

Česká republika

**NÁLEZ**

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dnešního dne při ústním jednání v senátě složeném z předsedy Vojena Gütlera a soudců Františka Duchoně a Ivany Janů o ústavní stížnosti **Hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupeného JUDr. Františkem Gebauerem, advokátem sídlem v Praze 2, Tyršova 1832/7, proti rozsudku **Nejvyššího soudu** ze dne 24.11.2010, č.j. 22 Cdo 3281/2008-273 a proti rozsudku **Městského soudu v Praze** ze dne 30.1.2008, č.j. 54 Co 390/2007-203, za účasti Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze, jako účastníků řízení, a **Společenství vlastníků jednotek, Michle, čp. 518, 519, 520, 521, 523**, sídlem Jihlavská 521/62, Praha 4, **P. R., Z. Š., A. R., D. Č.**, **Společenství vlastníků domu Jihlavská 525**, sídlem Jihlavská 525/68, Praha 4, **Z. B.**, **Společenství vlastníků jednotek pro dům čp. 829**, sídlem Jihlavská 829/72, Praha 4, **Ing. F. K.**, **Společenství vlastníků jednotek Michle čp. 1226**, sídlem Bítovská 1226/7, Praha 4, **A. S.**, **Společenství vlastníků jednotek „bytového domu č.p. 1220-1225“ v ulici Bítovská, Praha 4**, sídlem Bítovská 1221/30, Praha 4, **Ing. J. B., J. S., Z. V.**, **Společenství vlastníků jednotek Bítovská 1228**, sídlem Bítovská 1228/11, Praha 4, **K. V., Ing. Z. V., Ing. S. S., K.S., B. P., J. P., Ing. D. K.**, **Společenství pro dům Bítovská 1227**, sídlem Bítovská 1227/9, Praha 4, **Ing. J. M., Ing. P. M.**, **Bytového družstva Bítovská 1227**, sídlem Bítovská 1227/9, Praha 4, **Bytové družstvo „Pod Dálnicí 1282“**, sídlem Pod Dálnicí 1281/1, Praha 4, **Společenství vlastníků jednotek v domě čp. 828 v Praze 4 – Michle**, sídlem Jihlavská 828/70, Praha 4, **L. N.**, jako vedlejších účastníků, zast. JUDr. Alenou Bányaiovou, CSc., advokátkou, sídlem Lazarská 13/8, Praha 2, takto:

- I. **Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 24.11.2010, č.j. 22 Cdo 3281/2008-273, a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30.1.2008, č.j. 54 Co 390/2007-203, bylo porušeno právo stěžovatele na ochranu majetku zaručené v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24.11.2010, č.j. 22 Cdo 3281/2008-273, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30.1.2008, č.j. 54 Co 390/2007-203, se ruší.**

## Odůvodnění:

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 15. 2. 2011, která po formální stránce splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu a tvrdí, že jím byla porušena jeho ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 2, čl. 4 odst. 1 a odst. 4, čl. 36 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.
2. Z obsahu ústavní stížnosti a z vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) sp.zn. 13 C 251/2006 vyplývají následující rozhodné skutečnosti: Vedlejší účastníci, v pozici žalobců, podali u obvodního soudu žalobu, kterou se domáhali, aby stěžovateli (tj. žalovanému) byla uložena povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemní komunikaci - ulice 5. května v Praze 4 v úseku mezi ulicemi Vyskočilova a Michelská tak, aby hodnota ekvivalentní hladiny akustického tlaku (A L Aeq, T) pro chráněné vnitřní prostory staveb domů č. p. 518, 519, 520, 521, 523, 525, 828, 829, 1226, 1220, 1221, 1222, 1223, 1224, 1225, 1227, 1228 a 1282 v k. ú. Michle v žádném z nich nepřesáhla hodnoty 45 dB (A) v době od 6 do 22 hodin a 35 dB (A) v době od 22 do 6 hodin a pro chráněné venkovní prostory těchto domů v žádném z nich nepřesáhla hodnoty 60 dB (A) v době od 6 do 22 hodin a 50 dB (A) v době od 6 do 22 hodin. Obvodní soud rozsudkem ze dne 17.4.2007, č.j. 13 C 251/2006-147, žalobu zamítl, což odůvodnil tak, že stěžovatel je vlastníkem komunikace, avšak nikoliv jejím provozovatelem, neboť mu nepřislouží jakkoliv provoz regulovat, omezovat či zakazovat. Nelze proto bez dalšího uložit stěžovateli povinnost, které se vedlejší účastníci domáhají. Soud přitom zohlednil, že stěžovatel se nechová pasivně k hlučnosti provozu na komunikaci, když připravuje řešení spočívající v odvedení současného hustého provozu vybudováním tzv. Pražského okruhu, které je však časově, technicky a ekonomicky náročné, a vedlejší účastníkům proto nezbude, než obtěžování hlukem trpět. Obvodní soud označil v odůvodnění svého rozhodnutí požadavek vedlejších účastníků na zdržení se emisí hluku stěžovatelem za nereálný, neboť jde o nezastupitelné plnění, u něhož si sotva lze představit, jak by takový výkon rozhodnutí byl proveden a zejména, jak by byla zjišťována existence podmínek pro jeho případné nařízení. Nelze přitom pominout, že jakákoliv opatření ke snížení hlučnosti z provozu komunikace budou vyžadovat rozhodnutí orgánů státní správy, přičemž stěžovatel ve vztahu k této komunikaci, přestože je jejím vlastníkem, rozhodovací pravomocí není nadán, když státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích vykonávají příslušné silniční správní orgány. Na základě toho soud prvního stupně označil vedlejší účastníky požadované rozhodnutí za nevykonatelné v podobě předpokládané v ustanovení § 160 obč. soudního řádu. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 30. 1. 2008, č.j. 54 Co 390/2007-203, k odvolání vedlejších účastníků prvostupňový rozsudek změnil tak, že žalobě v plném rozsahu vyhověl s tím, že lhůtu pro splnění uložené povinnosti stanovil v délce jednoho roku od právní moci rozsudku. Odvolací soud dospěl ve svém rozhodnutí k závěru, že bylo-li v řízení prokázáno, že vedlejší účastníci jsou dlouhodobě obtěžováni hlukem z provozu na komunikaci, a to takové intenzity, která mnohonásobně překračuje i hygienické limity stanovené pro starou hlukovou zátěž, je třeba toto obtěžování považovat za obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, jehož strpění nelze po vedlejších účastnících nadále spravedlivě požadovat. Argumentoval-li soud prvního stupně nevykonatelností požadavku vedlejších účastníků vyjádřeného žalobním petitem, tento závěr odvolací soud označil za nesprávný, jelikož požadavek vedlejších účastníků, aby se stěžovatel zdržel nadměrného obtěžování hlukem, pocházejícím z konkrétně uvedeného zdroje a přesně vymezené lokality i přesně stanovené hranice tohoto hluku pro denní a noční dobu, je zcela určitý a v řízení bylo prokázáno, že je i splnitelný. Pokud by šlo o výkon takového rozhodnutí, na místě by byla aplikace ustanovení § 351 obč. soudního řádu, podle něhož se splnění uložené povinnosti vynucuje opakovaným ukládáním pokut. Podle ustálené judikatury navíc nelze žalobou podle § 127 odst. 1 obč. zákoníku žádat, aby soud uložil žalovanému konkrétní způsob, jenž má použít k odstranění závadného stavu, což je zcela na uvážení stěžovatele, limitovaného jen tím, že jím

použité řešení musí odstranit závadný stav v čase stanoveném soudním rozhodnutím. Proti tomuto rozsudku odvolacího soudu podal stěžovatel dovolání, které Nejvyšší soud zamítl, protože všechny dovolací námitky (procesní námitky, námitku údajné nevykonatelnosti, překvapivosti rozhodnutí, absenci poučení, nejednoznačným vymezením příslušné skutkové podstaty, nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, nesprávným právním posouzením, nedostatkem aktivní legitimace u některých z účastníků) shledal nedůvodnými.

3. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že dovolací soud, bez ohledu na poměrně obsáhlou argumentaci dovolání, zcela nesprávně hodnotil vztah mezi právem veřejným [představovaným zejména zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 258/2000 Sb.“) a vládním nařízením č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen „vládní nařízení č. 148/2006“)] a ustanovením § 127 odst. 1 obč. zákoníku. Stěžovatel má za to, že skutečnost, že se Nejvyšší soud postavil zcela jednoznačně na stranu striktní potřeby aplikace soukromoprávní normy, nepřihlížejíc k namítaným aspektům potřeby reflexe veřejnoprávní normy, v sobě obsahuje velké nebezpečí pro budoucí rozhodování soudů, která, v intencích Nejvyšším soudem osvojeného pozitivizmu, mohou vést mnohdy k neřešitelným situacím, a která v konečné instanci nepřinesou žádnou změnu a povedou jen k naprosto zbytečně enormní zátěži povinných subjektů, zejména v podobě exekučních sankcí. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na Směrnici Evropského parlamentu a Rady Evropy ze dne 25.6.2002, 2002/49/ES, a dovodil, že výklad soukromoprávní normy by měl reflektovat meze její použitelnosti v aktuální aplikaci ve střetu s veřejnoprávní normou. Stěžovatel dále namítá, že dovolací soud se v odůvodnění svého rozsudku spokojil pouze s poukazem na komentářovou literaturu, což považuje za rozpor s § 157 odst. 2 obč. soudního řádu. Stěžovatel se domnívá, že napadené rozhodnutí dovolacího soudu je v kontextu s rozhodovací praxí Ústavního soudu pro absenci řádného odůvodnění ústavně nekonformní a nepřezkoumatelné.
4. Stěžovatel v ústavní stížnosti dále vyslovuje svůj nesouhlas se závěrem Nejvyššího soudu o tom, že hypotézu generální klauzule § 127 obč. zákoníku lze aplikovat obecně i v těch případech, kdy správní orgán povolí, za splnění zákonných náležitostí, zakotvených v § 31 odst. 1 zák. č. 258/2000 Sb., výjimku z pravidla nutnosti dodržovat limity imisí hluku, zakotvených v tomto zákoně a ve vládním nařízení č. 148/2006 Sb. Podle názoru stěžovatele aplikace § 127 odst. 1 obč. zákoníku poplatná bezvýhradně favorizaci obsahu soukromoprávní normy, neodpovídá moderním požadavkům na výklad práva a stává se prezentací právního názoru, který jde za rámec ústavních komfortů, a to k tíži stěžovatele. Stěžovatel má za to, že výklad právní normy musí být komplexní, přihlížející ke všem souvislostem projednávané věci a v neposlední řadě přihlížející i k faktickým možnostem na straně povinného. Stěžovatel zdůrazňuje, že je třeba mít na zřeteli meze pozitivistického vnímání soukromoprávní normy, jakož i to, jaké podmínky jsou dány v místě, ve kterém se posuzuje problematika dodržování imisních limitů, za zásadní je však třeba považovat formulování klíčového požadavku na interpretaci dopadů výjimek, které vyplývají z pravomocného rozhodnutí správního orgánu, v daném případě Hygienické stanice hlavního města Prahy, které jsou přijímány za splnění podmínek v § 31 odst. 1 zák. č. 258/2000 Sb., tj. zákonem vyžadovaných náležitostí.
5. Stěžovatel vytýká dovolacímu soudu také procesní pochybení, a to nesprávné označení stěžovatele v záhlaví napadeného rozsudku a dále skutečnost, že odvolací soud převzal beze zbytku rozsah dokazování soudu I. stupně, přičemž změnil výrok ve věci způsobem, který nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu a navíc neodpovídá realitě, jakož i nárokům na administrativní, technickou a v neposlední řadě ekonomickou zátěž předpokládaných řešení, a to jak na straně orgánů státní správy, tak na straně stěžovatele. V takové situaci měl odvolací soud přistoupit ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí, a to se zřetelem na potřebu zachovat zásadu dvojinstančnosti rozhodování obecných soudů. V důsledku namítaného pochybení odvolacího soudu, které toleroval dovolací soud ve svém rozsudku, došlo k přijetí nepředvídatelného rozhodnutí.
6. V průběhu řízení o ústavní stížnosti doplnil stěžovatel podáním ze dne 26.5.2011 ústavní stížnost a rozšířil její petii tak, že se domáhá i zrušení i rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31.1.2008

čj. 54 Co 390/2007-203. K tomuto doplnění přiložil jím objednanou právní expertizu prof. Dr. JUDr. Karla Eliáše, objednanou právním zástupcem stěžovatele. Autor expertízy obsáhle polemizuje s právními závěry Nejvyššího soudu a formuluje 4 základní body celkového shrnutí (str. 26 a 27 expertízy):

- Místní komunikace přikázal zákon do vlastnictví obcí a současně je zatížil veřejnoprávní povinností strpět jejich bezúplatné obecné užívání; v důsledku této povinnosti, spolu s dalšími veřejnoprávními povinnostmi a omezeními, ztrácí obecní vlastnictví pozemní komunikace atributy vlastnické autonomie ve smyslu soukromého práva. Nemá-li obec jinou možnost, než místní komunikaci jako veřejný statek nuceně držet a spravovat, aniž ji může užívat nebo požívat a nakládat s ní ve smyslu § 123 obč. zákoníku, popírá to ve svých důsledcích soukromoprávní povahu jejího vlastnictví.
  - Je-li obec povinna trpět na místní komunikaci provoz spočívající i v jejím obecném užívání a nemá pravomoc rozhodovat, musí se to nutně promítnout i do soukromoprávní sféry.
  - Zákaz obtěžovat sousedy imisemi je funkčně odůvodněn v těch případech, kdy vlastník věci ze své vůle věc užívá nebo požívá (nebo ji ze své vůle přenechá k užití jinému), popřípadě s věcí jinak nakládá takovým způsobem, že v důsledku toho dochází k obtěžování sousedů nad míru přiměřenou poměrům. V dané věci tomu tak není, vlastník je natolik omezen, že z titulu vlastnického práva nemůže obecné užívání místní komunikace ovlivnit. Vlastník komunikace nevystupuje jako autonomní činitel, nýbrž jako subjekt plně podřízený veřejnoprávním povinnostem a omezením, který nemá a nemůže mít své vlastnictví pod kontrolou. To vede k závěru, že v takovém případě není pro aplikaci § 127 odst. 1 obč. zákoníku prostor.
  - Při vyloučení soukromoprávní žaloby podle § 127 odst. 1 obč. zákoníku proti vlastníku pozemní komunikace je zřejmé, že ani jednotlivé vlastníky motorových vozidel takto žalovat nelze. Jednotlivé vozidlo, ač i ono je zdrojem imisí, nepůsobí samo o sobě hluk nad míru přiměřenou poměrům; takový hluk působí provoz jako celek, přičemž ten podléhá úpravě veřejného práva. Je-li tedy hluk z provozu na místní komunikaci důsledkem veřejnoprávních opatření orgánů veřejné moci, je namísto řešit negativní důsledky hluku postupem proti těmto orgánům a prostředky veřejného práva.
7. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud zrušil výrok I. a výrok II. napadeného rozsudku Nejvyššího soudu.
8. Relevantní znění příslušných článků Listiny upravujících základní práva, jejichž porušení stěžovatel namítá, je následující:
- Čl. 2 odst. 2:*
- Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*
- Čl. 4 odst. 1:*
- Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*
- Čl. 4 odst. 4:*
- Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*
- Čl. 36:*
- 1) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*

2) *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*

3) *Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.*

4) *Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.*

*Čl. 37 odst. 3:*

3) *Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.*

9. Podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu si Ústavní soud vyžádal vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení.
10. Nejvyšší soud považuje ústavní stížnost za neopodstatněnou, opakující tytéž argumenty, které stěžovatel uplatnil již v dovolání a s nimiž se dovolací soud vypořádal, tudíž odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí. Vyslovil názor, že není v ústavní stížnosti nic, co by opodstatňovalo závěr, že ve vztahu ke stěžovateli došlo k porušení jeho ústavních práv. V další části reagoval Nejvyšší soud na expertízu prof. Eliáše a předně zdůraznil, že námitku o nemožnosti aplikace § 127 odst. 1 obč. zákoníku měl uplatnit již v řízení před soudem I. stupně, v této fázi by k ní Ústavní soud v souladu s principem materiálního vyčerpání námitek neměl přihlídnout. I přes toto tvrzení následně reagoval Nejvyšší soud na obsah uvedené expertízy, přičemž považuje za zarážející, že názor, podle něhož při vyloučení aplikovatelnosti § 127 odst. 1 obč. zákoníku je namísto řešit negativní důsledky hluku prostředky veřejného práva s tím, že jednotlivce je nucen při naplňování veřejného zájmu strpět omezení daná hlukem, vyslovuje hlavní gestor nového obč. zákoníku, jehož „vlajkovou loď“ je důraz kladený na práva a svobody jednotlivce a minimalizaci zásahů státu do soukromoprávních vztahů, a upozorňuje, že v expertíze není uvedeno, jakými prostředky veřejného práva by se mělo v daném případě vedlejší účastníkům podařit eliminovat negativní prostředky hluku. Podle Nejvyššího soudu je zřejmé, že vyhovění ústavní stížnosti by mělo za následek, že by se ochrana práv vedlejších účastníků před hlukem oddálila na období časově neurčité, a měla by tak za následek faktické vyloučení jejich ochrany před hlukovou zátěží.
11. Vedlejší účastníci ve společném a obsáhlém vyjádření nejprve shrnuli podstatné závěry z ústavní stížnosti a expertízy prof. Eliáše (část I.); poté vyjádřili názor, že ústavní stížnost je neopodstatněná a její obsah nespĺňuje základní požadavky kladené zákonem č. 182/1993 Sb., na což navázali podrobnějším hodnocením nedostatků ústavní stížnosti (část II.). Ve III. části vyjádření se podrobně zaměřují na jednotlivé závěry expertízy prof. Eliáše, snášejí protiargumenty a připomínají, že názory vyjádřené v expertíze zpracované na objednávku právního zástupce stěžovatele se podstatně liší od názorů vyslovených stejným autorem v několika jeho publikacích (str. 11). Do IV. části vyjádření zařadili argumenty vůči polemice stěžovatele se závěry obecných soudů o aplikaci soukromoprávní ochrany před imisemi, přičemž za nesprávné považují tvrzení, že vedlejší účastníci mají k dispozici pouze veřejnoprávní prostředky ochrany před hlukem. V závěru vyjádření vedlejší účastníci navrhl, aby ústavní stížnost byla – jako zjevně neopodstatněná – odmítnuta, příp. aby byla zamítnuta, protože žádná základní práva a svobody stěžovatele nebyly porušeny.
12. Vyjádření Nejvyššího soudu a vedlejších účastníků zaslal Ústavní soud stěžovateli na vědomí a k případné replice. Stěžovatel možnost replikovat vyjádření nevyužil.
13. Po provedeném dokazování Ústavní soud zjistil, že návrh stěžovatele je opodstatněný. Přitom opodstatněností ústavní stížnosti je v řízení před Ústavním soudem třeba rozumět podmínku, že napadeným rozhodnutím bylo porušeno základní právo nebo svoboda stěžovatele.
14. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 81 a čl. 90

Ústavy ČR) a není pravidelnou přezkumnou instancí rozhodnutí obecných soudů. Ústavní soud se proto ústavní stížností zabýval nejprve v rozsahu stěžovatelem namítaných porušení jeho základních práv. Z tohoto pohledu Ústavní soud konstatuje, že v řízení před obecnými soudy nebylo porušeno žádné z těch práv, resp. ustanovení Listiny, o nichž tak stěžovatel tvrdí.

15. Ústavní soud v první řadě přezkoumal námitky stěžovatele procesního charakteru, které by samy o sobě, pokud by byly shledány oprávněnými, mohly vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Takovou námitkou bylo jeho tvrzení, že nesprávný procesní postup odvolacího soudu vyústil ve vydání pro stěžovatele překvapivého rozhodnutí. Ústavní soud se již v minulosti k problematice tzv. překvapivých rozhodnutí vícekrát vyjadřoval. Překvapivým rozhodnutím je takové rozhodnutí, jež nebylo možno na základě zjištěného skutkového stavu předvídat. Ve svém nálezu ze dne 15.3.2010, sp. zn. I.ÚS 2502/09 (dostupném, stejně jako další níže citované nálezy, na <http://nalus.usoud.cz>), Ústavní soud konstatoval, že „předvídatelnosti rozhodnutí odvolacího soudu lze docílit nejen zrušením rozhodnutí soudu I. stupně a vrácením věci k dalšímu řízení (což je nyní možné jenom z důvodů taxativně vypočtených v § 220 obč. soudního řádu), ale také tím, že odvolací soud seznámí účastníky se svým odlišným právním názorem a dá jim příležitost se k tomuto názoru vyjádřit. Účastník tak ví, že odvolací soud na věc nahlíží jinak, a může tomu přizpůsobit své právní a skutkové námitky. Nutnost zpřístupnění odchylného právního názoru účastníkům vyplývá i z faktu, že odvolatel svým odvoláním brojí proti určitému skutkovému stavu a jeho právnímu posouzení, jak k němu dospěl soud prvního stupně; druhá strana se potom vyjadřuje k argumentaci obsažené v odvolání. Argumentace odvolatele i protistrany se tedy vztahuje k napadenému prvoinstančnímu rozhodnutí, přičemž žádný z nich v době, kdy podává odvolání či vyjádření k němu, nemůže předpokládat, zda odvolací soud zaujme jiný právní názor, jakou bude mít tento právní názor podobu, a jaké skutkové a právní důvody by z hlediska tohoto odlišného právního názoru měly být relevantní.“ Jak Ústavní soud zjistil z vyžádaného soudního spisu, v dané věci soud prvního stupně na základě zjištěného skutkového stavu učinil závěr, že požadavek vedlejších účastníků vyjádřený žalobním návrhem není reálný, proto byl soud toho názoru, že uložení povinnosti podle žalobního návrhu je stěžovatelem nesplnitelné a tudíž nevykonatelné, popř. vykonatelné až ve velmi vzdálené budoucnosti (str. 5 rozsudku). Jestliže na základě převzatého skutkového stavu věci doplněného v odvolacím řízení listinným důkazem předloženým stěžovatelem odvolací soud dospěl naopak k závěru, že „požadavek žalobců, aby se žalovaný zdržel nadměrného obtěžování konkrétně vymezeného okruhu žalobců hlukem pocházejícím z konkrétně uvedeného zdroje a přesně vymezené lokality i přesně stanovené hranice tohoto hluku pro denní i noční dobu je zcela určitý a v řízení bylo prokázáno, že je i splnitelný“, nejedná se o překvapivé rozhodnutí, neboť odvolací soud se věcí zabýval z pohledu tvrzení uplatněných účastníky řízení již před soudem prvního stupně a z pohledu stejného zákonného ustanovení, kterým souzenou věc posuzoval i soud prvního stupně. Pokud tedy odvolací soud v postupu odvolacího soudu a jeho rozhodnutí neshledal nic, co by zakládalo nepředvídatelnost jeho postupu či rozhodnutí, Ústavní soud se s tímto jeho závěrem ztotožňuje, neboť rozhodnutí soudu druhého stupně v sobě nezahrnuje prvek překvapivosti, jak je má na mysli výše uvedená judikatura Ústavního soudu a jak byl konstatován v stěžovatelem citovaných nálezech Ústavního soudu ze dne 11.12.1997, sp.zn. IV.ÚS 218/95, a ze dne 18.12.2002, sp.zn. II.ÚS 369/01. K stěžovatelem citovaným nálezhům musí Ústavní soud na tomto místě podotknout, že již byly překonány s ohledem na skutečnost, že dne 1. 4. 2005 vstoupil v účinnost zákon č. 59/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tímto zákonem (čl. I., bod 29) se dosavadní znění ustanovení § 219 o. s. ř. mění tak, že se za slovo "je-li" vkládají slova "ve výroku", ustanovení § 219 o. s. ř. tedy zní tak, že odvolací soud rozhodnutí potvrdí, je-li ve výroku věcně správné. Na rozdíl od dosavadní právní úpravy tak dochází k oslabení zásady dvojinstančnosti řízení, kdy odvolací soud může potvrdit rozhodnutí soudu prvního stupně, jehož výrok je věcně správný, i jestliže založí své rozhodnutí na zcela jiném právním posouzení věci. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že se k problematice dvoustupňového řízení (které bylo stěžovateli dle jeho tvrzení upřeno) vyslovil již např. ve svém nálezu ze dne 18.6.2001, sp.zn. IV.ÚS 101/10 ve znění opravného usnesení ze dne 30.11.2001, kdy uvedl, že „Z ústavněprávního hlediska není soudní řízení povinné dvoustupňové, s výjimkou věcí trestních, u kterých tento požadavek vyplývá z čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o

ochraně lidských práv a základních svobod. Jednostupňové soudnictví, zejména pak ve věcech objektivně bagatelního významu, tedy nikterak nevybočuje z ústavních mezí.“ Také v nálezu Ústavního soudu ze dne 3.10.2001, sp.zn. II.ÚS 436/01 je poukazováno na skutečnost, že „v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nebylo v roce 1950 právo na odvolání (tzv. right on appeal) zakotveno. Stalo se tak až 7. protokolem z roku 1984, v jehož čl. 2 je zakotveno právo na odvolání v trestních věcech, přičemž i zde je možná výjimka v případě méně závažných trestních věcí. V soukromoprávních sporech toto právo upraveno není.“ Ústavní soud neshledal důvodu se od těchto svých závěrů odchýlit ani v nyní projednávané věci.

16. Pokud stěžovatel poukazuje na skutečnost, že dovolací soud nesprávně označil stěžovatele v záhlaví napadeného rozsudku, a to „hlavní město Praha, se sídlem úřadu v Praze 1, Mariánské náměstí 2/2, IČ: 00064581“, namísto „Hlavní město Praha, se sídlem v Praze 1, Mariánské náměstí 2/2“, nemá Ústavní soud zato, že dovolacím soudem nepřesné označení stěžovatele by mělo vést k záměně s Magistrátem hlavního města Prahy, se sídlem úřadu na adrese stěžovatele. Nápravu případných chyb či nesprávností v rozsudku lze přitom činit postupem dle § 164 a násl. obč. soudního řádu, nikoli cestou zrušení rozhodnutí Ústavním soudem.
17. Zbylé námitky stěžovatele směřují proti právním závěrům dovolacího soudu a lze je shrnout následovně. Stěžovatel je přesvědčen, že pokud má veřejnoprávní normou udělenou výjimku pro překročení hladiny hluku provozu na pozemní komunikaci (rozhodnutí Hygienické stanice hl. m. Prahy ze dne 27.11.2007, č.j. ÚPL/5960/80819/07), nelze již aplikovat soukromoprávní normu, konkrétně § 127 obč. zákoníku, popřípadě aplikovat tuto normu s ohledem na „aspekty sebereflexe veřejnoprávní normy“. Pokud obecné soudy „favorizovaly“ soukromoprávní normu, neodpovídá dle stěžovatele takový postup „moderním požadavkům na výklad práva“ a ve svém důsledku vede k „neřešitelným situacím, které v konečné instanci nepřinesou žádnou změnu a povedou jen k naprosto zbytečné enormní zátěži povinných subjektů“. Na podporu tohoto svého stanoviska předložil stěžovatel právní expertizu prof. Dr. JUDr. Karla Eliáše, s jehož závěrem o nemožnosti aplikace § 127 odst. 1 obč. zákoníku se Ústavní soud v posuzované věci neztotožňuje, a to s ohledem na povahu předmětu vlastnického práva stěžovatele – veřejné komunikace. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah (viz čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny), tedy shodný rozsah práv a povinností, což (na druhé straně) nevyklučuje rozdílnosti při jejich výkonu. Proto také je důvodný přístup Nejvyššího soudu, který stěžovateli vyložil, že „*předmětem žaloby není ochrana před imisemi v režimu veřejnoprávním, již se týká i úprava provedená směrnicemi evropského práva, ale v režimu občanskoprávním, jež představuje samostatný nárok vyplývající z § 127 odst. 1 o. z. Obecně sice platí, že opírá-li se napadený výkon vlastnického práva o úřední povolení a žalovaný nepřekročil meze tohoto povolení, je třeba považovat výkon vlastnického práva za oprávněný (srovnej R 65/1972).*“
18. Z obsahu ústavní stížnosti vyplývá, že její podstata spočívá v polemice se způsobem interpretace a následné aplikace (příp. jejího vyloučení) ustanovení § 127 obč. zákoníku, tedy jednoduchého práva obecnými soudy. Takto pojatá ústavní stížnost by stavěla Ústavní soud do pozice další instance v systému všeobecného soudnictví. Na druhé straně Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup, jehož výsledkem je sofistickované odůvodňování k prosazení zřejmě nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mimo jiné, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nálezy ve věci sp. zn. Pl.ÚS 21/96). Z ústavněprávního pohledu je nutno stanovit podmínky, při jejichž splnění má nesprávná aplikace podústavního práva obecnými soudy za následek porušení základních práv či svobod. Ústavní soud vymezil tyto podmínky

zejména následujícím výčtem: základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě (srov. např. nálezy sp.zn. III.ÚS 224/98, sp.zn. III.ÚS 150/99, sp.zn. II.ÚS 476/09). Přílišný formalismus při výkladu právních norem vedoucí k extrémně nespravedlivému závěru pak znamená porušení základních práv (viz např. nález sp.zn. IV.ÚS 1735/07, nález sp.zn. II.ÚS 3168/09).

19. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud není vázán pouze argumentací obsaženou v ústavní stížnosti, bylo zjištěno, že napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu, ale též jemu předcházejícím rozsudkem městského soudu, bylo porušeno základní právo stěžovatele na ochranu jeho majetku zakotvené v čl. 11 odst. 1 Listiny. Z hlediska hmotněprávního posouzení sporu mezi stěžovatelem a vedlejšími účastníky vycházely obecné soudy z ustanovení § 127 odst. 1 obč. zákoníku, podle něhož se vlastník věci musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného, nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv; proto zejména nesmí ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami pozemku nebo úpravami stavby na něm zřízené bez toho, že by učinil dostatečné opatření na upevnění stavby nebo pozemku, nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi, nesmí nechat chovaná zvířata vnikat na sousedící pozemek a nešetně, popřípadě v nevhodné roční době odstraňovat ze své půdy kořeny stromu nebo odstraňovat větve stromu přesahující na jeho pozemek. Toto ustanovení je na úrovni jednoduchého práva výronem regulace vlastnického práva v Listině, především v jeho sociálně ekonomickém pojetí vyjádřeném lapidárně převzetím tzv. Hedemanovy koncepce v čl. 11 odst. 3 Listiny: „*Vlastnictví zavazuje.*“, s navazujícím zákazem jeho zneužití na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Zákonodárce tak respektoval nepopíratelný poznatek, že vlastnictví neznamená absolutní svobodu vlastníka při výkonu jednotlivých oprávnění tvořících obsah vlastnického práva, ale že vlastníková svoboda je vymezena zákonem, že vlastnictví lze vykonávat jen v jeho mezích. Právní úprava tzv. sousedského práva, je regulací zaměřenou na řešení kolize dvou (více) subjektivních práv, typicky práv vlastnických. V takové situaci je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí sporu využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Tento příkaz k optimalizaci lze normativně odvodit z čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého základních práv a svobod musí být šetřeno při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, tudíž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize (srov. nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 41/02 a Pl. ÚS 34/04). Ústavní soud se však v posuzované věci neztotožňuje se závěry obecných soudů o takové aplikaci § 127 odst. 1 obč. zákoníku, jež vedla k uložení povinnosti stěžovatele zdržet se obtěžování vedlejších účastníků hlukem z pozemní komunikace.

20. Obecné soudy – podle názoru Ústavního soudu – nedostatečně zohlednily specifika obecného užívání místní pozemní komunikace a důsledky automobilového provozu na její okolí, čímž nerespektovaly podmínku pro rozlišení přípustných a nepřípustných zásahů do vlastnického práva, tj. „míru přiměřenou poměrům“. Tato podmínka, z pohledu testu proporcionality, je souladná s ústavními principy omezení jednoho ze základních práv – práva na ochranu majetku. Ústavní soud má tedy za to, že obecné soudy v situaci kolize dvou základních práv neodůvodněně preferovaly ochranu vlastnického práva vedlejších účastníků, jako vlastníků nemovitostí bezprostředně sousedících s pozemní komunikací, čímž zasáhly současně ústavně nekonformním způsobem do vlastnického práva stěžovatele. Je přitom nepochybné, že stav předmětné místní pozemní komunikace, včetně provozu na ní, je výsledkem mnohaletého vývoje, který mohl být mnohým z vedlejších účastníků znám již v době nabytí jejich vlastnického práva.



21. Pro danou věc je právně významné, že obec jakožto vlastník místní komunikace je povinna strpět obecné užívání této komunikace bez možnosti regulovat provoz na ní. Takové oprávnění náleží (s výjimkami stanovenými v § 24 odst. 8 zák. č. 13/1997 Sb. týkajících se případů, kdy hrozí nebezpečí z prodlení) - a to i v případě uzavření či částečného uzavření místní komunikace ve

smyslu § 24 odst. 2 tohoto zákona, příslušnému silničnímu správnímu úřadu; s vlastníkem pozemní komunikace je žádost o uzavírku pouze projednána. Je tedy zjevné, že obec, jakkoli je vlastníkem pozemní komunikace, není až na výjimky oprávněna provoz na ní jakkoliv regulovat, a ovlivnit tak negativní důsledky, které provoz na komunikaci způsobuje (mimo jiné též hlukové imise). Vzhledem k tomu, že obec nevyvíjí a ze zákona nemůže vyvíjet žádnou činnost, kterou lze ovlivnit provoz na pozemní komunikaci, je pojmově vyloučeno, aby jí byla uložena povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemní komunikaci. Analogicky lze poukázat na vyloučení odpovědnosti obce za škody vyplývající z provozu na pozemních komunikacích, jež je přímo zakotveno v § 27 odst. 4 zák. č. 13/1997 Sb., podle něhož platí, že vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku odpovídá podle obecných právních předpisů vlastníkům sousedních nemovitostí za škody, které jim vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací; neodpovídá však za škody vzniklé vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích. I tato koncepce vyloučení odpovědnosti za škodu způsobenou provozem na pozemních komunikacích zjevně vychází ze skutečnosti, že – na rozdíl od technického nebo stavebního stavu komunikací – je provoz na ní vlastníkem komunikace neovlivnitelný.

22. Ústavní soud nepochybně, že vlastnická práva vedlejších účastníků byla a jsou za daného stavu věci imisemi hluku porušována, avšak zaujímá stanovisko, že se tak neděje v míře nepřiměřené dlouhodobě se formujícím poměrům v okolí předmětné veřejné komunikace. K tomuto závěru dodává, že sami vedlejší účastníci jsou velmi pravděpodobně vykonavateli práva obecného užívání předmětné místní komunikace, neboť tuto komunikaci užívají k zajištění obslužnosti nemovitostí v jejich vlastnictví.

23. Pokud jde o postavení stěžovatele, Ústavní soud nesdílí zjednodušující stanoviska obecných soudů o tom, že posouzení způsobu splnění obecné povinnosti zdržet se obtěžování hlukem je výlučně otázkou případného výkonu rozhodnutí (exekuce). Podle Ústavního soudu je třeba zvážit i reálnost takového požadavku, a to s přihlédnutím k faktickým možnostem povinného subjektu (markantně vystupující do popředí u vlastníka veřejné komunikace), včetně jeho možností funkčních i finančních. Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že při svém rozhodování přihlížel ke skutečnosti, že stěžovatel (jak vyplývá z obsahu vyžádaného spisu obvodního soudu, provedl a provádí v současné době opatření, která by měla vyústit v další snížení imisí hluku způsobeného provozem na předmětné komunikaci (viz budování Pražského městského okruhu, návrh na vybudování protihlukové stěny na ulici 5. května). Jak vyplývá z odůvodnění rozhodnutí Hygienické stanice Hlavního města Prahy ze dne 27.11.2007, č.j. ÚPL/5960/80819/07, byla provedena organizační opatření ke snížení hluku a následně navržena opatření technického charakteru. Protihluková clona je navržena taktéž v úseku podél ulic Jihlavská a Bítovská, u obytných a školských objektů dojde k provedení úpravy okenních konstrukcí. V důsledku těchto opatření, jejichž předpokládané provedení vyvolá náklady ve výši 75 mil. Kč, by měl být hluk omezen na „rozumně dosažitelnou míru“, proto bylo stěžovateli povoleno časově (do 31. 12. 2012) omezené provozování zdroje hluku – předmětné pozemní komunikace. Ústavní soud má proto za to, že s ohledem na skutečnost, že jde o pátevní komunikaci hlavního města se silnou dopravní zátěží, není za daných podmínek a s přihlédnutím ke shora citovaným ustanovením zákona o pozemních komunikacích, na místě aplikovat § 127 obč. zákoníku způsobem, který zvolily městský soud a Nejvyšší soud, tedy způsobem zjevně nezohledňujícím reálnou situaci.

24. Za tohoto stavu Ústavní soud nepřiznal vedlejším účastníkům právo na náhradu nákladů řízení, neboť neshledal splnění podmínek § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu.

25. Vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem Ústavní soud ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadené rozsudky Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušil.

***P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.***

V Brně dne 11. ledna 2012

Vojen Güttler,  
předseda senátu