodobě překračovány hlukové limity. Obecné soudy jejich žalobu zamítly, neboť postup KHS nepředstavoval nesprávný úřední postup ve smyslu

zákona o odpovědnosti státu za škodu. Ústavní stížnost stěžovatelů v květnu 2023 usnesením sp. zn. II. ÚS 2214/21 Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou.

II. Argumentace stěžovatelů

11. Stěžovatelé namítají, že obecné soudy porušily jejich právo na ochranu soukromí podle čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (Listina), čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Úmluva) a čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie (LZPEU), právo na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny, právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny a právo na náhradu škodu způsobené jim nezákonným rozhodnutím podle čl. 36 odst. 3 Listiny. Mají také za to, že Nejvyšší soud porušil jejich právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy.
12. Stěžovatelé tvrdí, že jim v souvislosti s dlouhodobým a výrazným překračováním hygienických limitů hluku v místě jejich bydliště vzniká závažná újma. Podle jejich názoru by měli mít k dispozici nástroj k ochraně svých práv – jestliže jim obecné soudy nevyhověly v řízení o náhradě škody způsobené nezákonným postupem, měly jim vyhovět v řízení o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Odkazují přitom na několik rozsudků Evropského soudu pro lidská práva týkajících se (podle stěžovatelů) obdobné věci.
13. Podle stěžovatelů je zřejmé, že existuje příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím KHS a jejich nemajetkovou újmu. KHS tím, že v dubnu 2016 znovu vydala hlukovou výjimku, ačkoliv k tomu nebyly splněny zákonné podmínky, způsobila prodloužení nezákonného stavu, v jehož důsledku stěžovatelům vznikala újma. Rozhodnutí KHS umožnilo, aby po dobu jeho platnosti a účinnosti byl provozován zdroj hluchnosti (silnice druhé třídy). Skutečnost, že se úroveň nadlimitního hluku, existující před vydáním rozhodnutí KHS, po zrušení tohoto rozhodnutí výrazně nezměnila, proto neznamena neexistenci příčinné souvislosti mezi rozhodnutím a újmu, ale právě naopak to znamená, že nezákonné rozhodnutí bylo podstatnou příčinou této nemajetkové újmy v období po vydání rozhodnutí. Stěžovatelé podotýkají, že cílem právní úpravy ochrany před hlukem (a vymezených pravomocí orgánů ochrany veřejného zdraví) je zajištění takového stavu hlukové zátěže obyvatel, která nepředstavuje ohrožení jejich zdraví a základních práv.
14. Stěžovatelé mají navíc za to, že Nejvyšší soud nesprávně odmítl jejich dovolání. Především druhou a třetí otázku vymezenou v dovolání posoudil Nejvyšší soud nepřipustně formalisticky – druhá otázka podle stěžovatelů zjevně směřovala vůči celému závěru odvolacího soudu o přerušení příčinné souvislosti a všem jeho důvodům (dílčím aspektům). Nesouhlasí také s Nejvyšším soudem, že by rozhodnutí městského soudu nezáviselo na posouzení zásahu do základních práv stěžovatele. Podle stěžovatelů nelze připustit, aby jejich právům plynoucím zejména z Úmluvy a LZPEU byla v důsledku nesprávného posouzení příčinné souvislosti odepřena jakákoliv ochrana.

III. Vyjádření účastníků, vedlejšího účastníka a replika stěžovatelů

15. **Nejvyšší soud** ve svém vyjádření k ústavní stížnosti navrhuje, aby Ústavní soud odmítl návrh stěžovatelky jako nepřipustný a návrh stěžovatele jako zjevně neopodstatněný. Napadená rozhodnutí se podle Nejvyššího soudu stěžovatelky vůbec netýkají, o jejím

vlastním nároku už bylo dříve pravomocně rozhodnuto. Dovolání stěžovatele Nejvyšší soud neodmítl proto, že by dovolací důvod nevyjádřil pregnantně či že by jej uvedl v různých částech dovolání. Odmítl jej proto, že dovolací důvod, k němuž byl vztažen příslušný důvod přípustnosti dovolání, byl formulován pouze ve vztahu k dílčímu závěru odvolacího soudu, zatímco jiný závěr vedoucí rovněž k zamítnutí žaloby stěžovatel opomenul. Řádně nezpochybněný závěr městského soudu o absenci vztahu příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzenou újmou vedl k tomu, že správnost napadeného rozsudku nemohla být zpochybněna ani dalšími právními otázkami, které stěžovatel do svého dovolání taktéž zahrnul.

16. **Městský soud** uvádí, že napadená rozhodnutí považuje za ústavně konformní. Stěžovatelé v žalobě vznik újmy nespojili s okolností, že KHS nezačala správní řízení o pozastavení či omezení zdroje hluku, ale s nezákonným rozhodnutím KHS o hlukové výjimce, které nemůže být příčinou obtěžování stěžovatelů hlukem. Městský soud vychází z toho, že příčinná souvislost je dána tehdy, je-li újma podle obecné povahy, obvyklého chodu věcí a zkušeností adekvátním důsledkem škodní události. Nelze dovodit, že nebýt nezákonného rozhodnutí, pak by KHS konala a přijala opatření ke snížení hluku, nekonala-li ještě v době rozhodování Nejvyššího správního soudu ve věci č. j. 9 As 90/2023-36 a Krajského soudu v Brně ve věci č. j. 29 A 28/2022-492, na něž odkazují stěžovatelé. Nezákonné rozhodnutí tedy podle názoru městského soudu nelze kvalifikovat ani jako okolnost zapříčiňující tzv. „ztrátu šance“ stěžovatelů na to, že KHS bude konat, nekonala-li bez ohledu na zrušení jejího rozhodnutí.
17. **Obvodní soud** ve svém vyjádření pouze odkazuje na napadená rozhodnutí.
18. **Ministerstvo zdravotnictví** navrhuje ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou, příp. zamítnout jako nedůvodnou. Jistý hluk (a nikoliv nutně nadlimitní) v bydlišti stěžovatelů podle ministerstva existoval před vydáním rozhodnutí KHS a bude existovat a existuje i po jeho zrušení. Nelze tedy tvrdit, že hluk z předmětné komunikace by nenastal nebýt rozhodnutí KHS. Skutečnost, že nezákonné rozhodnutí KHS umožnilo provozovateli zdroje hluku překračovat stanovené hygienické limity hluku, podle ministerstva neznamená, že bylo skutečně v místě bydliště stěžovatelů překračováno. Nezákonné rozhodnutí KHS se navíc týkalo pouze chráněných venkovních prostor staveb, KHS neudělila povolení na překračování hygienických limitů hluku v chráněném vnitřním prostoru stavby. V roce 2013 byla podél dotčeného úseku komunikace vyměněna původní okna za plastová, čímž byly splněny hlukové limity ve vnitřním prostoru stavby. Ministerstvo uvádí, že v posuzované věci jde o veřejnoprávní úpravu ochrany veřejného zdraví před nepříznivými účinky hluku, která nezakládá individuální práva jednotlivců, ale veřejnoprávní povinnosti provozovatelů zdrojů hluku. Zdrojem hluku je tedy doprava na pozemní komunikaci, za niž je odpovědný provozovatel – správce této pozemní komunikace, nikoliv KHS. Odkazy stěžovatelů na judikaturu ESLP považuje ministerstvo za nepřiléhavé, protože se citovaná rozhodnutí týkají skutkově i právně odlišných situací.
19. **Stěžovatelé v replice** především odkazují na svoji argumentaci z ústavní stížnosti. Rozvíjejí ji v tom, že Nejvyšší soud nesprávně pomíjí jazykový (sémantický) význam slovního spojení „nadlimitní hluk trvá i po zrušení takového nezákonného rozhodnutí“. Stěžovatelé mají za to, že použití slovesa „trvat“ je možné jen tehdy, existuje-li nějaký jev jak v období před rozhodnou událostí, tak po ní. Sloveso „trvat“ ve stejném významu použil podle stěžovatelů v napadeném rozsudku i městský soud, podle něhož nezákonné rozhodnutí KHS nemůže být příčinou újmy stěžovatelů, jestliže nadlimitní

hluk trvá i pátým rokem po zrušení nezákonného rozhodnutí. Nejvyšší soud podle stěžovatelů nemusel argumentaci stěžovatelů v dovolání nijak domýšlet či konstruovat – postačilo by, kdyby vyložil slova v jejich obvyklém významu.

20. Stěžovatelé nesouhlasí s tvrzením ministerstva, že již při koupi domu měli být seznámeni s hlukovou zátěží v lokalitě, neboť první oficiální měření bylo provedeno až dva roky po koupi domu. Každopádně nemohli očekávat, že z důvodu nečinnosti a nezákonných rozhodnutí KHS nedojde ani za 20 let k nápravě nezákonného stavu.
21. V replice stěžovatelé dále považují za nepravdivá tvrzení ministerstva, že v jejich domě byla v roce 2013 za účelem zajištění dodržování hygienických limitů vyměněna okna. V jejich domě okna správce komunikace nikdy nevyměnil. Okna, která mají ve svém domě, stěžovatelé pořídili v roce 2005 a dodržení hygienických limitů nezajišťují. Navíc, bez ohledu na typ oken klesne jejich otevřením hluková neprůzvučnost na hodnoty kolem 10 dB a hluk z vnějších prostor se bude přenášet i dovnitř domu. Se zavřenými okny s dostatečnou neprůzvučností sice může být limit hlučnosti splněn, nicméně uvnitř domu nebudou splněny jiné podmínky pro příznivé životní prostředí v důsledku nevětrání (koncentrace CO₂, vlhkost, koncentrace virů, bakterií apod.)

IV. Procesní předpoklady řízení

22. Veškeré procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem týkající se ústavní stížnosti stěžovatele jsou splněny. Nikdo z účastníků či vedlejších účastníků to ani nerozporuje.
23. Stěžovatelka není k podání ústavní stížnosti oprávněna. Obecné soudy totiž v napadených rozhodnutích nerozhodovaly o jejích právech, ale o právech jejího manžela (stěžovatele). O právech stěžovatelky obecné soudy rozhodovaly do té doby, než Nejvyšší soud pravomocně odmítl stěžovatelčino dovolání (a současně zrušil rozhodnutí nižších soudů ve vztahu ke stěžovateli). Stěžovatelka se tehdy proti rozhodnutí Nejvyššího soudu, který vůči ní dovolání odmítl, ústavní stížností nebránila. Procesní větev případu ve vztahu k ní byla už tehdy ukončena, naopak dále pokračovala ve vztahu ke stěžovateli a v této procesní větvi soudy vydaly napadená rozhodnutí.
24. Ústavní soud proto návrh stěžovatelky odmítl pro její zjevnou neoprávněnost podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu a věcně se zabýval pouze návrhem stěžovatele.

V. Posouzení Ústavním soudem

25. Návrh stěžovatele je důvodný. Ústavní soud odůvodnění rozdělil na tři základní otázky, které bylo třeba v řízení vyřešit. Za prvé se věnoval právu na soukromý život, nedotknutelnost obydli a navazujícími právy i v kontextu judikatury Evropského soudu pro lidská práva (V. 1.). Za druhé se zabýval otázkou náhrady újmy za nezákonné rozhodnutí a zejména problematikou příčinné souvislosti (V. 2.). A za třetí vysvětlil, proč Nejvyšší soud nesprávně posoudil dovolání a odepřel stěžovateli ochranu jeho základních práv (V. 3.). Při každé z těchto otázek Ústavní soud nejprve vymezí obecná východiska a následně je použije na konkrétní okolnosti stěžovatelova případu.

V. 1. A. Překračování hlukových limitů v kontextu základního práva na soukromý život a navazujících základních práv

26. Nadměrný hluk má negativní vliv na lidské zdraví. To Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/18 označil za obecně známou skutečnost (notorietu). Zároveň uvedl, že úkolem veřejné moci je nalézt rovnováhu mezi ochranou před hlukem na straně jedné a produkcí hluku neodmyslitelně spjatou s fungováním moderní lidské společnosti na straně druhé (nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18, body 45 až 46).
27. Jedním z nástrojů, kterým se stát snaží vyvážit tyto protichůdné zájmy, je vymezení pevných limitů, v rámci nichž se produkovaný hluk musí pohybovat. Hlukové limity jsou stanoveny celostátně nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, vydaným na základě § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. U hluku z dopravy jsou limity pojímány jako dlouhodobé a jejich překročení je odvozeno z průměru za denní či noční dobu. Povinnost zajistit dodržování těchto limitů leží na vlastnících či správcích komunikací. Na dodržování limitů dozírají především krajské hygienické stanice, jimž k tomu zákon přiznává různé pravomoci (srov. § 82 odst. 2 ve spojení s § 84 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví). Krajské hygienické stanice ale také mohou na žádost povolit mírnější hygienické limity. Tato povolení se označují též jako hlukové výjimky, prostřednictvím nichž krajské hygienické stanice na omezený čas dovolí, aby v daném místě provoz produkoval hluk vyšší, než stanoví nařízení vlády. Ačkoliv by tedy taková míra hluku byla v daném místě jinak protiprávní, krajské hygienické stanice ji dočasně „zlegalizují“ (k právní úpravě hluku viz blíže nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18, body 52 až 59; či např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 308/2018-36, body 30 až 43).
28. Ústavní soud se ve své dosavadní rozhodovací praxi dopadem hluku na základní práva kromě výše uvedeného nálezu podrobněji nezabýval. Nejvíce se těmito otázkám věnoval při přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí, které cílily na ochranu občanů před nadměrným hlukem. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/09, který se týkal vyhlášky města Břeclav o omezení provozní doby restaurací a barů v nočních hodinách, např. souhlasně citoval rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ve věci *López Ostra proti Španělsku a Moreno Gómez proti Španělsku* se závěrem, že domov musí být chápán jako místo s právem jeho pokojného užívání, přičemž zásahy do tohoto pokojného užívání spočívají i v hluku, emisích, zápachu nebo jiných formách. Ochranu takto vnímaného pokojného užívání obydlí pak aproboval jako legitimní cíl (viz body 38 až 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/09).
29. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3113/13 Ústavní soud konstatoval pozitivní povinnost státu přiměřenými prostředky chránit obydlí před zásahy jiných osob (bod 33). Podstatou věci však nebylo rušení hlukem, ale obecnými soudy nedostatečně zohledněná argumentace odsouzeného stěžovatele, že poškozená osoba dlouhodobě narušovala nedotknutelnost jeho obydlí.
30. Judikaturu k této otázce již od 90. let rozvíjí ESLP. Ústavní soud dlouhodobě opakuje, že Úmluva tvoří referenční rámec přezkumu ústavnosti, že „*relevance rozhodnutí ESLP dosahuje v českém právu ústavněprávní kvality*“ a že je proto nezbytné k judikatuře ESLP přihlížet při vymezení minimálního standardu ochrany základních práv, který český ústavní pořádek jednotlivcům poskytuje (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/02; I. ÚS 2746/23, bod 33; II. ÚS 862/10 či I. ÚS 310/05).

31. Ve své judikatuře ESLP k otázce ochrany před hlukem vychází převážně z výkladu čl. 8 Úmluvy garantujícího právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. V českém ústavním pořádku jsou aspekty tohoto práva spadající pod čl. 8 Úmluvy rozptýleny na různých místech Listiny. Nalezneme je v čl. 7 (osobní nedotknutelnost), čl. 10 (soukromý a rodinný život, ochrana osobnosti), čl. 11 (vlastnictví), čl. 12 (nedotknutelnost obydlí), čl. 13 (listovní tajemství), ale také v čl. 31 (ochrana zdraví) či čl. 35 odst. 1 (příznivé životní prostředí). Aspekt odškodnění za porušení tohoto práva je pak v Listině (jako pro všechna ostatní práva v Listině) vtělen do čl. 36 odst. 3 Listiny.
32. ESLP už v rozsudku *López Ostra proti Španělsku*, který se týkal hluku a emisí z čističky odpadních vod, rozhodl, že právo na respektování obydlí se neomezuje jen na jeho fyzické porušování, jako je například nepovolený vstup do domu, ale zahrnuje i ta porušení, která nejsou určitá a fyzická, jako například obtěžování hlukem, emisemi, zápachem nebo jinými formami zásahů (rozsudek ESLP ve věci *López Ostra proti Španělsku*, č. 16798/90, bod 53; zopakováno např. ve věcech *Hatton a ostatní proti Spojenému království*, bod 96; *Giacomelli proti Itálii*, č. 59909/00, bod 76; *Moreno Gómez proti Španělsku*, č. 4143/02, bod 53; *Deés proti Maďarsku*, č. 2345/06, bod 21; či *Kapa a ostatní proti Polsku*, č. 75031/13, bod 148).
33. Aby případ spadal pod čl. 8 Úmluvy, musí obtěžování emisemi nabýt určité intenzity, která není zanedbatelná ve srovnání s běžnými situacemi, jež jsou vlastní každému modernímu městu (*Fadeyeva proti Rusku*, č. 55723/00, bod 188). Není ovšem třeba, aby bylo narušeno nebo ohroženo zdraví, či dokonce život jednotlivce. Jestliže je rušení hlukem a obdobnými emisemi dostatečně závažné a brání jednotlivcům užívat si pohodlí domova, může porušovat základní práva podle čl. 8 Úmluvy samo o sobě (*López Ostra proti Španělsku*, bod 51; *Kapa a ostatní proti Polsku*, bod 148; souhlasně citováno i nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/17, bod 38, v kontextu znečištění ovzduší).
34. ESLP opakovaně zdůraznil, že ačkoli je cílem čl. 8 Úmluvy primárně ochrana jednotlivce před svévolnými zásahy ze strany orgánů veřejné moci, vyplývá z něj také povinnost, aby stát přijal opatření k zajištění ochrany soukromého života i v oblasti vztahů mezi jednotlivci. ESLP tak ve vztahu k obtěžování hlukem spadajícím pod čl. 8 Úmluvy zdůraznil pozitivní závazky státu v případech, kdy je hluk působen soukromými osobami či veřejnoprávními subjekty. ESLP vždy posuzuje, zda stát v případech spadajících pod čl. 8 Úmluvy přijal vhodná a dostatečně účinná opatření, která lze po něm rozumně požadovat, aby zabránil tomu, že si jednotlivec nebude moci v důsledku nadměrného hluku poklidně užívat domova (*Kapa proti Polsku*, body 150 a 151; *Deés proti Maďarsku*, body 23 a 24; *Moreno Gómez proti Španělsku*, bod 54 a tam citovaná judikatura).
35. Konkrétně v případě *Kapa proti Polsku* ESLP dospěl k závěru, že dočasným odklonem dálniční dopravy na místní komunikaci vedoucí kolem obydlí stěžovatelů, kteří byli vystaveni zvýšenému hluku, vibracím a emisím nad zákonné limity, a to zejména vlivem nákladní přepravy, došlo k porušení jejich práva na respektování soukromého života a obydlí zaručeného čl. 8 Úmluvy. Vnitrostátními orgány přijatá opatření nebyla dostatečná, jelikož nevedla ke zmírnění situace po dva a půl roku.
36. Stejně tak ESLP konstatoval porušení pozitivních závazků státu plynoucích z čl. 8 Úmluvy v případě *Deés proti Maďarsku*, v němž se stěžovatel domáhal náhrady újmy po státní správě komunikací, protože nedělala dost, aby zabránila majetkové

i nemajetkové újmě stěžovatele způsobené hlukem, vibracemi a zápachem z provozu na nedaleké dálnici. ESLP uvedl, že hluk výrazně převyšující zákonné limity, na nějž stát nereagoval vhodnými opatřeními, jako takový představoval porušení čl. 8 Úmluvy. Obdobně se ESLP vyslovil v případě *Bor proti Maďarsku*, kde šlo o dlouholetý hluk z železniční dopravy (*Deés proti Maďarsku*, body 23 až 24; *Bor proti Maďarsku*, č. 50474/08, bod 24; obdobně *Oluic proti Chorvatsku*, č. 61260/08, body 48 až 66).

37. Státy mají podle ESLP široký prostor pro uvážení, jaká opatření k ochraně práva jednotlivců podle čl. 8 zvolí; je proto na nich, jakým způsobem budou chránit jednotlivce před nadměrným hlukem. Státem přijatá opatření ale musí být dostatečně účinná a musí nalézt spravedlivou rovnováhu mezi zájmy hlukem dotčených jednotlivců na straně jedné a protichůdnými zájmy, například ekonomickými, na straně druhé (srov. *Hatton proti Spojenému království*, body 120 až 126). Procedurální pozitivní závazek státu v těchto případech tedy spočívá v tom, že stát zajistí efektivní vynucení opatření stanovených na ochranu před hlukem. Úmluva zaručuje ochranu základních práv, která je praktická a efektivní, nikoliv jen teoretická a iluzorní (*Bor proti Maďarsku*, bod 27; *Moreno Gómez proti Španělsku*, bod 55; či *Papamichalopoulos a ostatní proti Řecku*, bod 42).
38. Konkrétně v případě *Moreno Gómez proti Španělsku*, týkajícím se hluku z restaurací a barů, ESLP uvedl, že ačkoliv státní orgány přijaly určitou regulaci zaměřenou na snížení hluku a vibrací, současně tolerovaly opakované porušování této regulace, čímž podle ESLP přispěly k dlouhodobému nedodržování přijatých pravidel. Taková regulace hluku je však pouze iluzorní a neplní svůj účel. ESLP proto rozhodl, že státní orgány porušily stěžovatelovo právo na respektování nedotknutelnosti obydlí v důsledku své neschopnosti konat (body 57 až 63). Obdobně ESLP rozhodl i ve věci *Cuenca Zarzoso proti Španělsku*, č. 23383/12).
39. Efektivní systém ochrany práva na respektování soukromého života, obydlí a korespondence zahrnuje také možnost odškodnění tam, kde porušením tohoto práva stěžovateli vznikla újma (srov. např. rozsudky ESLP ve věci *Trocellier proti Francii*, č. 75725/01, bod 4; *Codarcea proti Rumunsku*, č. 31675/04, body 102 až 103; či *Benderskij proti Ukrajině*, č. 22750/02, body 61 až 62). Tyto závěry ESLP v kontextu nemajetkové újmy při ublížení na zdraví přejal v nálezu sp. zn. II. ÚS 1564/20 také Ústavní soud a uvedl, že náhrada újmy na zdraví představuje jakési „pokračování“ původního práva. Skrze uplatnění nároku na náhradu újmy „pokračuje“ subjektivní právo, z jehož porušení škoda vzešla (nálezy sp. zn. II. ÚS 1564/20, body 17 a 18; a III. ÚS 2253/13, bod 35).
40. Lze proto shrnout, že z dosavadní judikatury Ústavního soudu a zejména pak Evropského soudu pro lidská práva vyplývá následující: Domov je místo s právem jeho pokojného užívání a zásahy do tohoto pokojného užívání mohou spočívat i v nadměrném hluku. Dosahuje-li hluk takové intenzity, že dlouhodobě brání jednotlivcům užívat pohodlí domova, může porušovat základní práva podle čl. 8 Úmluvy bez toho, aby bylo třeba dokazovat negativní následky způsobené hlukem. Stát má přitom pozitivní povinnost chránit pokojné užívání domova plynoucí z čl. 8 Úmluvy. Součástí této pozitivní povinnosti jsou také účinné prostředky nápravy zahrnující i právo na náhradu újmy v důsledku zásahu či porušení práva podle čl. 8 Úmluvy. Ačkoliv je na státu, jaký systém ochrany jednotlivců před nadměrným hlukem zvolí, je potřeba, aby našel spravedlivou rovnováhu mezi protichůdnými zájmy a aby státem zvolena opatření byla opravdu účinná.

41. Pozitivní povinnosti státu přitom nezavazují jen orgány moci výkonné a zákonodárné, ale také soudy. Ty mají povinnost vykládat právní předpisy tak, aby zajistily efektivní ochranu základním právům. Z více výkladových variant tak musejí vždy zvolit tu, která požadavkům ochrany základního práva vyhovuje nejvíce (nález sp. zn. II. ÚS 1413/21, bod 17).

V. 1. B. Aplikace na stěžovatelův případ: nárok stěžovatele spadá pod rozsah práva na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence

42. Stěžovatel se již mnoho let domáhá ochrany před hlukem z provozu na silnici, nedaleko níž bydlí. Namítá, že v místě jeho bydliště jsou dlouhodobě překračovány zákonem stanovené hlukové limity a že nadměrný hluk vede k celkově zhoršené kvalitě života zahrnující stres, obavy a obecné zhoršení zdravotního stavu.
43. Obecné soudy se těmito tvrzeními podrobněji nezabývaly a neprováděly k nim dokazování, neboť by to podle nich s ohledem na závěr o absenci příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a újmou bylo nadbytečné. Ústavnímu soudu nepřísluší nahrazovat dokazování ohledně otázek, jimiž se obecné soudy záměrně nezabývaly. Tato tvrzení stěžovatele jsou ovšem významná pro použitelnost shora uvedených závěrů plynoucích z judikatury Ústavního soudu i ESLP. V této fázi řízení však postačí, aby stěžovatelem předložená tvrzení o porušení základních práv bylo možné považovat za hájitelná.
44. Podle Ústavního soudu jsou stěžovatelova tvrzení dostatečně podložena (např. hlukovými studiemi), což dokládají i související soudní rozhodnutí, která jsou součástí spisu. Například podle rozsudku krajského soudu, který zrušil rozhodnutí KHS o hlukové výjimce, nebylo v době vydání třetí hlukové výjimky prokázáno omezení úrovně hluku na rozumně dosažitelnou míru, jak vyžaduje § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Dále v rozsudku č. j. 29 A 28/2022-492 Krajský soud v Brně zjistil, že na téže ulici, kde se nachází rodinný dům stěžovatele, k překročení hygienických limitů v červenci 2021 docházelo (později zrušeno NSS, ale tento závěr zůstal nezpochybněn, viz body 50 až 62 rozsudku NSS č. j. 1 As 181/2024-151). V rozsudku č. j. 9 As 90/2023-36, týkajícím se stejného území, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že *„(o)pakované vydávání hlukových výjimek značí, že k překračování hygienických limitů z uvedených zdrojů hluku na dotčeném území v minulosti přinejmenším mohlo docházet.“*
45. Vliv nadměrného hluku na lidské zdraví pokládá Ústavní soud za notorietu a dostatečný základ pro konstatování zásahu do práva stěžovatele na respektování soukromého života, obydlí a korespondence (není třeba ani tvrdit ohrožení zdraví či života stěžovatele). Je nesporné, že na území, kde se nachází i domov stěžovatele, přinejmenším docházelo k překračování hlukových limitů. Lze navíc souhlasit se správními soudy, že už samotné umožnění překračování hlukových limitů v místě bydliště stěžovatele v období účinnosti rozhodnutí o hlukové výjimce zasahuje do stěžovatelových veřejných subjektivních práv (viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 85/2016-171, body 48 až 50). Překračuje-li hluk v daném případě limity stanovené nařízením vlády, vyplývá z toho, že intenzita obtěžování hlukem není zanedbatelná. Stěžovatel tedy předložil hájitelná tvrzení, že hluk v jeho případě narušuje jeho pokojné užívání domova.

46. Podle Ústavního soudu tak případ stěžovatele spadá pod rozsah práva na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy.
47. Stát prostřednictvím úpravy ochrany před hlukem v zákoně o ochraně veřejného zdraví a konkrétně pak skrze stanovení hlukových limitů plní svůj hmotněprávní pozitivní závazek k ochraně uvedeného základního práva. Procedurální pozitivní závazek spočívá v tom, že stát zajistí efektivní vynucení těchto limitů a bude bránit jejich porušování, dále pak v tom, že jednotlivcům umožní odškodnění v případech, kdy v důsledku porušení práva podle čl. 8 Úmluvy vznikla újmy. V opačném případě by ochrana základních práv nebyla praktická a efektivní, ale jen teoretická a iluzorní.
48. Dočasné povolení mírnějších hygienických limitů představuje jeden z nástrojů vyvažování protichůdných zájmů při ochraně před hlukem. V tomto případě však KHS vydávala hlukové výjimky opakovaně, což ve shora citovaných rozsudcích akcentovaly také správní soudy. Rozhodnutí KHS zde spočívalo ve vydání již třetího časově omezeného povolení k provozu zdroje hluku – silnice druhé třídy, u které nebyly dodržovány hygienické limity hluku pro chráněné venkovní prostory staveb. Správní soudy toto rozhodnutí KHS o hlukové výjimce zrušily, neboť pro vydání nebyly splněny zákonné podmínky. KHS podle správních soudů nedodržela své povinnosti v oblasti ochrany veřejného zdraví, porušila zásadu vydávání rozhodnutí v souladu s veřejným zájmem a zásadu dostatečného zjišťování skutkového stavu bez důvodných pochybností. Účelem institutu hlukové výjimky není podle správních soudů udržování protiprávního stavu, k čemuž opakované vydávání hlukových výjimek bez splnění nápravných opatření vedlo.
49. Jestliže státní orgán nezákonně toleruje porušování protihlukové regulace a institut časově omezené výjimky používá k faktické legalizaci protiprávního překračování hlukových limitů, jedná v rozporu se svými pozitivními závazky plynoucími z práva na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Nejenže tedy rozhodnutí krajské hygienické stanice, o které stěžovatel opírá svůj nárok na náhradu újmy, bylo nezákonné (na čemž se obecné soudy se stěžovatelem shodují), ale odporovalo také pozitivním závazkům státu plynoucím z čl. 8 Úmluvy. Stěžovatelův nárok na náhradu škody je tak třeba hodnotit v tomto světle.
50. Obecné soudy při posuzování nároku na náhradu újmy, který má uvedený lidskoprávní základ, musejí i při výkladu zákona o odpovědnosti státu za škodu zohlednit, zda v posuzovaném případě byla uvedeným základním právem umožněna efektivní ochrana a zda nebyla možnost odčinění za tvrzenou újmu vzniklou v důsledku porušení základního práva vyloučena. Soudy musejí posoudit, zda v rámci jejich role v dělbě moci nelze prostřednictvím obecně přijímaných metod výkladu práva poskytnout efektivní ochranu základnímu právu stěžovatele, pokud orgány moci výkonné takovou ochranu neposkytly.

V. 2. A. Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci

51. Má-li být stát skutečně považován za materiální právní stát, musí nést odpovědnost za jednání svých orgánů. Odpovědnost státu za jeho nezákonná rozhodnutí je neodmyslitelně spjata s důvěrou lidí v právo – jen těžko lze vyžadovat jednání jednotlivců s důvěrou v zákonnost rozhodnutí státu, kdyby nebylo garantováno právo na náhradu škody (odčinění újmy) v případech, kdy se ukáže, že domněnka zákonnosti

byla vyvrácena (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 2859/23, bod 31; II. ÚS 3005/14, bod 14; II. ÚS 590/08 či II. ÚS 3750/11, bod 16).

52. Tato východiska se projevují v čl. 36 odst. 3 Listiny, z něhož plyne právo jednotlivce na náhradu škody od státu v případě nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu. Ve smyslu čl. 36 odst. 4 Listiny pak podmínky i podrobnosti těchto práv blíže konkretizuje zákon o odpovědnosti státu za škodu. Pro vznik odpovědnosti státu tento zákon předpokládá současné splnění tří podmínek: (1) nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, (2) vznik újmy a (3) příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem újmy (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 2859/23, bod 32; II. ÚS 3625/17, bod 18; či II. ÚS 3005/14, bod 16).
53. Třetí podmínka – existence příčinné souvislosti – zahrnuje posouzení, (1) zda je mezi nezákonným rozhodnutím a újmou faktická příčinná souvislost; a (2) zda je zde také právní příčinná souvislost, která může být širší i užší než faktická příčinná souvislost (srov. Simon, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. C. H. Beck, 2019, s. 74, marg. č. 100; a Melzer, F. § 2909. In: Melzer F., Tégl, P. a kol. Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX. Leges, 2018, s. 205, marg. č. 194).
54. Příčinné souvislosti se Ústavní soud podrobně věnoval v nálezu sp. zn. I. ÚS 312/05, který se týkal porušení smluvní povinnosti. Závěry týkající se příčinné souvislosti obecně jsou však použitelné i pro posouzení odpovědnosti státu za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 4293/18, bod 19, který východiska nálezu sp. zn. I. ÚS 312/05 souhlasně přebírá v kontextu náhrady újmy vzniklé v důsledku nezákonného trestního stíhání). Ústavní soud níže shrne, co z nálezu sp. zn. I. ÚS 312/05 plyne, a některé závěry dovysvětlí při reflektování poznatků současné doktríny.
55. Posouzení faktické (přírodovědné) příčinné souvislosti představuje východisko pro následné zjištění právně relevantní příčinné souvislosti. Nejprve je třeba zjistit, zda existuje faktický kauzální vztah mezi dvěma skutečnostmi, tj. zda skutečnost, která má být příčinou, byla nutnou podmínkou (*condicio sine qua non*) toho, že se následek uskutečnil právě tak, jak se uskutečnil (nálezy sp. zn. I. ÚS 312/05, bod 23).
56. Každý následek má ale obvykle několik vzájemně souvisejících příčin a každá příčina může mít několik vzájemně souvisejících následků. Protože v řadě vzájemně souvisejících příčin nejsou všechny příčiny stejně významné, musí soudy při posouzení příčinné souvislosti odlišit právně podstatné příčiny od příčin právně nepodstatných (nálezy sp. zn. I. ÚS 312/05, bod 24).
57. Jinými slovy, zatímco v prvním kroku posouzení příčinné souvislosti jde o to zjistit, zda by následek nenastal bez skutečnosti, která má být příčinou, v druhém kroku jde o nalezení právně relevantní příčiny daného následku. Posuzuje se, zda je následek škůdci objektivně přičitatelný.
58. Ústavní soud v citovaném nálezu vymezil dvě teorie (kritéria) pro určení objektivní přičitatelnosti následku: teorii ochranného účelu normy a teorii adekvátnosti příčinné souvislosti. Je-li možné zjistit rozsah ochranného účelu, musí soud postupovat podle teorie ochranného účelu. Nelze-li jej konkrétně určit, je nutno postupovat v souladu s teorií adekvátnosti příčinné souvislosti (nálezy sp. zn. I. ÚS 312/05, body 25 až 30; srov. také tam citovanou literaturu).

59. Podle teorie ochranného účelu normy je třeba určit účel, který norma chrání a jehož porušením došlo ke vzniku újmy. Jde o to, zda je újma v oblasti ochrany normy, kterou v tomto případě stát porušil. Pokud ano, státu lze připisovat odpovědnost za takovou újmu (srov. blíže také Simon, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. C. H. Beck, 2019, s. 76, marg. č. 106 a 107; a k této teorii podrobně Melzer, F. § 2909. In: Melzer F., Tégl, P. a kol. Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX. Leges, 2018, s. 222 až 226, marg. č. 291 až 307).
60. Teorie adekvátnosti příčinné souvislosti vychází z předvídatelnosti následku a cílí na vyloučení nepravděpodobných následků. Podstata tkví v tom, že škůdce – v tomto případě stát – může být odpovědný jen za následky, které byly s ohledem na okolnosti případu myslitelné (nejde o vznik újmy pro obecného optimálního pozorovatele vysoce nepravděpodobný; viz nálezn sp. zn. I. ÚS 312/05, body 28 až 29; srov. k této teorii podrobně Melzer, F. § 2909. In: Melzer F., Tégl, P. a kol. Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX. Leges, 2018, s. 218 až 222, marg. č. 268 až 290).
61. Lze shrnout, že právo na náhradu škody (odčinění újmy) způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci plyne z čl. 36 odst. 3 Listiny. Na ústavněprávní původ tohoto práva soudy nesmějí při jeho aplikaci zapomínat. Při posuzování třetí podmínky odpovědnosti státu za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím – tedy při posuzování existence příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzenou újmou – musejí soudy vycházet především ze shora popsaných kritérií. Nesmějí pomíjet, že se tvrzená újma dotýká některého základního práva (či že újma spočívá přímo v zásahu do nějakého základního práva).

V. 2. B. Aplikace na stěžovatelův případ: příčinná souvislost mezi rozhodnutí KHS a tvrzenou újmou stěžovatele existuje

62. Stěžovatel se náhrady újmy proti státu domáhá opakovaně. Nejprve zvolil (i se stěžovatelkou) cestu žaloby o náhradu újmy způsobené nezákonným zásahem spočívajícím v nečinnosti KHS. Podle stěžovatelů KHS neučinila opatření, která by překračování hlukových limitů v místě stěžovatelova bydliště zabránila. S touto žalobou stěžovatelé neuspěli – podle obecných soudů postup či nečinnost KHS nemohl být považován za nesprávný úřední postup a stěžovatelům v souvislosti s tím ani nevznikla újma.
63. Stěžovatel se následně v řízení, které je předmětem nynějšího přezkumu Ústavním soudem, domáhal náhrady újmy způsobené nezákonným rozhodnutím KHS o vydání hlukové výjimky. Jak bylo uvedeno, rozhodnutí KHS spočívalo ve vydání časově omezeného povolení k provozu silnice, u kterého nebyly dodržovány hygienické limity hluku pro chráněné venkovní prostory staveb. Správní soudy toto rozhodnutí KHS o hlukové výjimce zrušily, neboť pro vydání nebyly splněny zákonné podmínky.
64. V posuzované věci je tedy nesporné, že byla splněna první podmínka pro vznik odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí – existence nezákonného rozhodnutí.
65. Druhou podmínkou pro vznik odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí – existencí újmy – se obecné soudy nezabývaly. Všechny tři podmínky vzniku odpovědnosti státu totiž musí být splněny současně (kumulativně) a podle obecných soudů zjevně není splněna třetí podmínka – příčinná souvislost.

66. Jak bylo uvedeno, Ústavnímu soudu nepřísluší nahrazovat dokazování a úvahy o existenci újmy stěžovatelů, pokud se těmto otázkám obecné soudy záměrně nevěnovaly. Ústavní soud tak vychází z tvrzení stěžovatele, že újma spočívá v samotné přítomnosti nadměrného hluku a negativních důsledcích s tím spojených, a to zejména v období od vydání nezákonné hlukové výjimky. Stěžovatelé tvrdí, že nebyť nezákonného rozhodnutí, KHS by musela činit (a vynucovat) opatření ke snížení hlukové zátěže.
67. Ústavní soud se dále věnoval otázce příčinné souvislosti, na níž napadená rozhodnutí stojí. Obecné soudy uvedly, že nezákonné rozhodnutí KHS o hlukové výjimce nemůže být příčinou stěžovatelovy újmy. Hluk se před vydáním protihlukové výjimky, po jejím vydání ani po jejím zrušení správními soudy nezměnil. Trvá-li nadlimitní hluk i pátým rokem po zrušení nezákonného rozhodnutí, nemůže být podle obecných soudů nezákonné rozhodnutí KHS příčinou stěžovatelovy újmy; tj. nadlimitního hluku.
68. S tímto závěrem obecných soudů se Ústavní soud neztotožňuje, protože ve svém důsledku porušuje stěžovatelovo právo na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím podle čl. 36 odst. 3 Listiny.
69. V prvé řadě je třeba vycházet z předpokladu, že všechny orgány i osoby jednájí v souladu s právními předpisy. Státní orgány uplatňují státní moc zákonem stanoveným způsobem a osoby (fyzické i právnické) dodržují zákazy a příkazy plynoucí z právních norem. Tento předpoklad plyne již z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy České republiky a z čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny.
70. Povinností orgánu ochrany veřejného zdraví – v tomto případě krajské hygienické stanice – je dohlížet na dodržování povinností plynoucích ze zákona o ochraně veřejného zdraví a navazujících předpisů (např. nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací; viz § 82 odst. 2 ve spojení s § 84 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví). Krajské hygienické stanice byly zřízeny mimo jiné k výkonu státního zdravotního dozoru, který spočívá v kontrole, zda osoby plní povinnosti stanovené k ochraně veřejného zdraví. K plnění dozorové činnosti přiznává § 84 zákona o ochraně veřejného zdraví KHS řadu konkrétních oprávnění. Správní dozor v sobě zahrnuje rovněž využití nápravných opatření, jimiž orgán reaguje na nesoulad mezi skutečným a žádoucím stavem (srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 90/2023-36, body 25 až 26).
71. Ustanovení § 84 zákona o ochraně veřejného zdraví logicky navazuje na povinnosti fyzických a právnických osob činit opatření pro ochranu veřejného zdraví, v projednávané věci konkrétně na § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví. Povinností provozovatele zdroje hluku – v tomto případě Správy a údržby silnic Jihomoravského kraje – je zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity stanovené nařízením vlády (§ 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví).
72. Ústavní soud souhlasí se stěžovatelem, že faktická příčinná souvislost mezi tvrzenou újmou a nezákonným rozhodnutím existuje. Lze ji popsat následovně. V dané lokalitě byly překračovány hlukové limity. KHS na žádost správce komunikace vydala nezákonnou výjimku, v důsledku které hluk v dané lokalitě hygienické limity nepřekračoval. Ačkoliv by jinak míra hluku byla v daném místě protiprávní, KHS dočasně dovolila, aby po vydání hlukové výjimky již protiprávní na omezený čas nebyla. Od vydání rozhodnutí KHS do zrušení tohoto rozhodnutí správními soudy KHS ani správce komunikace netížila povinnost činit obvyklá opatření, která by směřovala

ke snížení hlukové zátěže pod limit stanovený nařízením vlády (kromě povinností plynoucích z rozhodnutí o vydání hlukové výjimky). Nebýt nezákonného rozhodnutí, KHS by musela činit opatření ke snížení hluku pod limit a tvrzená újma stěžovatelů by nevznikla (či by byla menší), nebo i kdyby opatření KHS (např. skrze udělování pokut) ke snížení hluku pod limit nevedla, mohla by vzniknout odpovědnost provozovatele zdroje hluku za nedodržení povinností plynoucích z § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

73. Úvaha o příčinné souvislosti v obdobných případech bude z povahy věci vždy zahrnovat kontrafaktuální analýzu spočívající v otázce: „Co by se stalo, kdyby nebylo vydáno nezákonné rozhodnutí?“. Taková úvaha by neměla být „ryzí spekulací“, jak podotýká obvodní soud v bodě 23 napadeného rozsudku. Aby se soudy vyhnuly „ryzím spekulacím“ o nejistých způsobech řešení, mají vycházet z toho, že všechny orgány i osoby budou dodržovat právo (zajistí jeho dodržování), v tomto případě normy pro ochranu před hlukem. Jinými slovy, odůvodněná a nespekulativní je úvaha, že orgány i osoby budou jednat podle práva. Soudy naopak nemohou spekulovat, že by právní předpisy byly nadále porušovány (srov. obdobně nález sp. zn. II. ÚS 807/19, bod 27).
74. Nezákonná hluková výjimka legalizovala protiprávní stav, který má negativní vliv na lidské zdraví a může zasahovat do základních práv lidí. V důsledku rozhodnutí, které později správní soudy zrušily jako nezákonné, byly po dobu dvou let v místě bydliště stěžovatelů hlukové limity vyšší, než dovolovaly právní předpisy. Lze se důvodně domnívat, že i v tomto období míra hluku hygienické limity překračovala, jak tvrdí (a dokládají) stěžovatelé. Zda tomu tak opravdu bylo a zda stěžovatelům vznikla újma, je otázkou dokazování a následného právního hodnocení obecnými soudy.
75. Každopádně, nebýt rozhodnutí o výjimce, krajská hygienická stanice i Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje by v období od 11. 4. 2016 do 22. 6. 2018 musely přijmout opatření k řešení překračování hlukových limitů. Musely by jednat tak, aby hlukové limity stanovené v nařízení vlády nebyly překračovány. Při účinnosti rozhodnutí o hlukové výjimce naopak měly „pouze“ povinnost činit opatření stanovená v rozhodnutí o hlukové výjimce a nebylo třeba dodržovat původní hygienické limity stanovené v nařízení vlády. Jak navíc upozorňují stěžovatelé, jeden z důvodů nezákonnosti rozhodnutí KHS spočíval v nesplnění podmínek a opatření, které měly dle předchozích rozhodnutí KHS o hlukové výjimce (z let 2006 a 2010) směřovat k omezení úrovně hluku. Šlo například o snížení nejvyšší povolené rychlosti, výměny krytu vozovky či výměny oken v dotčených domech. KHS v rozhodnutí o třetí hlukové výjimce podle krajského soudu jen převzala opatření navrhovaná správcem komunikace, který je ale navrhoval pouze formálně jakožto nutnou náležitost žádosti o hlukovou výjimku. Některá opatření podle krajského soudu například vůbec nebylo možné dosáhnout a okolnosti podle něj nasvědčovaly určité rezignaci na řešení nežádoucího stavu udržovaného opakovanými hlukovými výjimkami (rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 85/2016-171, body 78 a 79).
76. Nevydala-li by KHS rozhodnutí v rozporu se zákonem, musela by trvat na dodržení opatření stanovených v předchozím rozhodnutí KHS o hlukové výjimce z listopadu 2010 (např. trvat na výměně oken na náklady správce komunikace), případně stanovit opatření jiná, která by ale v souladu s požadavky a smyslem právní úpravy ochrany před hlukem byla reálná, dosažitelná a efektivní. Ústavní soud souhlasí se stěžovatelem, že kdyby KHS v souladu se svými zákonnými pravomocemi

a povinnostmi dohlížela na realizaci a vyhodnocení stanovených protihlukových opatření a zohlednila jejich výsledky při vydání rozhodnutí o hlukové výjimce, lze se důvodně domnívat, že by v dané lokalitě hluchnost musela být snížena. Jelikož však KHS postupovala v rozporu se svými povinnostmi v oblasti ochrany veřejného zdraví před hlukem, porušila zásadu vydávání rozhodnutí v souladu s veřejným zájmem a nedostatečně zjistila skutkový stav, nadlimitní hluk trval v lokalitě přinejmenším v období od dubna 2016 do června 2018.

77. Výše uvedené podporují také závěry stěžovatelem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze srpna 2023. NSS v něm uvedl, že jsou-li hygienické limity hluku prokazatelně překračovány, nemá krajská hygienická stanice správní uvážení, zda bude či nebude konat. KHS musí vynaložit dostatečné úsilí k řešení nastalé situace, což platí zvláště v situaci, kdy provozovatel zdroje hluku nemá povolenou dočasnou výjimku ani o ni nepožádal. Konkrétní postup a zvolené řešení zjištěné protiprávní situace by vždy mělo odpovídat konkrétním okolnostem dané věci (rozsudek NSS č. j. 9 As 90/2023-36, bod 28; souhlasně citováno také v rozsudku NSS č. j. 1 As 181/2024-44).
78. Nejde přitom pouze o potenciální opatření přijatá krajskou hygienickou stanicí. Pokud by nezákonné rozhodnutí vydáno nebylo, stěžovatel by měl možnost domáhat se náhrady újmy po Správě a údržbě silnic Jihomoravského kraje, která je podle § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví povinna zajistit, aby hluk hygienické limity nepřekračoval. Nezákonné rozhodnutí KHS však stěžovateli tuto možnost ochrany vzalo, neboť jinak protiprávní nečinnost Správy a údržby silnic Jihomoravského kraje byla nezákonnou výjimkou „pokryta“. KHS tak zároveň zbavila provozovatele zdroje hluku potenciální odpovědnosti za stěžovatelovu újmu.
79. V důsledku nezákonného rozhodnutí KHS byl tedy minimálně o dva roky prodloužen nezákonný stav a KHS ani Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje nemusely činit taková opatření ke snížení hluku, jaká by podle zákona o ochraně veřejného zdraví činit musely, kdyby nezákonné rozhodnutí vydáno nebylo. Mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzenou újmu stěžovatele tak faktická příčinná souvislost existuje.
80. Není přitom sporu ani o existenci právní příčinné souvislosti (příčinné souvislosti relevantní pro právo). Obě výše vymezené teorie příčinné souvislosti nasvědčují tomu, že tvrzená újma může být státu objektivně přičitatelná.
81. Tvrzená újma měla stěžovatelům vzniknout v důsledku porušení podmínek pro vydání hlukové výjimky podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a porušení povinností KHS v oblasti ochrany veřejného zdraví před nežádoucími následky hluku (viz rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 85/2016-171). Účelem porušených právních norem je ochrana zdraví před nepříznivými účinky hluku. Spočívá-li tvrzená újma stěžovatele v hluku a jeho negativních účincích, resp. přesněji v tom, že v důsledku udržování protiprávního stavu KHS ani správce komunikace nemuseli od dubna 2016 do června 2018 efektivně jednat, aby nadměrnému hluku zabránili (a proto nadlimitní hluk přetrvával), jde o újmu v oblasti ochrany normy, kterou stát (krajská hygienická stanice) v tomto případě porušil.
82. S ohledem na shora uvedené je i podle teorie adekvátnosti (viz bod 60) zřejmé, že stát mohl shora popsanou tvrzenou újmu stěžovatele rozumně předvídat. Tvrzená újma nepředstavuje následek vysoce nepravděpodobný.

83. Ústavní soud tak shrnuje, že stát za případnou újmu stěžovatele bude odpovídat proto, že nebýt nezákonného rozhodnutí:
- tvrzená újma stěžovatele by v důsledku přijatých účinných opatření proti překračování hlukových limitů buď vůbec nevznikla (či byla menší), nebo
 - by stěžovateli nějaká újma přece jen vznikla (např. opatření KHS by nevedla ke snížení hluku z různých důvodů), ale za porušení povinností by odpovídal provozovatel zdroje hluku.
84. Obecné soudy proto pochybily, když dospěly k závěru o neexistenci příčinné souvislosti mezi tvrzenou újmu a nezákonným rozhodnutím KHS. Toto pochybení má ústavněprávní rozměr, neboť soudy v důsledku porušily stěžovatelovo právo na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím podle čl. 36 odst. 3 Listiny.
85. Obecné soudy v důsledku také neposkytly efektivní ochranu stěžovatelova práva na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy. Obecné soudy totiž již dříve zamítly obdobný nárok stěžovatele na náhradu újmy za nezákonný postup KHS s odůvodněním, že otázky, týkající se přijatých opatření k ochraně před hlukem a správnosti aplikace hygienických limitů „*lze posuzovat pouze a jen v řízení za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím*“ (rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 53 Co 244/2019-600, bod 23). Závěry o příčinné souvislosti, které soudy zaujaly v napadených rozsudcích, prakticky vylučují, aby byl kdokoliv za nezákonné rozhodnutí o hlukové výjimce odškodněn. Rozhodnutí o hlukových výjimkách totiž ze své povahy vždy reagují na již existující hluk v lokalitě a vždy by podle této logiky bylo možné říci, že by se negativní účinky hluku projevovaly bez ohledu na hlukovou výjimku.
86. Právu na ochranu soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence podle čl. 8 Úmluvy a ve spojení s právem na náhradu škody za nezákonné rozhodnutí podle čl. 36 odst. 3 Listiny odporuje takový výklad, který protiprávní jednání KHS v důsledku vyjímá z možnosti domoci se za něj jakéhokoliv odškodnění. Základní práva plynoucí z ústavního pořádku nelze sérií soudních rozhodnutí dostat do spleti slepých uliček, v nichž soudy stěžovatelům opakovaně ohlašují pouze „Tudy ne, přátelé!“ V takovém případě by totiž ochrana základních práv stěžovatelů stanovenými hlukovými limity byla jen teoretická a iluzorní. Je přitom v rozporu s účelem čl. 36 odst. 3 Listiny, aby v právním státě mohl stát vydávat nezákonná rozhodnutí negativně ovlivňující životy jednotlivců a zasahující do jejich základních práv a nenesl by za taková rozhodnutí žádnou odpovědnost.
87. Obecné soudy tedy neposkytnutím efektivní ochrany práva stěžovatele na respektování jeho soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy porušily pozitivní závazek státu plynoucí z tohoto práva.

V. 3. A. Právo na přístup k Nejvyššímu soudu a přípustnost dovolání

88. S ohledem na specifickou úpravu dovolání v civilním řízení Ústavní soud ještě vysvětlí, jak základní práva stěžovatele porušil konkrétně Nejvyšší soud tím, že odmítl jeho dovolání.
89. Z ústavního pořádku neplyne právo na dovolání v civilních věcech. Je-li takový opravný prostředek v právním řádu zaveden, není vyjmut z rámce ústavněprávních požadavků. Právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny totiž garantuje

jednotlivci možnost domáhat se stanoveným postupem ochrany svých práv před nezávislým a nestranným soudem. Onen „stanovený postup“ je upraven v procesních předpisech podústavního práva, v nichž zákonodárce určuje, kdy a jakým způsobem lze právo na soudní ochranu realizovat. Dodrží-li jednotlivec stanovený postup a soud přesto odmítne o jeho právu rozhodnout, je porušeno právo na soudní ochranu, respektive jeho součást – právo na přístup k soudu (srov. stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16, body 25 až 36 a 42 až 46; a nálezy sp. zn. I. ÚS 1585/23, bod 15; II. ÚS 1686/16, body 16 až 18; I. ÚS 2804/15, body 18 až 21; II. ÚS 1990/15, bod 19).

90. Podle § 237 občanského soudního řádu platí: „Není-li dále stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.“
91. Jednou z povinných náležitostí dovolání podle § 241a odst. 2 občanského soudního řádu je, že v něm musí být uvedeno, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů jeho přípustnosti. Účel požadavku spočívá v tom, aby se advokát dovolatele ještě před podáním mimořádného opravného prostředku seznámil s relevantní judikaturou Nejvyššího soudu a aby poté zvážil, zda dovolání má šanci na úspěch, a tento názor sdělil dovolateli. Zákonodárce tímto způsobem reagoval na vysoký počet problematicky formulovaných dovolání. Advokát se seznámí s judikaturou, zváží, zda v jejím světle má význam mimořádný opravný prostředek podat, a následně získané poznatky zakomponuje do svého podání, díky čemuž poskytne svému klientovi kvalitnější právní pomoc a zároveň přispěje k efektivitě a přesnosti rozhodování Nejvyššího soudu (viz stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16, bod 13 a bod 46).
92. Ústavní soud v citovaném stanovisku potvrdil, že § 237 občanského soudního řádu je třeba vykládat v tom smyslu, že má být jako přípustné posouzeno dovolání proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, závisí-li napadené rozhodnutí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva vztahující se k ochraně základních práv a svobod, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe (také) Ústavního soudu, nebo jde-li o otázku, která v rozhodování (také) Ústavního soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo je rozhodována dovolacím soudem odchylně i po rozhodnutí Ústavního soudu, anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak, není-li dosud o ní rozhodnuto vykonatelným rozhodnutím Ústavního soudu. Zdůvodnil to především principem subsidiarity ústavní stížnosti a tím, že základní práva jsou podle čl. 4 Ústavy pod ochranou celé soudní moci (blíže viz zejm. body 43 a 44 stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16).
93. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1585/23 pak Ústavní soud navázal na stanovisko a dodal, že vzhledem k mezinárodním závazkům České republiky, postavení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v českém právním řádu a roli ESLP při sjednocování lidskoprávní judikatury ve státech Rady Evropy platí, že uvedená východiska je třeba aplikovat i na v dovolání namítaný rozpor s ustálenou rozhodovací praxí ESLP. Namítá-li tedy stěžovatel, že rozhodnutí odvolacího soudu závisí na vyřešení právní otázky vztahující se k ochraně základních práv a svobod, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe ESLP, je třeba dovolání (při splnění

dalších zákonných předpokladů) považovat za přípustné (srov. nález sp. zn. I. ÚS 1585/23, body 20 až 21).

94. Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že pro splnění náležitostí dovolání nepostačí povšechné konstatování či odkaz na zákonné ustanovení. Není rolí Nejvyššího soudu, aby náležitosti dovolání domýšlel sám; na druhé straně nesmí postupovat příliš formalisticky a klást na náležitosti dovolání vyšší nároky, než vyžaduje účel právní úpravy dovolání. Je nezbytné, aby Nejvyšší soud dovolání posuzoval podle jeho obsahu a jednotlivé části dovolání interpretoval ve vzájemných souvislostech. Občanský soudní řád nestanoví konkrétní způsob, jakým má být splnění předpokladů přípustnosti dovolání vymezeno. Postačí proto, je-li argumentace o splnění předpokladů přípustnosti z obsahu dovolání seznatelná, byť se nachází na více místech. V případě pochybností o splnění náležitostí dovolání má Nejvyšší soud volit vstřícnější postup vzhledem k právu jednotlivce na přístup k soudu zaručenému čl. 36 odst. 1 Listiny (srov. stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16, bod 42; a nálezy sp. zn. I. ÚS 1585/23, body 17 a 23; IV. ÚS 410/20, body 21 až 29; IV. ÚS 410/20, body 28 a 29; I. ÚS 354/15, bod 19).

V. 3. B. Aplikace na stěžovatelův případ: Nejvyšší soud odmítnutím dovolání stěžovatelovo právo na přístup k soudu porušil

95. Nejvyšší soud v posuzované věci odmítl meritorně (či kvazimeritorně) přezkoumat druhou až čtvrtou otázku z dovolání, neboť na nich rozhodnutí odvolacího soudu podle jeho mínění nezáviselo. Podle Ústavního soudu ovšem na uvedených otázkách rozhodnutí odvolacího soudu záviselo, resp. záviset mělo.
96. Druhou otázku (od níž odvisí otázka třetí), stěžovatel v dovolání formuloval následovně:
- 2. Bylo-li vydáno nezákonné rozhodnutí o povolení k provozu zdroje hluku, překračujícího zákonné limity, vylučuje skutečnost, že nadlimitní hluk trvá i po zrušení takového nezákonného rozhodnutí, příčinnou souvislost mezi tímto nezákonným rozhodnutím a nemajetkovou újmou způsobenou žalobci, a tedy i odpovědnost státu za tuto újmu? Tato otázka nebyla dle přesvědčení stěžovatele v rozhodování odvolacího soudu dosud řešena.*
97. Podle Nejvyššího soudu absenci příčinné souvislosti městský soud neodvozoval výlučně od překročení limitů v době **po** zrušení nezákonného rozhodnutí, jak namítal stěžovatel, ale také od překročení limitů **před** vydáním nezákonného rozhodnutí. Rozhodnutí odvolacího soudu tedy nezávisí pouze na otázce, kterou stěžovatel v dovolání zformuloval (překročení limitů **po** zrušení nezákonného rozhodnutí), a stěžovatel podle Nejvyššího soudu řešení druhé části otázky (překročení limitů i **před** nezákonným rozhodnutím) nezpochybnil.
98. Ústavní soud souhlasí s Nejvyšším soudem, že závěr odvolacího soudu o neexistenci příčinné souvislosti závisí na skutečnosti, že hluk v místě bydliště stěžovatelů existoval před vydáním nezákonného rozhodnutí a trvá i po jeho zrušení. Stěžovatel však řádným způsobem upraveným v § 241 odst. 2 a 3 občanského soudního řádu závěr odvolacího soudu v dovolání zpochybnil. Z obsahu dovolání je zřejmé, že stěžovatel zpochybňuje celý závěr, že přetrvávající hluk (který v místě bydliště stěžovatele byl a je) vylučuje příčinnou souvislost mezi tvrzenou újmou a nezákonným rozhodnutím. Při formulaci druhé dovolací otázky zjevně vycházel ze závěru městského soudu v bodě 11, podle kterého „je evidentní, že nezákonné rozhodnutí (...) nemůže být příčinnou (...) žalobce

tvrzené přetrvávající přítomnost nadlimitního hluku, má-li (...) trvat tento tvrzený protiprávní stav i pátým rokem po zrušení tohoto nezákonného rozhodnutí.“ Městský soud zdůrazňuje trvání nadměrného hluku i po zrušení nezákonného rozhodnutí a dále jen souhlasí se závěry obvodního soudu. Ve svém rozsudku ale městský soud podobně jako stěžovatel v druhé dovolací otázce výslovně nezmiňuje nadměrný hluk i před vydáním nezákonného rozhodnutí. Není tedy divu, že stěžovatel, který má vymezit právní otázku, na níž rozhodnutí odvolacího soudu závisí, využil stejnou formulaci jako odvolací soud. To nic nemění na tom, že závěr o neexistenci příčinné souvislosti obvodní i městský soud založily také na přítomnosti hluku před vydáním nezákonného rozhodnutí KHS. Podobně jako městský soud však svůj právní závěr na této skutečnosti založil implicitně, stejně tak stěžovatel do druhé dovolací otázky implicitně zahrnul i skutečnost, že hluk trval před vydáním nezákonného rozhodnutí. To plyne z povahy věci (neexistuje rozumný důvod, proč by stěžovatel chtěl vymezit právní otázku jen tak, že hluk trvá jenom po zrušení nezákonného rozhodnutí, argumentuje-li po celou dobu, že přítomnost nadměrného hluku před i potom příčinnou souvislost nevylučuje) i z dalších částí dovolání. Například ve třetí dovolací otázce, kterou stěžovatel spojuje s otázkou druhou, stěžovatel odkazuje na nedodržování hlukových limitů i před vydáním nezákonného rozhodnutí. Podobně při dalším zdůvodnění dovolání poukazuje na nesplnění podmínek a opatření při vydání nezákonného rozhodnutí – KHS opětovným vydáním hlukové výjimky „*způsobila prodloužení nezákonného stavu*“ v podobě překračování hlukových limitů, v důsledku čehož stěžovateli vznikla újma (s. 8 až 9 dovolání).

99. Otázka druhá (a třetí), posuzována v kontextu odůvodnění napadených rozhodnutí a v souvislosti s dalšími částmi dovolání, směřuje proti celému závěru o přerušení příčinné souvislosti a všem jeho důvodům. Výklad vymezení této právní otázky, který zaujal Nejvyšší soud, je projevem přepjatého formalismu a pomíjí účel vymezení otázky hmotného nebo procesního práva, na níž rozhodnutí odvolacího soudu závisí (viz bod 90 tohoto nálezu). Ve svém důsledku porušuje stěžovatelovo právo na přístup k soudu jakožto součást základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.
100. Nejvyšší soud podle Ústavního soudu nevyhodnotil správně ani to, zda přípustnost dovolání zakládá čtvrtá dovolací otázka, kterou stěžovatel formuloval následovně:
- 4. Jedná se v případě nemajetkové újmy, spočívající ve výrazném překračování hygienických limitů hluku ve vnitřních prostorech rodinného domu, jehož zdrojem je provoz zdroje hluku, povolený nezákonným rozhodnutím, o zásah do práva soukromoprávní povahy, na který se vztahuje čl. 6 a čl. 8 Úmluvy o lidských právech a čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie? Pokud ano, je možné, aby soudy nepřiznaly žalobci náhradu za újmu způsobenou takovýmto zásahem ani na základě žaloby směřující proti nesprávnému úřednímu postupu příslušných orgánů, ani na základě žaloby směřující proti nezákonnému rozhodnutí? Ve vztahu k této otázce se odvolací soud dle stěžovatele odchýlil od judikatury Evropského soud pro lidská práva.*
101. Stěžovatel tedy namítal právní otázku týkající se základních práv, při níž se odvolací soud odchýlil od judikatury ESLP. Podle Nejvyššího soudu na ní však rozhodnutí odvolacího soudu nezáviselo.
102. Rozhodnutí městského soudu (i obvodního soudu) však záviselo (mělo záviset) na posouzení, zda v daném případě je zasaženo právo na respektování soukromého života, obydlí a korespondence podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy. Každý soud zabývající se

žalobou, jíž se stěžovatelé domáhají zadostiučinění za újmu spočívající v nadměrném hluku a která podle argumentace v žalobě spadá do rozsahu práva na ochranu soukromí a obydlí, musí před meritorním rozhodnutím posoudit, zda intenzita hladiny hluku dosahuje nebo nedosahuje určité minimální úrovně a zda v daném případě bylo porušeno základní právo stěžovatele (případně k porušení pozitivního závazku státu). Dospějí-li soudy k závěru o přítomnosti takové minimální intenzity hluku, která podle judikatury ESLP postačí ke konstatování zásahu do práv zaručených v čl. 8 odst. 1 Úmluvy, musejí celý případ posuzovat (mimo jiné) optikou negativních i pozitivních závazků plynoucí z tohoto základního práva. Takovým pozitivním závazkem je například povinnost státu zajistit fungující efektivní procedurální i hmotněprávní rámec pro ochranu dotčených základních práv (viz výše).

103. Součástí efektivního procedurálního rámce chránícího právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence je i způsob vymáhání opatření stanovených na ochranu před hlukem a případná možnost náhrady újmy způsobené jejich nedodržováním. Otázka stěžovatele, zda v daném případě bylo či nebylo porušeno (omezeno) jeho základní právo na respektování soukromého života, obydlí a korespondence podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy a zda je v souladu s pozitivními i negativními závazky státu, že mu soudy nepřiznaly náhradu újmy způsobené takovým porušením ani na základě žaloby o náhradu újmy za nezákonný postup KHS, ani na základě žaloby o náhradu újmy za nezákonné rozhodnutí KHS, je zcela na místě a rozhodnutí odvolacího soudu na něm záviselo (či záviset mělo).
104. Obecné soudy se při posouzení stěžovatelova nároku měly judikaturou ESLP a ústavněprávním pozadím celé věci zabývat a zohlednit pozitivní povinnosti státu plynoucí ze základních práv, které zavazují také soudní moc. Namítal-li to řádně stanoveným způsobem stěžovatel v dovolání a Nejvyšší soud jeho námitku odmítl s tím, že na ní rozhodnutí odvolacího soudu nezávisí, nedostál požadavku plynoucímu z čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva pod ochranou celé soudní moci. Nejvyšší soud ochranu základním právům stěžovatele podle čl. 36 odst. 3 Listiny a čl. 8 odst. 1 Úmluvy neposkytl, ač ji poskytnout měl. Tím uvedená základní práva stěžovatele porušil a porušil i stěžovatelovo právo na přístup k soudu jakožto součást základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

VI. Závěr

105. Ústavní soud shrnuje, že obecné soudy porušily stěžovatelovo právo na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím podle čl. 36 odst. 3 Listiny a právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy. Nejvyšší soud navíc odmítnutím dovolání porušil stěžovatelovo právo na přístup k soudu jakožto součást práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.
106. Na obecných soudech nyní bude, aby znovu posoudily stěžovatelův nárok na náhradu újmy a opětovně určily, zda byly či nebyly naplněny všechny tři podmínky odpovědnosti státu podle čl. 36 odst. 3 Listiny. Budou přitom vázány závěry Ústavního soudu v tomto nálezu. Nutno však dodat, že Ústavní soud pracoval se zjištěným skutkovým stavem obecnými soudy, které se záměrně nezabývaly existencí stěžovatelem tvrzené újmy. Ústavní soud tímto rozhodnutím nepředjímá výsledky dokazování a následného právního hodnocení týkající se tvrzené újmy. Obecné soudy však musejí i při této otázce brát v potaz východiska plynoucí z ústavního pořádku a z rozhodovací praxe ESLP, shrnutá v tomto nálezu.

107. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu návrhu stěžovatele vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí zrušil. Návrh stěžovatelky pro její neoprávněnost podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu odmítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 23. ledna 2025

Jan Witr, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kubacká