



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **J. H.**, zastoupena Mgr. Rostislavem Šustkem, advokátem se sídlem Pařížská 204/21, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 9. 2018, č. j. MSK 77234/2018, sp. zn. ÚPS/14799/2018/Buč, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 6. 2019, č. j. 22 A 88/2018 – 43,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu**

[1] Magistrát města Opavy (dále též „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 12. 3. 2018, sp. zn. VYST/559/2017DrV, č. j. MMOP 27551/2018, rozhodl výrokem I. o umístění novostavby bytového domu včetně zpevněných ploch, vsakovacího zařízení, vodovodní přípojky a vnějších domovních rozvodů vody, plynu, kanalizace a elektro „REZIDENCE OVOCNÁ“ v Opavě – Předměstí (dále též „stavba“). Výrokem II. stavbu povolil.

[2] Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala žalobkyně coby vlastnice sousedních pozemků odvolání. Žalovaný odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí o odvolání žalobkyně brojila žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji zamítl. Konstatoval, že se správní orgány důkladně zabývaly vlivem navrhované stavby

na nemovitost žalobkyně a na zachování kvality prostředí. Zohlednily dodržení předepsaných odstupových vzdáleností a přihlídkly ke konkrétním poměrům v území. Krajský soud vážil, zda se v daném případě jedná o zatížení přiměřené, které je žalobkyně ještě povinna snášet, či zda se jedná o narušení kvality prostředí překračující únosnou míru. Dospěl k závěru, že nejsou dány podmínky pro zásah soudu v podobě zrušení napadeného rozhodnutí. Soud vyjádřil výhrady k závěrům správních orgánů ohledně realizace optické bariéry. Je pravdou, že podle judikatury je na tom, kdo se cítí být obtěžován pohledem, aby provedl opatření, která by tomuto obtěžování zabránila. Podle krajského soudu uvedený argument ob stojí bez výhrad ve vztahu k možnému nahlížení do oken, u kterých je vskutku na žalobkyni, aby se v případě obav z obtěžování pohledem ze sousední novostavby bránila. Není však již adekvátní ve vztahu k zahradě žalobkyně. V tomto případě závěry žalovaného dostatečně nezohledňují reálnou situaci. Možnost výstavby a umístění bariéry, která by bránila pohledu do zahrady z výšky sedmi metrů, se krajskému soudu nejevila racionální. Tato skutečnost však nic nemění na závěru, že správní orgány dostatečně odůvodnily svou úvahu ohledně přiměřenosti míry narušení soukromí žalobkyně, byť se podle krajského soudu jedná o hraniční případ. Není pravdou, že by správní orgány opominuly rozsudek ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013 – 40, na který žalobkyně opakovaně poukazovala.

[4] Nedůvodnou shledal krajský soud také žalobní námitku, ve které žalobkyně poukazovala na absenci jakýchkoliv stavebnětechnických omezení, znemožňujících změnu orientace teras na opačnou stranu novostavby. Pro územní i stavební řízení totiž platí, že pokud předložená žádost zákonná kritéria splňuje, správní orgán rozhodne o umístění či povolení stavby, jinak žádost zamítne. Jakékoliv změny mohou vzejít pouze od žadatele. I v případě, že existuje více variant řešení, přičemž ta varianta, která je obsažena v žádosti, je z hlediska určitých ukazatelů (např. zájmů vlastníků sousedních nemovitostí) nejméně výhodná, ale i přes tuto relativní „nevýhodnost“ vyhovuje požadavkům stavebního zákona a jiných právních předpisů, je správní orgán povinen návrhu vyhovět. Nedisponuje totiž žádným právním nástrojem, kterým by „donutil“ žadatele přijmout jinou variantu řešení.

## II. Kasační stížnost

[5] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností.

[6] Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se zásahu do jejího soukromí výstavbou bytového domu v těsné blízkosti její nemovitosti. Krajský soud akceptoval naprosto nedostatečné odůvodnění úvahy správních orgánů ve vztahu k narušení kvality prostředí. Úvaha správních orgánů byla založena toliko na dodržení odstupových vzdáleností. Taková úvaha je zcela nepřipadná, neboť zachování kvality prostředí je odvozeno od jiného, samostatně stojícího kritéria uvedeného v § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využití území (dále jen „vyhláška“).

[7] Správní orgány se zcela vyhnuly výkladu pojmu kvalita prostředí. Navrhovaný bytový dům s pěti bytovými jednotkami, z nichž každá má terasu orientovanou do stěžovatelčiny zahrady, se svým charakterem neblíží rodinnému domu, jak tvrdí žalovaný. Stěžovatelka nepochybně, že proti „běžným“ pohledům ze sousedních domů a zahrad se lze účinně bránit zbudováním plotů nebo vysazením zeleně. To však není možné v případě pohledů směřujících do stěžovatelčiny zahrady ze třetího nadzemního podlaží. Krajský soud ostatně tuto argumentaci označil za iracionální, zcela nepochopitelně však dospěl k závěru, že úvaha správních orgánů byla dostatečná. Krajský soud též nesprávně posoudil otázku použitelnosti závěrů rozsudku č. j. 4 As 97/2013 – 40.

[8] Stěžovatelka požaduje zrušení rozsudku krajského soudu i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Kasační stížnost splňuje formální požadavky předpokládané zákonem, je přípustná a projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního; dále jen „s. ř. s.“).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Podle § 25 odst. 1 vyhlášky musí vzájemné odstupy staveb splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.

[13] Základem sporu, který je soudu předložen k posouzení, představuje stěžovatelčin nesouhlas s umístěním teras na západní straně povolované stavby. Podle stěžovatelky provedení stavby s takto umístěnými terasami nepřiměřeně zasahuje do jejího práva na soukromí. Ve své podstatě jde tedy o vyřešení střetu dvou práv – jednak práva vlastníka na nakládání s jeho pozemkem jím zamýšleným způsobem (umístění stavby) a na druhé straně práva souseda na soukromí.

[14] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (srov. např. rozsudek ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 As 168/2016 – 28, či ze dne 31. 5. 2017, č. j. 4 As 62/2017 – 37, aj.) k problematice imisi pohledem setrvale odkazuje na rozsudek ze dne 12. 12. 2001, sp. zn. 22 Cdo 1629/99, ve kterém Nejvyšší soud dovodil (důraz přidán), že „[a]by bylo možno obtěžování pohledem považovat za imisi, muselo by jít o mimořádnou situaci, při které by bylo soustavně a závažným způsobem narušováno soukromí vlastníka nebo uživatele sousední nemovitosti; zpravidla by šlo o případy, kdy vlastnické právo by bylo zneužíváno k nahlížení do sousední nemovitosti za účelem narušování soukromí sousedů anebo by došlo ke stavební změně, umožňující nahlížení do dosud uzavřených prostor, přičemž tuto změnu by neodůvodňovaly oprávněné zájmy toho, kdo změnu provedl. Při posuzování věci je třeba přihlížet k oprávněným zájmům všech účastníků řízení. Je též třeba vycházet ze skutečnosti, že obecně nelze ukládat těm, kdo mají faktickou možnost nahlížet do cizích oken, aby provedli taková opatření, kterými by tuto možnost vyloučili; to by znamenalo, že vlastníci nemovitostí by byli nuceni je ohradit takovým způsobem, že by z nich nebyl možný výhled na cizí nemovitosti, resp. by byli nuceni zřízovat okna situovaná jen tak, že by z nich nebylo vidět sousední nemovitosti. Stejně by bylo třeba ohradit veřejná prostranství, ze kterých je vidět např. do oken bytů. Proto je - v souladu s dlouhodobě respektovanými zvyklostmi - na tom, kdo se cítí být obtěžován pohledem, aby provedl opatření, která by tomuto obtěžování zabránila. Tomu odpovídá praxe pořizování záclon, závěsů, žaluzií, neprůhledných plotů apod., těmi, kdo nechtějí být takto obtěžováni, nikoliv těmi, kdo by mohli do domů, příp. jiných nemovitostí nahlížet.“

[15] Z citovaného rozsudku plyne, že sama skutečnost, že z jedné nemovitosti je možné nahlížet do druhé, nepředstavuje imisi, i když se jedná potenciálně o nahlížení obtěžující. Aby bylo takové nahlížení možné považovat za imisi, musí se jednat o mimořádnou situaci, kdy stavební úprava neodpovídá standardním společenským poměrům a oprávněným zájmům

dotčených osob, tj. například pokud je prováděna především s úmyslem nahlížet na pozemek souseda nebo pokud se dotýká dosud uzavřených prostor sousední nemovitosti.

[16] Současně z judikatury vyplývá, že obtěžování pohledem je jedním z činitelů, které představují součást pojmu kvalita prostředí. Jak soud vyložil např. v rozsudku ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 – 116, č. 850/2006 Sb. NSS (tento rozsudek se sice zabýval pojmem „pohoda bydlení“ obsaženým v dříve platných právních předpisech, jak však dovodila judikatura, zde vyslovené závěry jsou aplikovatelné i na pojem kvality prostředí, srov. rozsudek ze dne 27. 10. 2016, č. j. 2 As 174/2016 - 20), pohodou bydlení se rozumí „*souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech*“.

[17] V této souvislosti nelze přisvědčit stěžovateli, že se správní orgány výkladem pojmu kvalita prostředí nezabývaly. Stavební úřad na s. 9 svého rozhodnutí uvedl, že tento pojem zákon ani prováděcí předpisy nedefinují. Odkázal proto na rozsudek č. j. 2 As 44/2005 - 116 který se vymezením tohoto pojmu podrobně zabýval. Ze závěrů zde uvedených stavební úřad vyšel. Vyjmenoval základní činitele, které mohou kvalitu prostředí ovlivnit. Mezi jinými zmínil též narušení soukromí – obtěžování pohledem. Jednotlivými činiteli se pak podrobně zabýval.

[18] Není ani pravdou, že správní orgány v posuzované věci zúžily posuzování otázky zachování kvality prostředí na úvahy o dodržení odstupových vzdáleností mezi stavbami stanovených vyhláškou. Stavební úřad z limitů stanovených vyhláškou vyšel (srov. s. 10 rozhodnutí). Konstatoval, že požadavky vyhlášky týkající se odstupů staveb pro bydlení byly naplněny. Na tomto závěru však neustal a doplnil, že obtěžování pohledem je možno považovat za imisi jen v mimořádném případě. Zdůraznil, že bytový dům bude umístěn v předměstské zástavbě, kde nelze dosáhnout úplného soukromí, pokud jde o možný pohled do oken nebo zahrad. Uvedl, že okna a balkony, příp. terasy jsou běžnou součástí rodinných a bytových domů. Žalovaný k tomu dodal, že na změnu kvality prostředí z hlediska narušení soukromí mají vliv především vzájemné odstupové staveb, vzdálenost stavby od společné hranice pozemku a charakter daného prostředí. Opět zdůraznil zásadní význam dodržení požadavku na respektování vzájemných odstupů staveb pro bydlení. Konstatoval, že navrhovaný bytový dům se svým charakterem a způsobem využití *blíží* bytovému domu, výška bytového domu je srovnatelná s výškou původního rodinného domu umístěného na pozemku. Balkony a terasy jsou běžnou součástí staveb rodinných i bytových domů.

[19] Zde soud zdůrazňuje, že žalovaný bytový dům pouze přiblížil k rodinnému domu (jeho charakteru a způsobu využití), nikoli ztotožnil s rodinným domem. Není proto důvodná stěžovateli námitka, že tato část odůvodnění je „mimoběžná“. Nejvyšší správní soud nevidí nic nelogického na úvaze, že rodinný i bytový dům mají stejný způsob využití, tedy bydlení osob i charakter – jejich uspořádání slouží právě k plnění funkce bydlení.

[20] Žalovaný dále posuzoval charakter prostředí – zdůraznil, že bytový dům bude umístěn v příměstské zástavbě, v lokalitě rodinných domů, kde se nacházejí samostatně stojící dvoupodlažní, případně jednopodlažní rodinné domy a dvojdomy s plochou a šikmou střechou. Závěrem žalovaný připomněl, že osoby, jejichž práva mohou být územním rozhodnutím dotčena, nemají právo na to, aby poměry v území, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy

zakonzervovány a nemohly se měnit. Změny ve využití území, včetně nejrůznějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje společnosti, a to zvláště v urbanizovaných oblastech.

[21] Nejvyšší správní soud považuje takové hodnocení zásahu navrhované stavby do kvality prostředí za dostatečné a věcně se s ním ztotožňuje.

[22] Je zcela zjevné, že pohled z teras bytů povolované stavby na stěžovatelčinu zahradu bude možný. Shodně s krajským soudem lze připustit, že tento stav může stěžovatelka pociťovat ve srovnání s dosavadním stavem jako obtěžování. Ačkoli soud plně chápe stěžovatelčinu nelibost s umístěním stavby (a zejména s polohou teras na povolovaném objektu) vyplývající z budoucího zhoršení kvality prostředí, je přesto přesvědčen, že nepůjde o obtěžování mimořádné, převyšující míru přiměřenou poměrům v dané lokalitě.

[23] Soud opětovně zdůrazňuje, že stěžovatelčina nemovitost se nachází v (pří)městské zástavbě, kde v řadové zástavbě rodinných domů není možné ve venkovních prostorech očekávat zachování absolutního soukromí. Současně lze k již shora předestřeným argumentům správních orgánů doplnit, že i před povolením stavby se na sousedním pozemku nacházel rodinný dům téměř totožné výšky (se třemi nadzemními podlažími), na jehož západní straně se též nacházela terasa (byť pouze jedna). I za předcházejícího stavu tedy byl z objektu na sousedním pozemku umožněn nezastíněný výhled, bylo na něj možno (zejména z terasy) volně nahlížet. Je zjevné, že funkcí teras navržených na západní stěně stavby není primárně zajistit výhled právě na stěžovatelčinu zahradu, současně nejde o takovou změnu v poměrech, která by umožňovala výhled na dosud uzavřené prostory (srov. rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 1629/99). Nadto, jak vyplývá ze správního spisu, oproti umístění původního rodinného domu stavu bude novostavba od hranice s pozemkem stěžovatelky ještě více vzdálena (oproti stávajícímu objektu bude posunuta více směrem k východní části pozemku stavebníka). Veškeré tyto okolnosti proto ve svém souhrnu vedou k závěru o přiměřenosti zásahu do stěžovatelčina soukromí.

[24] Co se týče obrany proti obtěžování pohledem z teras navrhované stavby, je pravdou, že závěry správních orgánů o možnosti zamezit obtěžování pohledem zbudováním optické bariéry, nejsou ve stěžovatelčině situaci případné. Ostatně nerozumnost těchto úvah zkritizoval již krajský soud. Nejvyšší správní soud se s ním shoduje v tom, že i přes to, že v dané věci nelze uvažovat o zmírnění imisí pomocí zmíněných optických bariér, nepředstavuje povolovaný záměr natolik nepřiměřený zásah do kvality prostředí, který by odůvodňoval jeho nepovolení. Za účelem zmírnění zásahu spočívajícího ve zvýšeném obtěžování pohledem pak lze pro zachování soukromí při pobytu na zahradě uvažovat o využití slunečníků, paravánů či obdobných stínících prostředků běžně využívaných při pobytu na zahradě domů v městské zástavbě.

[25] Stěžovatelce lze přisvědčit, že obecné závěry obsažené v rozsudku č. j. 4 As 97/2013 – 40 lze v souzené věci uplatnit. Ostatně z odůvodnění rozhodnutí žalovaného (srov. s. 14 rozhodnutí) vyplývá, že si právní závěry obsažené v tomto rozhodnutí osvojil a při posouzení důvodnosti odvolání z nich vycházel. Konstatoval-li krajský soud, že tento rozsudek je ve stěžovatelčině věci nepoužitelný z důvodu odlišných skutkových okolností, měl v tomto ohledu jistě na mysli konkrétní právní závěry, ke kterým Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku na základě obecných východisek dospěl (tedy, že v tehdy souzené věci skutečně došlo k nepřiměřenému zásahu do kvality prostředí). Z tohoto pohledu je pak nutno s krajským soudem souhlasit, že konkrétní právní závěry vyvozené ze skutkových specifik věci nelze na nyní souzenou věc aplikovat. V nyní posuzované věci totiž nejde o dodatečné povolení stavby, ale o povolení novostavby, ani o výstavbu terasy na samé hranici pozemků za situace, kdy spolu nemovitosti těsně sousedí (přiléhají), jak tomu bylo ve věci řešené v rozsudku č. j. 4 As 97/2013 – 40. Ostatně

sám soud v tomto rozsudku vyslovil, že řešený případ nelze srovnávat se situací, ve které šlo o stavbu bytového domu s 23 byty ve vzdálenosti 10 metrů od pozemkové hranice a 17 metrů od domu dotčených vlastníků (rozsudek ze dne 12. 10. 2010, č. j. 7 As 13/2010 – 145). Právě závěry posledně citovaného rozsudku jsou tak pro nyní posuzovanou věc přílehavější. Ve stěžovatelském případě je totiž stavba bytového domu (který obsahuje pět bytů) situována ve vzdálenosti 12,8 m od rodinného domu ve vlastnictví stěžovatelky a 5,9 m od hranice pozemku.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal stěžovatelkou uplatněné námitky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. ledna 2020

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu