

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.08.2019, sp. zn. 22 Cdo 4348/2018, ECLI:CZ:NS:2019:22.CDO.4348.2018.1

Číslo: 45/2020

Právní věta:

Vlastník pozemku nemůže požadovat, aby se soused zdržel zřizování stavby v těsné blízkosti společné hranice pozemků (§ 1020 o. z.), jestliže stavebník má platný veřejnoprávní titul (např. stavební povolení), a důvody, pro které by stavba neměla být zřizována, mohl vlastník pozemku uplatnit ve veřejnoprávním (stavebním) řízení, avšak neučinil tak..

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 21.08.2019

Spisová značka: 22 Cdo 4348/2018

Číslo rozhodnutí: 45

Číslo sešitu: 4

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Vlastnictví

Předpisy: § 1022 o. z.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud k dovolání žalobce zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 7. 2018, sp. zn. 57 Co 70/2018, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Okresní soud v Ostravě („soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 15. 11. 2017, č. j. 26 C 68/2015-162, uložil žalovanému povinnost zdržet se realizace stavby „Protihluková opatření, silnice I/58 O.-N. B.“, umístěné na pozemku par. č. XY v k. ú. XY (výrok I.) a povinnost zdržet se jakéhokoli zásahu vůči veškerým věcem žalobce, zejména dřevinám na pozemku žalobce par. č. XY v k. ú. XY (výrok II.). Výrokem III. rozhodl o náhradě nákladů řízení.

2. Soud prvního stupně zjistil, že žalobce je vlastníkem pozemku par. č. XY v katastrálním území XY. Tento pozemek bezprostředně sousedí s pozemkem žalovaného par. č. XY, na němž se nachází silnice první třídy. Žalovaný má záměr vybudovat na svém pozemku – podél pozemku žalobce – železobetonovou protihlukovou stěnu konstantní výšky čtyři metry; k tomu získal rozhodnutí o

umístění stavby a stavební povolení. Takovému záměru se žalobce brání žalobou, protože na svém pozemku provozuje reklamní poutače (billboardy), které by po vybudování protihlukové stěny nebyly vidět, a pozemek by tak ztratil využití.

3. Žalobě vyhověl s odkazem na § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále „o. z.“), neboť zhotovení protihlukové stěny by bránilo pohledu na reklamní poutače na pozemku žalobce, čímž by došlo k „naprostému znehodnocení“ žalobcova pozemku; odepření možnosti požívat plody vlastnictví by představovalo nepřípustný zásah do vlastnického práva žalobce.

4. Krajský soud v Ostravě jako soud odvolací k odvolání žalovaného rozsudkem ze dne 19. 7. 2018, č. j. 57 Co 70/2018-207, rozhodnutí soudu prvního stupně změnil tak, že žalobu zamítl (výrok I.), a rozhodl o náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů (výrok II.).

5. Odvolací soud vyšel ze stejných skutkových zjištění jako soud prvního stupně, neztotožnil se však s právním hodnocením věci. Uvedl, že ustanovení § 1013 odst. 1 o. z. nelze aplikovat v případě, kdy rušení vlastnického práva dosud nenastalo; jedná se o ustálenou rozhodovací praxi dovolacího soudu k ochraně vlastnického práva před budoucími imisemi podle občanskému zákoníku č. 40/1964 Sb. a tuto rozhodovací praxi není důvodu měnit. Odvolací soud zvážil aplikaci § 1020 o. z., který umožňuje poskytnutí preventivní ochrany vlastnického práva před budoucím rušením stavbou, dospěl však k závěru, že nebyly splněny podmínky. Podle důvodové zprávy k občanskému zákoníku č. 89/2012 Sb. se toto ustanovení netýká případů, kdy sousedovi svědčí ke zřízení stavby veřejnoprávní titul. Především však žalobce v povolovacím procesu nevznese proti stavbě žádné námitky, ačkoli byl účastníkem územního i stavebního řízení. Na tom nic nemění skutečnost, že Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 22. 10. 2015, č. j. 22 A 83/2012-88, zrušil rozhodnutí odvolacího správního orgánu ve věci, v níž správní orgán prvního stupně v souvislosti s výstavbou protihlukové stěny povolil zrušení sjezdu na pozemek žalobce, a rozsudkem ze dne 5. 10. 2016, č. j. 22 A 27/2013-92, také rozhodnutí, kterým správní orgán prvního stupně odmítl pro opožděnost odvolání žalobce v řízení o umístění stavby; v řízení o umístění stavby ani v řízení o povolení stavby totiž žalobce relevantní námitky nevznese.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

6. Proti rozsudku odvolacího soudu podává žalobce (dále „dovolatel“) dovolání, jehož přípustnost opírá o ustanovení § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů („o. s. ř.“). Tvrdí, že v „rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena otázka ust. § 1013 a 1042, resp. § 1004 a 1020 obč. zákoníku“. Jako dovolací důvod uplatňuje nesprávné právní posouzení věci podle § 241a odst. 1 o. s. ř.

7. Dovolatel nejprve zdůraznil, že se nedomáhá pouhé ochrany držby, nýbrž ochrany vlastnického práva, které je bezprostředně ohroženo stavbou protihlukové stěny. Nesouhlasí s názorem odvolacího soudu, podle něhož ochrany vlastnického práva podle § 1013 odst. 1 se nelze domáhat preventivně; pokud by se vlastník nemohl hrozícímu zásahu bránit předem, mohlo by dojít k nevratnému zásahu do jeho majetkových poměrů, což by v konečném důsledku odporovalo i čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Pokud soud dospěl k závěru, že není na místě postup podle § 1013 o. z., měl aplikovat obecné ustanovení § 1042 o. z., u něhož komentářová literatura připouští preventivní podání negatorní žaloby, hrozí-li bezprostřední zásah do vlastnického práva (PETROV, J. a kol. Občanský zákoník: komentář. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 1054). Inspirací je rozhodovací praxe rakouského Nejvyššího soudního dvora – dále také „OGH“ (konkrétně rozhodnutí sp. zn. 1 Ob 6/00i ze dne 28. 4. 2000).

8. Pokud však soud aplikoval ustanovení § 1020 o. z., pak je nesprávně vyložil. Předně není správný

předpoklad, že se nedotýká případů, kdy si soused opatří ke zřízení stavby veřejnoprávní titul; takový závěr z uvedeného ustanovení nevyplývá, přičemž důvodová zpráva k občanskému zákoníku není pramenem práva, z něhož by takové pravidlo mohlo být dovozeno. Mimo to již nelze hovořit o tom, že žalovaný disponuje veřejnoprávním titulem ke zřízení stavby, když podmínkou stavebního povolení (bod 35) bylo dokončení stavby do 31. 12. 2014; v současné době tak žalovaný nedisponuje platným stavebním povolením. Konečně považoval-li odvolací soud za důvod zamítnutí žaloby (resp. důvod nemožnosti aplikace § 1020 o. z.) také skutečnost, že dovolatel měl možnost uplatnit své námitky ve správním řízení, namítá, že takovou možnost neměl – to jednoznačně vyplývá z rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 10. 2015, č. j. 22 A 83/2012-88, kterým krajský soud právě z tohoto důvodu (nevypořádání námitek dovolatele) zrušil rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 18. 5. 2012, č. j. 222/2012-120-STSP/2, ve věci rozhodnutí o zrušení sjezdů z pozemku žalobce na silnici I/58 v souvislosti s budováním protihlukového opatření. Navrhuje napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

9. Žalovaný se k dovolání nevyjádřil.

III.

Přípustnost dovolání

10. Nejvyšší soud po zjištění, že dovolání je přípustné podle § 237 o. s. ř., že je uplatněn dovolací důvod uvedený v § 241a odst. 1 o. s. ř. a že jsou splněny i další náležitosti dovolání a podmínky dovolacího řízení (zejména § 240 odst. 1, § 241 o. s. ř.), napadené rozhodnutí přezkoumal a zjistil, že dovolání je důvodné.

IV.

Důvodnost dovolání

11. Obecné tvrzení, že v rozhodovací praxi dovolacího soudu „dosud nebyla vyřešena otázka ustanovení § 1013 a 1042, resp. § 1004 a 1020 o. z.“, nemůže založit přípustnost dovolání. Z obsahu dovolání se ovšem podávají dvě konkrétní otázky, na nichž napadené rozhodnutí závisí a které v poměrech občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. nebyly řešeny, a zakládají tak přípustnost dovolání. První otázka zní, zda se lze domáhat negatorní žalobou (§ 1042 o. z.) ochrany vlastnického práva proti hrozícímu zásahu, druhá pak zda pravidlo, že se vlastník sousedního pozemku nemůže bránit před ohrožením stavbou v soudním řízení, pokud nevznese námitky již ve stavebním či územním řízení, ač tak učinit mohl, platí i tehdy, jestliže stavební povolení před zahájením stavby pozbylo platnosti.

12. Podle § 1004 o. z., je-li držitel prováděním stavby ohrožen v držbě nemovité věci nebo může-li se pro to důvodně obávat následků uvedených v § 1013 a nezajistí-li se proti němu stavebník cestou práva, může se ohrožený držitel domáhat zákazu provádění stavby. Zákazu se držitel domáhat nemůže, jestliže ve správním řízení, jehož byl účastníkem, neuplatnil své námitky k žádosti o povolení takové stavby, ač tak učinit mohl (odstavec 1). Dokud není o záležitosti rozhodnuto, může soud zakázat, aby se stavba prováděla. Hrozí-li však přímé nebezpečí, nebo dá-li žalovaný přiměřenou jistotu, že věc uvede v předešlý stav a nahradí škodu, ale žalobce jistotu za následky svého zákazu nedá, soud nezakáže, aby se zatím v provádění stavby pokračovalo, ledaže zákaz odůvodňují okolnosti případu (odstavec 2).

Podle § 1042 o. z. vlastník se může domáhat ochrany proti každému, kdo neprávem do jeho vlastnického práva zasahuje nebo je ruší jinak než tím, že mu věc zadržuje.

Podle § 1013 odst. 1 o. z. vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají 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 na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod.

Podle § 1020 o. z., má-li pro to vlastník pozemku rozumný důvod, může požadovat, aby se soused zdržel zřizování stavby na sousedním pozemku v těsné blízkosti společné hranice pozemků.

13. K preventivní povaze zdržovací žaloby:

14. Vlastník ohrožený stavbou na sousedním pozemku má možnost domáhat se ochrany držby, tzv. posesorní ochrany (v tomto případě podle § 1004 odst. 1 o. z.); její poskytnutí v tomto řízení však dovolatel výslovně odmítá a žádá ochranu prostřednictvím žaloby na ochranu práva (petitorní žaloby). Již za účinnosti obecného zákoníku občanského („o. z. o.“) převládal názor, že negatorní ochrana poskytnutá vlastníkovvi v ustanovení § 364 o. z. o. nemá preventivní charakter (viz Randa, A. Právo vlastnické dle práva rakouského v pořádku systematickém. Praha: 1900, s. 240; shodně SEDLÁČEK J. Vlastnické právo: komentář k §§ 353-446 všeobecnému občanskému zákoníku se zřetelem ku právu na Slovensku a Podkarpatské Rusi platnému. Praha: V. Linhart, 1935, s. 104). Nemožnost domáhat se ochrany před hrozícím zásahem negatorní žalobou dovozovala právní věda rovněž v období účinnosti občanského zákoníku z roku 1964; bylo poukazováno především na to, že zde ještě není relevantní právní vztah či subjektivní hmotné právo, které by bylo rušeno (viz ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I. § 1 až 459. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 699; také ELIÁŠ, K. a kol. Občanský zákoník: velký akademický komentář. Praha: Linde, 2008, s. 549). V souladu s tím se také rozhodovací praxe dovolacího soudu zcela ustálila v názoru, že zákaz neoprávněného rušení vlastníka věci přichází v úvahu jen tam, kde neoprávněné rušení trvá, resp. pokračuje, anebo tam, kde sice již přestalo, avšak existuje konkrétní nebezpečí jeho opakování v budoucnu [k tomu srovnej např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1626/96 (publikovaný v časopise Soudní rozhledy 7/1999), ze dne 6. 3. 2001, sp. zn. [22 Cdo 2162/99](#) (publikovaný v časopise Soudní judikatura pod označením SJ 73/2001), ze dne 25. 1. 2017, sp. zn. [22 Cdo 3844/2016](#), či usnesení ze dne 28. 6. 2017, sp. zn. [22 Cdo 568/2017](#), a další (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na stránkách Nejvyššího soudu <http://nsoud.cz>)]. Nejvyšší soud již přitom vyslovil, že tyto závěry jsou použitelné rovněž pro ustanovení § 1042 o. z. (k tomu obdobně srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2017, sp. zn. [22 Cdo 3844/2016](#)), a tedy nutně i pro ustanovení § 1013 odst. 1 o. z., které představuje pouze zvláštní případ negatorní žaloby.

15. Nicméně občanský zákoník č. 89/2012 Sb. v § 1020 poskytl vlastníkovvi pozemku obranu proti budoucí (pokud stavebník již započal s přípravami ke stavbě) či prováděné stavbě, má-li rozumný důvod pro to, aby se soused zřízení stavby v těsné blízkosti společné hranice zdržel; k tomu důvodová zpráva uvádí: „Nově se navrhuje založit vlastníkovvi pozemku právo zabránit sousedovi, aby v těsné blízkosti společné hranice pozemků zřídil stavbu. Stavbou se rozumí jakákoli stavba (ať trvalá, nebo dočasná, ať stavba spojená pevně základy s pozemkem, nebo stavba s vlastností movité věci). Jde, podobně jako u předchozího ustanovení o stromech, o opatření preventivní povahy, jehož účelem je předem zabránit narušení sousedských práv, např. při hrozbě zastínění sousedního pozemku nebo při hrozbě vnikání chovaných zvířat (např. slepic) na sousední pozemek. Uplatnění tohoto práva je vázáno na rozumný důvod na straně oprávněného. Existence takového rozumného důvodu se posoudí podle objektivních hledisek se zřetelem k místním poměrům a k tomu, co na sousedovi lze spravedlivě požadovat, aby ještě snášel. Rovněž posouzení toho, co je těsnou blízkostí, záleží na místních poměrech i na druhu zřizované stavby. Podpůrně lze využít kritéria stanovená předpisy stavebního práva (aktuálně srov. vyhl. č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby). Navržené ustanovení se nedotýká případů, kdy si soused opatří k zřízení stavby veřejnoprávní titul (zejména stavební povolení); v těchto případech se uplatní ustanovení o ohrožení držby.“

16. Dovolatel namítá, že důvodová zpráva není pramenem práva; k tomu se poznamenává, že jde o významnou pomůcku k výkladu, osvětlující záměr tvůrce normy (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2004, sp. zn. [33 Odo 70/2004](#)). Blíže věc vysvětluje i komentář k občanskému zákoníku (SPÁČIL, J. a kol. Občanský zákoník III. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 175), ve kterém se uvádí: „Je-li třeba ke zřízení stavby veřejnoprávní oprávnění vydané v řízení, ve kterém je soused účastníkem (zejména územní rozhodnutí, stavební povolení), pak je třeba tuto námitku uplatnit ve správním řízení; pokud se tak nestane, resp. bude-li námitka uplatněna neúspěšně, nelze stejný nárok později uplatnit ‚cestou práva‘, tedy v soudním řízení. Opačný přístup by znamenal popření principů stavebního řízení, zejména zásady koncentrace řízení, a vystavoval by stavebníka neúměrné nejistotě. Pokud neměl soused možnost ve stavebním řízení námitky uplatnit, ať již proto, že takového řízení nebylo ke zřízení stavby třeba, nebo proto, že byl úřadem opomenut, může žádat ochranu podle komentovaného ustanovení.“

17. Dovolací soud tak uzavírá, že vlastník pozemku nemůže požadovat, aby se soused zdržel zřizování stavby v těsné blízkosti společné hranice pozemků (§ 1020 o. z.), jestliže stavebník má platný veřejnoprávní titul (např. stavební povolení), a důvody, pro které by stavba zřizována být neměla, mohl uplatnit ve veřejnoprávním (stavebním) řízení, avšak neučinil tak. V této části není dovolání důvodné.

18. K argumentaci dovolatele lze poznamenat, že rakouská soudní praxe „předběžnou“ zdržovací žalobu (Vorbeugende Unterlassungsklage) připouští, nicméně současně setrvale zdůrazňuje, že pravidelnou náležitostí je započetí rušení (tak již rozhodnutí OGH ze dne 23. 11. 1960, sp. zn. 5 Ob 375/60, z poslední doby např. rozhodnutí OGH z 19. 9. 2012, sp. zn. 3 Ob 134/12w); jen odůvodňuje-li to naléhavá potřeba právní ochrany, zejména pokud by čekání na porušení práva vedlo k nenapravitelné újmě, je možné zdržovací žalobu uplatnit i před započetím rušení (viz dovolatelem citované rozhodnutí OGH ze dne 28. 4. 2000, sp. zn. 1 Ob 6/00i). Také podle českého práva má vlastník možnost žádat o preventivní ochranu práva, byť nikoliv vlastnickou negatorní žalobou podle § 1042 o. z. Kromě již zmíněné posesorní ochrany (§ 1004 o. z.) náleží mu i petitorní ochrana proti hrožícím zásahům do vlastnického práva určovací žalobou (§ 80 o. s. ř.), jejíž preventivní charakter setrvale zdůrazňuje odborná literatura (viz např. Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 527 a násl.) i judikatura (lze odkázat již na rozsudek bývalého Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 1971, sp. zn. [2 Cz 8/71](#), uveřejněný pod č. 17 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1972; nověji např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2006, sp. zn. [31 Cdo 1836/2005](#), uveřejněný pod číslem 53/2007 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní). Jde-li o vážné ohrožení, může se vlastník domáhat také uložení přiměřeného opatření k odvrácení hrožící újmy (§ 2903 odst. 2 o. z.).

19. Ke vztahu nároku na zdržení se zřizování stavby (§ 1020 o. z.) a námitek ve veřejnoprávním (zpravidla stavebním) řízení:

20. Nejvyšší soud již za účinnosti občanského zákoníku z roku 1964 dovodil, že možnost poskytnutí ochrany proti zásahu do vlastnického práva žalobce je třeba zkoumat i z toho hlediska, zda jde o zásah oprávněný ve smyslu veřejného práva a zda žalovaný měl možnost uplatnit své námitky ve správním řízení; pokud by tuto možnost měl a námitky neuplatnil, nebylo možné žalobě vyhovět (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 2. 2009, sp. zn. [22 Cdo 3969/2007](#)).

21. Smyslem takového výkladu zákona je na jedné straně eliminovat nežádoucí dopady, které má protichůdné rozhodování orgánů veřejné moci (správního orgánu a soudu) na legitimní očekávání účastníků správních řízení, a zamezit maření již vynaložených nákladných investic a současně na druhé straně poskytnout dotčenému vlastníku účinnou ochranu jeho práva. Jde však o dosud neřešenou otázku, zda uvedené platí i v případě, že stavební povolení ztratilo platnost (§ 115 odst. 4 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.). V dané věci podle obsahu spisu stavební povolení nabylo právní

moci dne 29. 8. 2013 a podle tvrzení žalobce ke dni podání žaloby stavba nebyla započata.

22. Žalobce nemůže úspěšně požadovat, aby sousedovi byla uložena povinnost zdržet se zřizování stavby (§ 1020 o. z.), má-li žalovaný ke stavbě platný veřejnoprávní titul (zpravidla stavební povolení) a žalobce měl možnost uplatnit své námitky ve správním řízení. To však platí jen tehdy, pokud žalovaný stavebník má k pořízení stavby platný veřejnoprávní titul; pokud tento titul již pozbyl platnosti, aniž by stavba byla zřízena, uvedené pravidlo se neuplatní a žalobce může namítat i to, co v původním veřejnoprávním řízení nenamítal.

23. V případě, že by v nyní projednávané věci stavební povolení pozbylo platnosti, a v době rozhodování soudu by tak stavebník nedisponoval veřejnoprávním oprávněním k provedení stavby, nic by nebránilo plnému vypořádání občanskoprávních námitek žalobce v civilním soudním řízení. Otázkou, zda stavební povolení nepozbylo platnosti, se však odvolací soud nezabýval, přestože to žalobce namítal již před soudem prvního stupně (č. l. 76) a také v odvolacím řízení (viz protokol o jednání před odvolacím soudem ze dne 17. 7. 2018). Z tohoto hlediska je rozhodnutí odvolacího soudu předčasné, a tudíž i nesprávné ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř.

24. Co se týká možnosti uplatnit námitky v územním a stavebním řízení, žalobce byl účastníkem stavebního řízení a byl i účastníkem územního řízení o umístění stavby; tuto skutečnost přitom žalobce v dovolání nezpochybňuje (věc vedená Krajským soudem v Ostravě pod sp. zn. 22 A 83/2012 se netýká protihlukové stěny, nýbrž sjezdů z pozemní komunikace). Tvrdí však, že neměl možnost své námitky řádně uplatnit, a to zejména proto, že jeho odvolání v územním řízení bylo odmítnuto v rozporu se zákonem (jak vyplývá z pravomocného rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 10. 2016, č. j. 22 A 27/2013-92). I tímto tvrzením bude třeba se v dalším řízení zabývat; pokud totiž žalobce nevznesl námitky ve stavebním řízení proto, že správní orgán mu to v důsledku protiprávního postupu neumožnil a správní rozhodnutí bylo z toho důvodu zrušeno, není jeho právo vznášet takové námitky v soudním řízení prekludováno.

25. Z uvedeného vyplývá, že napadené rozhodnutí dovolacího soudu je nesprávné, resp. předčasné. Proto nezbylo, než toto rozhodnutí zrušit a věc vrátit odvolacímu soudu k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2 o. s. ř.).