

soud by tím snad přitom neztratil schopnost sjednocovat judikaturu, jak mu to ukládá § 14 odst. 3 zákona o soudech a soudcích.

Ústavní soud svým dílem k řešení problému přispěl čerstvým nálezem z 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11, kterým ke dni 31. 12. 2012 ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) OSŘ zrušil. Není zde prostor pro širší rozbor tohoto rozhodnutí, je však zřejmé, že důvody pro zrušení napadeného ustanovení jsou jiné (pomlčíme-li o jejich příležitosti) než problémy, které toto ustanovení působí ve vztahu k ústavní stížnosti. Ústavní soud dokonce neváhal „svalit“ vinu za své hříchy „potrestané“ ve výše rozebíraných rozsudcích ESLP na nevyjasněnou interpretaci tohoto ustanovení v judikatuře Nejvyššího soudu.<sup>103</sup>

#### IV. Závěr

Výše uvedený komentovaný přehled si nekladl za cíl zevrubně vyčerpávat celé téma; ostatně jen spolehlivé znakování síly jednotlivých názorových proudů na jednotlivé dílčí aspekty v rámci Ústavního soudu a jejich proměn v čase by si vyžadovalo mnohem větší prostor. Záměrem bylo spíše shrnout historii reflexe tohoto problému v judikatuře ESLP a poskytnout určitý dílčí podklad pro jeho budoucí řešení.

Ačkoli dosavadní finanční dopady rozsudků, v nichž ESLP konstatoval porušení práva na přístup k (Ústavnímu) soudu, jsou v porovnání s jinými odsuzujícími rozsudky minimální,<sup>104</sup> nelze snad tvrdit, že by zde z toho důvodu nebyla snaha výše nastíněný problém řešit, naopak. Přesto se po devíti letech, které uplynuly od prvotního „zhotnění“ tohoto problému v judikatuře ESLP, ocitáme v jistém smyslu znovu na začátku. Nelze pochybovat o tom, že by vhodná legislativní úprava příslušných procesních kodexů nebo zákona o Ústavním soudu mohla přinést řešení, které by bylo s to zabránit

tomu, aby štrasburskou jurisdikci omývaly další vlny stížností na staronové téma. Ať již je ale právní úprava jakákoli, Ústavní soud by se při její aplikaci měl řídit pravidlem *in dubio pro libertate*;<sup>105</sup> nezdá se, že by tak činil vždy, kdy tak učinit může. Navíc, vždy bychom po Ústavním soudu měli mít právo požadovat, aby – připouští-li právní úprava více než jeden možný procesní postup – se uvnitř dohodl na tom, který z nich bude navenek zastávat.<sup>106</sup> Byť by to byl postup z pohledu stěžovatelů méně příznivý, naděje na jeho obhajobu před ESLP bude sotva reálná, pokud jej nebude Ústavní soud zastávat jednotně.

103) Viz bod 67 nálezu. To, že je tomu spíše naopak, tedy že „Česká republika je relativně často volána k mezinárodní odpovědnosti před ESLP“ pro „nevyjasněnost rozhodovací praxe samotného Ústavního soudu“, odhaluje ve svém odlišném stanovisku soudce Kůrka (oddíl III *in fine*).

104) ESLP v těchto případech nikdy neshledal existenci příčinné souvislosti mezi porušením Úmluvy a případně namítanou majetkovou škodou a stěžovateli případně přiznal pouze náhradu nákladů řízení ve výši stovek eur. Pokud jde o nemajetkovou újmu, až donedávna měl také vždy za to, že konstatování porušení Úmluvy provedené v rozsudku je adekvátním a dostatečným zadostiučiněním v daném směru (viz např. *Vodárenská akciová společnost, a. s.*, § 40). Od loňského roku však na tuto otázku změnil názor a v těchto případech začal přiznávat částku 4 000 EUR jako zadostiučinění za nemajetkovou újmu (viz *Tieze a Semeráková*, § 52; *Janýr a další*, § 61; *Šurý*, § 35).

105) Viz např. náleze z 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, § 50: „Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterébo základního práva či svobody. Tento princip „in dubio pro libertate“ plyne přímo z ústavního pořádku... Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem...“

106) Srov. *Schorm, V.A.* Několik slov na okraj novely zákona o Ústavním soudu č. 83/2004 Sb. In: *Kysela J. (ed.) Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech (vznik - vývoj - problémy a úvahy de lege ferenda)*. Sborník příspěvků. Praha: Eurolex Bohemia, a. s., 2006, s. 171-172; *Sládeček, V.* Dosavadní novelizace zákona o Ústavním soudu a jejich vliv na koncepci zákona. In: *tamtéž*, s. 44-45.

## DISKUSE

### Princip proporcionality v rozhodování Ústavního soudu (Nad rozsudkem Ústavního soudu k aplikaci § 127 odst. 1 ObčZ)

JUDr. Alena Bányaiová, CSc., Praha\*

#### I. Úvodem

Pozornosti Ústavního soudu se v nedávné době dostala problematika výkonu vlastnického práva a jeho omezení v souvislosti s imisemi. Nálezem z 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, zrušil Ústavní soud rozsudky Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu ČR, jimiž bylo na základě § 127 odst. 1 ObčZ hlavnímu městu Praha uloženo, aby se zdrželo rušení hlukem pocházejícím z provozu na pražské magistrále.<sup>1</sup> Uvedenými rozsudky bylo podle Ústavního soudu porušeno základní právo hlav-

ního města Prahy na ochranu majetku zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Listina“).

Ústavní soud přistoupil k aplikaci § 127 odst. 1 ObčZ z hledisek, které se podstatně liší od hledisek uplatňovaných v poměrně ustálené judikatuře obecných soudů, a zároveň některé myšlenky vyslovené Ústavním soudem mohou mít význam i pro aplikaci úpravy omezení vlastnického práva obsažené v novém občanském zákoníku. Může být proto užitečné na některé tyto myšlenky upozornit a otevřít o nich diskusi.

#### II. Žaloba vlastníků nemovitostí sousedících s pražskou magistrálou

Soudní řízení bylo iniciováno žalobou 30 žalobců, převážně vlastníků bytů v domech podél magistrály v ob-

\* Autorka je advokátkou v advokátní kanceláři Bányaiová Vožehová, s.r.o.

1) Šlo o rozsudek MS v Praze sp. zn. 54 Co 390/2007 a rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 3281/2008

lasti Michle, kteří dlouhodobě trpěli vysokou hlukovou zátěží pocházející ze silničního provozu na magistrále. Žalobci pomocí opakovaných akustických měření prokazovali, že hluk pocházející z provozu na magistrále podstatně převyšuje limity stanovené nařízením vlády č. 88/2004 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, a to i limity stanovené pro oblast v okolí hlavních komunikací, kde je hluk z těchto komunikací převažující. Tvrdili, že jsou nadměrným hlukem obtěžováni nad míru průměrnou poměrům a také, že trvalým zvýšeným hlukem jsou ohroženi ve výkonu některých Ústavou zaručených práv, zejména práva na zdraví. Vzhledem k tomu, že žalovaný, jako vlastník komunikace, z níž hluk vychází, vykonává své vlastnické právo tak, že nepřipustně obtěžuje sousední vlastníky nemovitostí a dokonce ohrožuje jejich práva, domáhali se žalobci ochrany podle § 127 odst. 1 ObčZ a žádali, aby se žalovaný nepřipustného rušení hlukem zdržel, a to na limity stanovené citovaným nařízením vlády pro okolí hlavních komunikací.

Obvodní soud pro Prahu 1, jako soud první instance, žalobu zamítl. Na základě provedených důkazů zjistil a konstatoval, že žalobci jsou trvale obtěžováni nadměrným hlukem pocházejícím z komunikace vlastněné žalovaným a že se domáhají ochrany v souladu s příslušnou právní úpravou. Nicméně uzavřel, že s ohledem na to, že hlavní město Praha nemůže regulovat nebo omezovat provoz na komunikaci, neboť není jejím provozovatelem, a s ohledem na skutečnost, že se nechová pasivně a připravuje dlouhodobá, technicky a finančně náročná řešení, nezbuďte žalobcům než imise hluku trpět do té doby, než tato řešení budou realizována. Požadavek na zdržení se emisí hluku byl podle soudu první instance nereálný a proto nevykonatelný.

K odvolání žalobců o věci rozhodl Městský soud v Praze, který prvoinstanční rozsudek změnil a žalobě vyhověl. Uložil městu, aby se zdrželo rušení hlukem pocházejícím z provozu na vymezeném úseku magistrály tak, aby hodnota ekvivalentní hladiny akustického tlaku nepřesahovala hodnoty požadované žalobci odpovídající limitům hlukových emisí přípustným podle příslušného hygienického předpisu. Odvolací soud vyšel ze zjištění, k nimž na základě provedených důkazů dospěl soud prvního stupně, a doplnil dokazování rozhodnutím Hygienické stanice hl. m. Prahy, jímž byla žalovanému povolena do 31. 12. 2012 výjimka z dodržování hlukových limitů stanovených nařízením vlády č. 88/2004 Sb., a to prakticky na stávající úrovni. Uzavřel, že výrok rozhodnutí, jímž byla výjimka udělena, je závazný jen pro účastníky řízení o jejím udělení, tj. jen pro hlavní město Praha. Na právo žalobců domáhat se ochrany svého vlastnictví proti emisím hluku však žádný vliv nemá. V řízení bylo prokázáno, že žalobci jsou obtěžováni hlukem nad míru průměrnou poměrům, a proto bylo třeba žalobě vyhovět.

Nejvyšší soud zamítl dovolání hlavního města Prahy a odvolací rozsudek potvrdil. Poukázal na svou ustálenou judikaturu, podle níž vlastníku sousední nemovitosti náleží ochrana proti obci jako vlastníka nemovitosti, z níž vychází rušení podle § 127 odst. 1 ObčZ. Obec jako vlastník nemovitosti se může domáhat prostředků ochrany vlastnického práva dané občanským zákoníkem v rámci úpravy sousedských práv, ale také musí respektovat omezení svého vlastnického práva, která jsou touto úpravou

stanovena. Při posouzení aplikovatelnosti § 127 odst. 1 ObčZ na danou situaci se Nejvyšší soud zabýval vztahem mezi ochranou poskytovanou tímto soukromoprávním ustanovením a veřejnoprávními prostředky ochrany před hlukem, včetně zmíněné výjimky z dodržování hlukových limitů. Konstatoval, že i v případech, kdy obtěžování vychází z činnosti, ke které bylo vydáno úřední povolení, nevylučuje to ochranu proti obtěžování způsobenému touto činností podle § 127 odst. 1 ObčZ. Sousední vlastníci mají nárok na ochranu podle tohoto ustanovení, budou-li obtěžováni nad míru průměrnou poměrům, i když imise nepřesáhnou meze dané správním předpisem.

Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podané hlavním městem Praha k povaze úpravy obsažené v § 127 odst. 1 ObčZ uvedl, že jde o regulaci „zaměřenou na řešení kolize dvou (více) subjektivních práv, typicky práv vlastnických“. Podle Ústavního soudu obecné soudy „nedostatečně zohlednily specifika obecného užívání místní pozemní komunikace a důsledky automobilového provozu na její okolí, čímž nerespektovaly podmínku pro rozlišení přípustných a nepřipustných zásahů do vlastnického práva, tj. ‚míru průměrnou poměrům‘... Tato podmínka, z pohledu testu proporcionality, je souladná s ústavními principy omezení jednoho ze základních práv – práva na ochranu majetku.“ Dále Ústavní soud konstatoval, že obecné soudy v situaci kolize dvou základních práv neodůvodněně preferovaly ochranu vlastnického práva žalobců, jako vlastníků nemovitostí sousedících s pozemní komunikací, čímž současně zasáhly ústavně nekonformním způsobem do vlastnického práva hlavního města Prahy.<sup>2</sup> Proto ústavní stížnosti vyhověl.

Specifika obecného užívání pozemní komunikace, resp. jeho důsledky a kritérium míry „průměrné poměrům“ jsou otázkami, jejichž řešení v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 451/11 doznalo překvapivého obratu oproti ustálené soudní praxi i názorům hojně zastávaným odbornou literaturou. Proto je účelné je blíže rozebrat.

### III. Obecné užívání pozemní komunikace – vliv na postavení vlastníka

Pro danou věc je podle Ústavního soudu právně významné, že obec jakožto vlastník místní komunikace je povinna strpět obecné užívání této komunikace bez možnosti regulovat provoz na ní. Oprávnění regulovat provoz náleží s určitými výjimkami silničnímu správnímu úřadu a obec, jakkoli je vlastníkem pozemní komunikace, není oprávněna provoz na ní regulovat a tak ovlivnit negativní důsledky, které provoz na komunikaci způsobuje, tj. i imise hluku. „Vzhledem k tomu, že obec nevyvíjí a ze zákona ani 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.“<sup>3</sup> Dále Ústavní soud poukazuje na analogii s vyloučením odpovědnosti obce za škody vyplývající z provozu na pozemních komunikacích podle

2) Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 451/11, bod 20.

3) Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 451/11, bod 21.

§ 27 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích („PozKom“).<sup>4</sup>

Otázkou obecného užívání a jeho vlivu na obsah vlastnického práva vlastníka věci, jež je předmětem obecného užívání, se odborná literatura, jak současná, tak předválečná, zabývala. V civilistické literatuře převládá pojetí, podle něhož věnování věci k obecnému užívání nemění obsah vlastnického práva k dané věci. Např. P. Havlan při rozboru současné úpravy vlastnictví územních samosprávních celků považuje za podstatné to, že tyto celky představují plnohodnotné subjekty vlastnického práva. „Mají tedy jako vlastníci, principiálně v rovném postavení s jinými vlastníky, všechna vlastnická oprávnění, a jsou také v zásadě stejně omezovány jako jiní vlastníci. To, že je v některých aspektech na ně „veřejnoprávní“ úprava přísnější než na ostatní vlastníky, je věc další. Vzhledem k jejich nezastupitelné pozici při naplňování tzv. sociální funkce vlastnictví a veřejného zájmu mohou být označovány za vlastníky se zvláštním posláním.“<sup>5</sup> To je plně konzistentní s prvorepublikovou literaturou komentující obecný zákoník občanský z roku 1811 (ABGB). J. Sedláček píše: „Mimo toto omezení, co do veřejného užívání pozemků, není žádného omezení co do zákazu immissi, nanejvýš nelze se dovolávat veřejného zájmu, plynoucího z činnosti působící immissi.“<sup>6</sup>

Všechny tyto úvahy mají svou platnost i v tomto případě. Je pravdou, že regulace provozu náleží do působnosti silničních správních úřadů. Tyto úřady rozhodují o zařazení pozemních komunikací do jednotlivých kategorií (dálnice, silnice, místní komunikace a účelová komunikace), rozhodují o jednotlivých otázkách provozu na pozemních komunikacích, rozhodují o omezení obecného užívání uzavírkami a objízdkami, rozhodují o zvláštním užívání apod.

Silničním správním úřadem pro dálnice a rychlostní silnice je Ministerstvo dopravy, pro silnice I. třídy v určitých věcech krajský úřad, pro silnice II. a III. třídy obecní úřady s rozšířenou působností a pro místní a účelové komunikace jsou silničním správním úřadem obce (§ 40 PozKom). To znamená, že obec je jednak vlastníkem místní komunikace, jednak silničním správním úřadem, který rozhoduje o všech věcech, které souvisí s obecným užíváním této komunikace. Znamená to rovněž, že premisa, podle níž je obec jako vlastník místní komunikace vyloučena z rozhodování o provozu na ní a nemůže je ovlivnit, je nepravdivá. Dále to znamená, že i závěr postavený na této premise, tj. že v důsledku regulace provozu na místní komunikaci veřejnou mocí je obec zbavena autonomie vůle při rozhodování o předmětu svého vlastnictví, a nemohou tak pro ni platit omezení týkající se výkonu jejího vlastnického práva, je nepravdivý a nesprávný. Z hlediska vlastnické autonomie, tj. z hlediska možnosti tvořit vlastní vůli ohledně podmínek užívání předmětu vlastnictví, je nerozhodné, že obec je v jakési dvojjediné pozici, tj. že je vlastníkem vystupujícím v soukromoprávní sféře a vedle toho je nadána i oprávněním svá rozhodnutí vyjadřovat i pomocí veřejnoprávních prostředků.

Rovněž analogie s vyloučením odpovědnosti za škodu podle § 27 PozKom kullhá. Ani tato úprava nereaguje na to, že by regulace provozu byla mimo rozhodovací sféru vlastníka komunikace. Jde čistě jen o vyjádření skutečnosti, že ti, kdo dopravní prostředky provozují, také od-

povídají za to, že tím někomu způsobí škodu, byť své vozidlo provozují na nemovitosti, která jim nepatří.

Specifika obecného užívání pozemní komunikace tedy nemohou odůvodnit vyloučení aplikace § 127 odst. 1 ObčZ na důsledky imisi pocházejících z provozu na komunikaci vlastněné obcí. Koneckonců Ústavní soud konstatoval že „vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah (viz čl. 11 odst. 1 Listiny), tedy shodný rozsah práv a povinností, což (na druhé straně) nevylučuje rozdílnosti při jejich výkonu.“

#### IV. Obtěžování jiného a ohrožování výkonu práv

Podle § 127 odst. 1 ObčZ vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Po tomto obecném vymezení limitu vlastnické svobody, označovaném jako generální klauzule, určuje druhá věta téhož odstavce, která jednotlivá jednání mohou k obtěžování vést, jako je hluk, prach, popílek, kouř plyny, stínění, vibrace, pevné či tekuté odpady apod., a konečně odstraňování kořenů nebo převisů přesahujících na sousední pozemek.

Judikatura již dříve vysvětlila, že generální klauzule obsahuje dvě skutkové podstaty – obtěžování jiného a vážné ohrožování jeho práv. Podle rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1935/2003 „obtěžování je právně významné jen v případě, že je „nad míru přiměřenou poměrům“, zatímco pokud by v důsledku imise došlo k vážnému obžehování výkonu práva, je otázka míry přiměřené poměrům bez významu. Rozdíl mezi obžehováním výkonu práva a obtěžováním jiného spočívá v tom, že obžehování se týká přímo výkonu práv chráněného subjektu nebo dokonce jejich existence; obtěžování vlastnímu výkonu práv nebrání, ale činí jej obtížným nebo nepřijemným. Pokud v důsledku jednání vlastníka dochází k vážnému obžehování vlastnického práva jiného, spočívajícího v poškozování věci, jde o neoprávněný zásah podle § 127 odst. 1 o.z. bez ohledu na to, zda tento zásah překračuje míru přiměřenou poměrům.“ Odborná literatura k tomu dodává, že u obtěžování může jít jak o obtěžování vlastníka samotného, členy jeho rodiny

4) Ústavní soud zde fakticky převzal závěry expertizy Prof. Dr. JUDr. Karla Eliáše, kterou na podporu své ústavní stížnosti předložilo hlavní město Praha, jejíž některé části Ústavní soud ve svém nálezu citoval, přestože je odmítl jako odporující čl. 11 odst. 1 Listiny. Šlo o tyto závěry zmíněné expertizy, jak jsou citovány v bodu 6 nálezu: „Místní komunikace přikázal zákon do vlastnictví obcí a současně je zatížil veřejnoprávní povinností obce stpět 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... Zákaz obtěžovat sousedy imisemi je funkčně odůvodněn jen v těch případech, kdy vlastník věci ze své vůle věc užívá nebo požívá (nebo ji ze své vůle přenechá k užívání 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 předmět vlastnictví pod kontrolou. To vede k závěru, že v takovém případě není pro aplikaci § 127 odst. 1 občanského zákoníku prostor.“

5) Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 192.

6) Sedláček, J. Vlastnické právo. 1. vydání. Praha : Právnícké knihkupecství a nakladatelství V. Linhart, 1935, s. 101.

nebo o jiné osoby, které se svolením souseda užívají jeho nemovitost, což je např. obtěžování hlukem, pachem, kouřem. Jiné imise nemají charakter osobního obtěžování a jde spíše o vliv na nemovitost samu, jako u popílku, tekutých a pevných odpadů a stínění.<sup>7</sup>

Lze tedy dovodit, že obě skutkové podstaty se liší především v účincích, které imise či další zakázaná jednání mají na práva sousedního vlastníka, zda výkon práv sousedního vlastníka pouze ztěžují, nebo jej přímo ohrožují, porušují. Kritérium „míra přiměřená poměrům“ má význam jen u oné „slabší“ míry zásahu, u obtěžování. Zákon nezakazuje jakékoli obtěžování, ale jen takové, které přesahuje určitou mez, již kvalifikuje jako „míru přiměřenou poměrům“. Literatura i judikatura se shodují v tom, že otázku, zda obtěžování jde nad míru přiměřenou poměrům, je třeba především posuzovat podle poměrů místních, jinak se posuzují účinky průmyslových exhalací v průmyslové části města a v lázeňském městě.<sup>8</sup> Připomíná se ovšem, že kritériem nemusí být jen poměry místní, ale může jít i o poměry dané k určitému druhu činnosti (např. hluk obvyklý při provozu autodílny, která je v místě povolena).<sup>9</sup>

## V. Míra přiměřená poměrům – § 127 odst. 1 ObčZ

Ochrana před některými imisemi, zejména hlukem, je regulována i veřejnoprávními předpisy. Odborná literatura, současná i předválečná, se shoduje v tom, že míra přiměřená poměrům je překročena vždy, pokud obtěžování jde nad limit stanovený právním předpisem, a to bez ohledu na to, zda jde o obtěžování v místě obvyklé nebo obvyklé u určitého druhu činnosti. Jako příklad se uvádí, že pokud je překročen limit hluku stanovený v hygienickém předpisu, jde vždy o obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, i když v daném místě může jít o hluk obvyklý. Vychází se z toho, že obtěžování zakázané právním předpisem je vždy nepřipustné a je třeba proti němu poskytnout ochranu i v řízení podle § 127 odst. 1 ObčZ.<sup>10</sup>

Stejně tak se odborná literatura shoduje v tom, že právně významným obtěžováním může být i obtěžování (imise) takové, které sice nepřekračuje limity stanovené obecně závazným předpisem, ale překračuje míru obvyklou v daném místě, a to i s přihlédnutím k míře dané v jiných obdobných místech.<sup>11</sup> K tomuto závěru dospěl i Nejvyšší soud, a to nejen v rozsudku, který byl předmětem ústavní stížnosti, ale i v rozsudcích dalších, např. sp. zn. 22 Cdo 2808/2007.

V daném případě bylo prokázáno, že imise hluku přesahují limity stanovené příslušnými správními předpisy právě pro okolí hlavních komunikací. Hlavní město Praha předložilo v rámci odvolacího řízení výjimku z hlukových limitů stanovených těmito předpisy, která mu byla udělena rozhodnutím Hygienické stanice hl. m. Prahy. Ústavní soud se k účinkům této výjimky nevyjádřil, nicméně z ní citoval k ilustraci situace, v níž se hlavní město Praha nachází, a pro niž není podle Ústavního soudu „na místě aplikovat § 127 občanského zákoníku způsobem, který zvolily městský soud a Nejvyšší soud tedy způsobem zjevně nezohledňujícím reálnou situaci“.

Ustanovení § 127 odst. 1 ObčZ výslovně nerozlišuje či neupravuje zvláštnosti ochrany podle toho, zda imise jsou způsobeny provozem úředně povoleným nebo jiným. Věc je řešena pomocí onoho kritéria „míra přiměřená poměrům“, což v návaznosti na svou dosavadní judikaturu učinil i Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 22 Cdo

3281/2008. Nejvyšší soud zdůraznil, že předmětem žaloby byla ochrana před imisemi nikoli v režimu veřejnoprávním, ale občanskoprávním, která představuje samostatný nárok vyplývající z § 127 ObčZ. Uvedl, že „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 65/72). Jde však jen o oprávnění z hlediska veřejného práva. Bude-li tedy obtěžování vycházet z činnosti, ke které bylo vydáno úřední povolení, nevylučuje to ochranu proti obtěžování způsobenému touto činností podle § 127 odst. 1 obč. zák.“ Literatura uznává, že pokud například byla ve správním řízení řádně povolena stavba dálnice, stává se dosavadní míra přiměřená poměrům nevýznamná a platí jen míra přiměřená obecně poměrům u dálnic. Ani to však neznamená, že jde o povolení obtěžovat hlukem nad míru přiměřenou poměrům v této či jiné obdobné lokalitě.<sup>12</sup>

Povolení vydané správním orgánem zásadně neopravňuje toho, jemuž je vydáno, zasahovat do práv jiných. I ve správním řízení platí zásada, že rozhodnutí se nemůže dotknout práv někoho, kdo nebyl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno.<sup>13</sup> „Nelze tedy upřít právo na ochranu tomu, kdo je rušen provozem realizovaným na základě rozhodnutí, na jehož vydání nemohl mít vliv, k němuž se nemohl vyjádřit a nemohl uplatnit svá práva, protože nebyl účastníkem nebo s ním nebylo jako s účastníkem zacházeno.“<sup>14</sup>

V daném případě úřední povolení, z něhož hlavní město Praha dovozovalo nelegitimitu požadavku žalobců a k němuž zřejmě přihlédl i Ústavní soud, představovala zmíněná výjimka vydaná Hygienickou stanicí hl. m. Prahy. O výjimce se však žalobci dozvěděli až při ústním jednání v rámci odvolacího řízení, nebyli účastníky řízení, v němž byla udělena, neměli žádnou možnost se k ní vyjádřit. Účastníky řízení o výjimce ani být nemohli. Podle § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, účastníkem řízení o udělení výjimky z hlukových limitů je pouze ten, kdo o výjimku žádá. Závěr Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu, že žalobcům přísluší ochrana podle § 127 odst. 1 ObčZ, byl tedy namístě.

V souvislosti s imisemi pocházejícími z úředně schváleného provozu je vhodné připomenout úpravu imisí podle obecného zákoníku občanského z roku 1811 (ABGB). Podle § 364 ABGB „vlastník pozemku může sousedovi zakázat, co působí, že z jeho pozemku vní-

7) Spáčil, J., Bičovský, J., Mareček, J., Wurstová, J. Sousedská práva 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Leges, 2010, s. 168.

8) Tamtéž, s. 161. Podobně K. Eliáš uvádí, že i když zákon výslovně neklade důraz na místní poměry, výkladem k tomu lze dospět - Eliáš, K. a kol. Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 1. svazek. Praha : Linde, 2008, s. 544.

9) Spáčil, J., Bičovský, J., Mareček, J., Wurstová, J., op. cit. sub 7, s. 161.

10) Tamtéž, s. 163, rozsudek NSS sp. zn. 9 As 61/2007.

11) Tamtéž, s. 163. Podobně J. Sedláček píše: „Policejní předpisy jsou sice vodítkem, ale ne vylučným. Je sice pravda, že míra imisí nesmí odporovat policejním předpisům o kouři, bluku atp., ale je-li v daném prostředí obvyklá míra menšího obtěžování, tedy platí tato menší míra. Ochrana podle § 364 II. jde dále než ochrana podle policejních předpisů, ale není libovolná, neboť užší hranice je dána úplně objektivním měřítkem: „způsob v místě obvyklý“ (Sedláček, J., op. cit. sub 6, s. 106).

12) Spáčil, J., Bičovský, J., Mareček, J., Wurstová, J., op. cit. sub 7, s. 223 a 224, rovněž Spáčil, J. Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku. 2. doplněné vydání. Praha : C. H. Beck, 2005, s. 152 a násl.

13) Viz např. rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 100/2002.

14) Spáčil, J., Bičovský, J., Mareček, J., Wurstová, J., op. cit. sub 7, s. 223.

*kají odpadové vody, kouř, plyn, teplo, zápach, blomoz, otřesy a podobné, pokud to převyšuje míru podle místních poměrů obvyklou a podstatně obmezuje užívání pozemku v místě obvyklé. Přímo je přiváděti, není-li k tomu zvláštního důvodu právního, je za všech okolností nepřipustné.*“ Pro případ rušení provozem na základě povolení stanovil ABGB v § 364a, že „*je-li obtěžování na sousedově pozemku vyvoláno nad míru přiměřenou poměrům úředně schváleným zařízením, nelze žalovat o zdržení se rušení, nýbrž jen o náhradu škody, byť obtěžování bylo vyvoláno okolnostmi, ke kterým při úředním jednání nebylo přiblíženo.*“

Tehdejší literatura o právu na náhradu škody, které měli sousední vlastníci k dispozici v případech, kdy imise pocházely z provozu, který byl úředně schválen, uváděla, že jde o „*náhradu škody, která však je zásadně rozdílná od obecné žaloby na náhradu škody*“. Zdůrazňovala, že „*jde prostě na vyrovnání výhody z provozovacího privilegia na straně jedné a újmy majitele pozemku na straně druhé... Podobá se tím právě žalobě vlastnické a zdržovací, neboť je také ovládána zásadou, že svoboda jednoho nemá býti újmou druhého. Jestliže však podle § 364 vyrovnání se děje omezením svobody imitentovy, zde se děje vyrovnání penězi obroženému při zachování privilegované činnosti imitentovy.*“<sup>15</sup>

Současná rakouská judikatura i odborná literatura uplatnění právních prostředků podle § 364a ABGB dále upřesňují. Zdůrazňuje se, že „*nemožnost podat zdržovací žalobu je odůvodněna pouze tam, kde veřejné právo plní zájmy ochrany před imisemi způsobem rovnocenným soukromému sousedskému právu a na to navazující ochraně civilního soudu*“. Zároveň musí správní předpisy poskytovat i potřebné procesní záruky ochrany práv souseda, musí se konat řízení, v nichž soused může uplatnit své námitky, a to nejen z obecného hlediska, ale i z hledisek sledovaných sousedským právem, apod. Pokud tato kritéria splněna nejsou, je soused oprávněn podat i zdržovací žalobu.<sup>16</sup>

Je tedy zřejmé, že ani specifická úprava § 364a ABGB nevyklučuje plně zdržovací žalobu v případech, kdy imise pocházejí ze zdroje, jehož provoz byl úředně povolen a je regulován veřejným právem. Navíc, podobně jako české soudy, kladou rakouské soudy i rakouská odborná literatura důraz na to, zda veřejnoprávní prostředky poskytují dotčeným vlastníkům stejnou ochranu, jakou jim poskytuje sousedské právo. Lze snad jen dodat, že v případě pražské magistrály, kdy nejde o komunikaci, o jejíž výstavbě by se teprve rozhodovalo, vlastníci sousedních nemovitostí prakticky žádné prostředky veřejného práva nemají. Nejsou účastníky žádného řízení, v němž jsou vydávána opatření, jimiž se reguluje provoz na komunikaci, nemohou se obracet na orgány veřejného zdraví, které vykonávají dozor nad dodržováním limitů hluku, neboť také nejsou účastníky žádného z řízení vedeného těmito orgány v rámci jim svěřeného dozoru, nemají legitimaci k tomu, aby mohli jejich rozhodnutí napadat a domáhat se nápravy důsledků vad těchto rozhodnutí, apod.

Prakticky totožnou úpravu imisí jako § 364 a 364a ABGB obsahuje i nový občanský zákoník. Podle § 1013 odst. 1 se vlastník „*zdrží všebo, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikající na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání*

*pozemku; to platí i o vnikání zvířat. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod.*“ Podle druhého odstavce tohoto ustanovení „*jsou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřiblížilo. To neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen.*“<sup>17</sup>

## VI. Míra přiměřená poměrům v pojetí Ústavního soudu

Ústavní soud nepochybně, že vlastnická práva osob bydlících v okolí pražské magistrály „*byla a jsou imisemi hluku porušována*“, ovšem zaujal „*stanovisko, že se tak neděje v míře nepřiměřené dlouhodobě se formujícím poměrům v okolí předmětné veřejné komunikace*“. Obecným soudům vytkl, že nerespektovaly míru přiměřenou poměrům jako podmínku pro rozlišení přípustných a nepřipustných zásahů do vlastnického práva. Proto, že obecné soudy tuto podmínku pominuly a vyhověly žalobě, porušily podle Ústavního soudu právo obce, hlavního města Prahy, na ochranu majetku, zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny. Východiskem pro rozhodnutí Ústavního soudu tedy bylo posouzení kritéria míry přiměřené poměrům jako projevu principu proporcionality, který musí být respektován při posouzení kolize dvou vlastnických práv.

Blíží pohled na důvody, proč si Ústavní soud myslí, že nebylo správně použito kritérium míry přiměřené poměrům, přináší nemalá překvapení. Za prvé, Ústavní soud přehlédl, že toto kritérium se podle § 127 odst. 1 ObčZ uplatní jen tehdy, znamenají-li imise jen *obtěžování* sousedního vlastníka při výkonu jeho práv. Je-li jejich intenzita taková, že práva sousedního vlastníka jsou *obrožována, porušována*, je hledisko míry přiměřené poměrům bez významu.<sup>18</sup> Ústavní soud tedy princip proporcionality zasadil úplně jinam než § 127 odst. 1 ObčZ

15) Sedláček, J., op. cit. sub 6, s. 113 a 115.

16) Schwimann, ABGB. Praxiskommentar. 3., neu bearbeitete Auflage. Band 2 § 285-530 ABGB und NWG0. Lexis Nexis ARD Orac, s. 117-120.

17) Důvodová zpráva k tomu uvádí: „*Nepřímé imise mají být zakázány rovněž, avšak jen za podmínky, že jsou místním poměrům nepřiměřené a podstatně omezující obvyklé užívání pozemku v daném místě... Druhý odstavec vylučuje zdržovací žalobu pro imise ze závodu úředně schváleného (nejednalo-li se ovšem o imise přímé); pokud ale takové imise převyšují obvyklou míru a podstatně omezují užívání sousedova pozemku, náleží sousedovi náhrada škody. Vzhledem k tomu, že úprava náhrady škody v části třetí stojí na zásadě, že při její náhradě má prioritu restitutio in integrum, což v daném případě není možné (musela by se odstranit příčina, tedy závodní provoz úředně schválený, čemuž se právě mání zabránit), navrhuje se výslovně uvést, že lze žádat pouze relutární náhradu.*“ Významné je tedy rovněž kritérium míry přiměřené poměrům v daném místě. Ustanovení § 1013 odst. 2 věta poslední má patrně řešit právě případy, kdy obtěžování v důsledku úředně schváleného provozu se vymyká i příslušnému úřednímu schválení; zdržovací žaloba má v takových případech být umožněna. Snad lze jen poznamenat, že není úplně jasné, zda touto větou se skutečně dosáhne zamýšleného řešení. Úřední schválení se z hlediska imisí většinou netýká samotného provozu a jeho intenzity, ale důsledků tohoto provozu, např. množství imisí hluku při povolování stavby pozemních komunikací, imisí SO<sub>2</sub> při výstavbě a rekonstrukci elektráren, apod.

18) Spáčil, J., Bičovský, J., Mareček, J., Wurstová, J., op. cit. sub 7, s. 156, rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 1935/2003.

a prohlásil, že je v pořádku, jsou-li vlastnická práva porušována, tj. nejde jen o obtěžování, je-li porušování jen malé.

Za druhé, Ústavní soud vůbec pominul, co hledisko míry přiměřené poměrům podle § 127 odst. 1 ObčZ znamená. Pominul, že toto hledisko bere v úvahu míru, v jaké rušení působí na okolní vlastníky, míru jejich obtěžování v místě, v němž žijí, nebo v jiných obdobných místech. Jak bylo řečeno, jinak se posuzují účinky exhalací a hluku v lázeňském městě, jinak v průmyslových oblastech, jinak účinky chovu včel na venkově, jinak ve městě. Proto se zákaz imisí uplatní jen tehdy, pokud imise přesáhnou míru, která se v místních poměrech dané oblasti stala takřkajíc společensky únosnou. V případě pražské magistrály bylo obecnými soudy zjištěno, že imise hluku výrazně přesahuje míru stanovenou hygienickými předpisy pro okolí rychlostních silnic, dálnic a podobných pozemních komunikací, což je považováno vždy za stav přesahující míru přiměřenou poměrům.<sup>19</sup> To však Ústavní soud nezajímalo a důležité, či jak říká „právně významné“, pro něj bylo to, že obec jako vlastník pozemní komunikace je povinna strpět obecné užívání této komunikace bez možnosti regulovat provoz na ní. Připomněl k tomu ještě, že sami žalobci jsou „pravděpodobně vykonavatelé práva obecného užívání komunikace, neboť ji užívají k zajištění obslužnosti nemovitostí v jejich vlastnictví“. Konečně uzavřel, že soudy nezházely reálnost požadavku žalobců a nepřihlédly k funkčním a finančním možnostem města.<sup>20</sup>

Kritérium míry přiměřené poměrům je tak v pojetí Ústavního soudu postaveno úplně „na hlavu“. Místo toho, aby Ústavní soud posuzoval, zda a v jakém rozsahu rušení pocházející z nemovitosti jednoho vlastníka zasahuje do práv vlastníků sousedních a zda přesahuje míru považovanou v daném místě za únosnou, se zaměřil na to, jakým způsobem rušitel ovlivňuje či může ovlivnit důsledky činnosti provozované na jeho nemovitosti. Nejde však jen o to. Pro Ústavní soud nebylo vůbec podstatné, a ani to nezkoumal, že obec není tak bezmocná ohledně provozu na pozemní komunikaci, kterou vlastní. Nebyla pro něj podstatná skutečnost, že tím, kdo se rušení dopouští, je obec, která je nejen vlastníkem, ale zároveň vykonavatelem veřejné správy, a těmi, kdo jsou rušeni, jsou jednotlivci, tedy lidé, kteří v okolí magistrály bydlí a do jejího provozu nemají co mluvit. Přitom právě na „omezených“ možnostech obce ovlivňovat provoz na pozemní komunikaci postavil závěr o tom, že obecné soudy neodůvodněně preferovaly vlastnické právo sousedních vlastníků nad vlastnickým právem obce.

Jen obtížně pochopitelná je poznámka Ústavního soudu o tom, že sami žalobci po magistrále jezdí a jsou vykonavatelé práva obecného užívání. Patrně chce říci, že lidé, kteří využívají toho, co jim obec poskytuje v rámci výkonu své působnosti k obecnému užití, si za důsledky obecného užívání mohou sami. Jen oni sami mohou za problémy spojené s dopravní obslužností města, za smog, hluk, prach a vše, co s provozem komunikací souvisí, a obec s tím nic nemůže dělat. To je povzbudivé.

Podobné je to s výtka týkající se reálnosti rozsudků Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu a toho, že soudy nepřihlédly k funkčním a finančním možnostem města. Ústavní soud se tak přihlásil k závěrům Obvodního soudu pro Prahu I, který pro údajnou finanční náročnost opatření ke snížení hluku považoval požadavek žalobců za nereálný a nevykonatelný, a proto žalobu zamítl.

Není především jasné, jak Ústavní soud k závěru o finančních možnostech města vůbec přišel, protože konkrétní protihluková opatření a jejich finanční náročnost nebyla v řízení vůbec zjišťována a ani nemohla být, protože šlo o zdržovací žalobu. Argument finančních možností povinného je sám o sobě odepřením spravedlnosti srovnatelný se situací, kdy soud by zamítl žalobu na zaplacení dluhu, přestože bylo zjištěno, že nárok žalobce je oprávněný, a to jen proto, že dlužník je ve svízelné finanční situaci a nebude moci svou povinnost v dohledné době splnit. Ústavní soud ovšem nezůstal jen u toho a uvedené argumenty oděl do principu proporcionality, o nějž opřel závěr, že rozsudky vyhovující žalobě neodpodstatněně preferovaly ochranu práv jednotlivců, vlastníků sousedních nemovitostí, čímž ústavně nekonformním způsobem zasáhly do práva obce na ochranu majetku zaručeného Listinou. V zájmu principu proporcionality tedy Ústavní soud považuje porušování práv jednotlivců za nevýznamné a ti je musejí strpět jen proto, že tohoto porušování se shodou okolností dopouští orgán veřejné moci, který tvrdí, že nemá peníze. Je pak otázkou, proč se na soud vůbec obracet.

## VII. Závěr

Spor mezi hlavním městem Praha jako vlastníkem magistrály a vlastníky okolních nemovitostí o imise hluku pocházející z provozu na magistrále se svým rozsahem a případnými precedenčními důsledky liší od běžných sousedských sporů. Lze také připustit, že současné znění § 127 odst. 1 ObčZ nenabízí optimální řešení této komplikované záležitosti. Překonání nedostatků současné úpravy nabízí nový občanský zákoník v § 1013 odst. 2, který je obdobou § 364a ABGB dodnes fungujícího v sousedním Rakousku. Závěry Ústavního soudu o míře přiměřené poměrům i o specifickém postavení obce jako vlastníka pozemních komunikací však aplikovatelnost i nové úpravy redukuje na oblast zahrádkářských sousedských sporů a vrací nás do doby, kam se asi většina z nás vracet nechce.

19) Spáčil, J., Bičovský, J., Mareček, J., Wurstová, J., op. cit. sub 7, s. 163, rozsudek NSS sp. zn. 9 As 61/2007.

20) Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 451/11, body 21–23.

## Námitka promlčení jako procesní institut

JUDr. Karel Svoboda, Ph.D., Plzeň\*

### I. Úvodem

Existence dlouhotrvajících a nenaplněných subjektivních práv a povinností je nežádoucí. Žádný dlužník totiž nemůže být vystaven časově neomezené hrozbě uplatnění a vymáhání povinností, jež mu v minulosti vznikly vůči konkrétnímu věřiteli. Proto je třeba osoby, kterým svědčí dospělé subjektivní právo, motivovat, aby včas činily takové úkony, které zabezpečí průchod jejich nárokům. Touto motivací je právě institut promlčení (§ 100

\* Autor je soudcem Okresního soudu Plzeň-město a odborným asistentem Fakulty právnické ZČU v Plzni.