



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Štěpána Výborného a soudce Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatelky: **Mgr. I. B.**, zastoupená Mgr. Lucií Petránkovou, LL.M., advokátkou, sídlem Fügnerovo náměstí 1808/3, Praha 2, proti odpůrci: **Sezimovo Ústí**, sídlem Dr. E. Beneše 21, Sezimovo Ústí, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu Sezimova Ústí ze dne 30. 8. 2023, č. 62/2023/6, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 9. 2024, č. j. 61 A 22/2024-62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Navrhovatelka **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **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

[1] Usnesením ze dne 30. 8. 2023, č. 62/2023/6, přijalo zastupitelstvo odpůrce změnu č. 2 územního plánu města Sezimova Ústí (dále jen „územní plán“). Součástí změny byla mj. změna funkčního využití pozemků parc. č. st. XA, st. XB a k nim přilehlých pozemků parc. č. XC a XD v k. ú. S. Ú. (všechny dále uvedené pozemky leží v tomto katastrálním území) z původního *Bn - Plochy bydlení nízkopodlažní* na *Ri - Plochy rekreace - stavby pro rodinnou rekreaci*. Funkční využití sousedního pozemku parc. č. XE bylo změněno na *Bz - plocha bydlení – soukromá zeleň* (původně byl též vymezen jako *Bn - Plochy bydlení*

nízkopodlažní). Pozemek parc. č. XF byl změněn z *Pv - plochy veřejného prostranství - obecné* na *Pz - plochy veřejné zeleně*.

[2] Proti změně územního plánu navrhovatelka vznesla námitku. Nesouhlasila, aby v ulici B. mohla vznikat další hřiště, neboť její rodina je obtěžována již existujícím tenisovým hřištěm na pozemku parc. č. XG.

[3] Odpůrce navrhovatelčině námitce nevyhověl. Uvedl, že územní plán nemůže vyřešit veškeré potenciální problémy v území. Není žádoucí zcela vyloučit realizaci hřišť v plochách bydlení a rekreace. Umístění každého hřiště je nutné posuzovat individuálně (v rámci konkrétního správního řízení). Odpůrce dodal, že v daných plochách je možné realizovat hřiště za předpokladu, že nebude okolní zástavbu zatěžovat např. hlukem. Jedná se o podmíněně přípustné využití území. Každý záměr umístění hřiště bude posuzován v následujících řízeních. V řešeném území navíc nejsou změnou upraveny regulativy pro plochy, které se zde nacházejí.

[4] Návrh na zrušení změny č. 2 územního plánu v části týkající se shora vymezených pozemků zamítl krajský soud nyní napadeným rozsudkem.

[5] Krajský soud nepřisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti napadené změny č. 2 územního plánu. Odpůrce odpověděl na navrhovatelčiny námitky v jádru sice stručně, avšak přezkoumatelně. Vypořádání námitek odpovídá relativně obecné povaze územního plánu.

[6] K námitce nesprávného uchopení vztahu mezi územním plánováním a povolováním staveb krajský soud uvedl, že samotná existence stávajícího tenisového hřiště, i kdyby snad byl jeho provoz skutečně problematický, nemůže bez dalšího znemožnit stavbu jakéhokoli jiného hřiště v dané oblasti. Konkrétní stavební záměry hřiště (s již konkrétními parametry) by bylo možné posuzovat až v navazujícím stavebním řízení. Umístění hřiště splňujícího stanovené podmínky není pojmově vyloučeno. Nelze přijmout závěr, že každé hřiště je nadměrně hlučné a narušuje kvalitu prostředí, neboť posouzení těchto otázek se vždy bude odvíjet od konkrétního projektu. Námitka, dle které stavební úřad v případném řízení o povolení záměru navrhovatelce neumožní hájit její práva s ohledem na vzdálenost od jejich nemovitostí, je ryze spekulativní.

[7] Krajský soud nepovažoval za nesrozumitelný regulativ ploch *Ri* spočívající v možnosti využití plochy pouze pro stavby a zařízení, které „*nesnižují kvalitu prostředí*“. Využití neurčitěho právního pojmu je zcela běžnou legislativní technikou v situacích, kdy má normotvůrce v úmyslu umožnit určitou flexibilitu aplikační praxe, která se může přizpůsobit konkrétnímu případu. Navrhovatelkou nastíněný výklad, dle něhož zásahem do kvality prostředí je stavba jakéhokoli hřiště, je výkladem zcela krajním. Obdobně není nesrozumitelné, pokud podmíněným způsobem využití ploch *Bz* je „*hřiště, pokud nebude okolní zástavbu zatěžovat např. hlukem*“. Hlukem je obecně vzato jakýkoli nežádoucí zvuk, což je však vždy třeba posuzovat s ohledem na konkrétní lokalitu a způsob využití ploch v daném území.

II. Podání účastníků řízení

pokračování

[8] Proti rozsudku krajského soudu podává navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž namítá nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku a napadeného opatření obecné povahy. Stěžovatelka úvodem podotýká, že krajský soud mohl zrušit část územního plánu pouze co do regulativů umožňujících výstavbu hřišť.

[9] Stěžovatelka namítá, že odpůrce dostatečně nevypořádal její námitku, aby nově zvolené regulativy neumožňovaly výstavbu hřišť uprostřed zástavby rodinných domů. Odůvodnění odpůrce stěžovatelka považuje za vágní a obecné. Krajský soud sice doplnil odůvodnění napadené změny územního plánu svými úvahami, avšak krajský soud nemůže nahrazovat chybějící odůvodnění, neboť nemá místní znalost věci. „Doplněné odůvodnění“ je nadto rovněž vágní a účelové. Krajský soud formalisticky odhlédl od některých stěžovatelčiných námitek a opomenul její důkazní návrhy. Stěžovatelce není z napadeného rozsudku zřejmé, proč má do klidové plochy urbanisticky zapadat umístování hřišť, která jsou standardně umístována na periferii a mimo obytnou zástavbu, kde hluk nikomu nevádí. Krajský soud také nesprávně uvedl, že již dosavadní regulativ sporné plochy umožňoval zřizování hřišť.

[10] Podle stěžovatelky odpůrce i krajský soud nesprávně uchopili vztah mezi územním plánováním a povolováním staveb. Stěžovatelka svojí námitkou nebrojila proti konkrétnímu hřišti, ale obecně proti tomu, že možnost umístování hřišť v konkrétní obydlené oblasti ohrožuje pohodu bydlení. Pro stěžovatelku bude prakticky nemožné hájit svá práva ve stavebním řízení. Stěžovatelka proto správně brojila proti dalšímu umístování hřišť již v souvislosti s napadeným opatřením obecné povahy. Výklad krajského soudu zcela vyprazdňuje rozdíl mezi územním plánováním a povolováním jednotlivých staveb a chybně označuje stěžovatelčiny námitky za spekulativní. Stěžovatelka podotýká, že v řízeních týkajících se sousedních staveb jí stavební úřad odepřel práva účastníka řízení.

[11] Regulativy pro umístování hřišť nejsou podle stěžovatelky též dostatečně srozumitelné. Již na úrovni územního plánu musí být posouzeno, zda je výstavba hřišť vhodná. Pokud ano, musí být v případě podmíněně přípustného využití území stanoveny jasné podmínky. Každé hřiště z povahy věci způsobí hlukovou zátěž, jejíž přípustnou výši územní plán nestanovil. Regulativ lze vyložit i tak, že hřiště jsou vlastně zakázána, neboť prvním úderem míčku vznikne zátěž hlukem. Každé hřiště i při sebešetrnějším provozu také znamená sousedské imise, tj. snížení kvality prostředí. V případě ploch „veřejné zeleně“ pak chybí jakékoli konkrétní podmínky pro jejich podmíněně přípustné využití pro výstavbu hřišť.

[12] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že rozporovanou změnou územního plánu nedošlo ke změně funkčního využití pozemků ve stěžovatelčině vlastnictví ani pozemků, které by se stěžovatelčíným pozemkem bezprostředně sousedily. Jakkoli i změna pozemků bezprostředně nesousedících může zasáhnout vlastnické (či jiné) právo vlastníka pozemků v okolí změny, míra zásahu bude v těchto případech zpravidla dosahovat nižší úrovně, než je-li změnou vlastník pozemku autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu využití.

[16] Zároveň nelze pomíjet, že se změna funkčního využití shora vymezených pozemků ve významné míře nedotkla možnosti výstavby hřišť. Stěžovatelka sice v návrhu na zrušení změny územního plánu tvrdila, že přijetím této změny může být obtěžována hlukem ze hřiště, které by mohlo být na sporných pozemcích nově vybudováno, tato námitka ovšem nemá významnou souvislost s napadenou změnou územního plánu.

[17] V původním územním plánu byl pozemek parc. č. XE, který zahrnoval také nynější pozemky parc. č. XC, XD a st. XA a XB, funkčně zařazen do *plochy bydlení nízkopodlažní (Bn)*, ve které v zásadě nebyla výstavba hřišť vyloučena. Územní plán za přípustné využití ploch bydlení (*Bn*) považoval a považuje mj. „*související občanské vybavení - nerušící služby občanské vybavenosti a nerušící řemesla do max. 500 m² podlahové plochy*“. Ve smyslu v rozhodné době platného § 6 odst. 2 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, zahrnovaly plochy občanského vybavení i stavby pro tělovýchovu a sport. Změna funkčního využití pozemku parc. č. XE (nově náležejícího do kategorie *Bz – plochy bydlení – soukromá zeleň*) podmíněně připustila výstavbu hřiště za podmínky, že „*nebude okolní zástavbu zatěžovat např. hlukem apod.*“. Na pozemcích nově patřících pod funkční využití *Ri - Plochy rekreace - stavby pro rodinnou rekreaci* lze podmíněně realizovat stavbu hřišť, „*které nesnižují kvalitu prostředí ve vymezené ploše a jsou slučitelné s rekreačními aktivitami*“. Na pozemku parc. č. XF bylo původně jako na pozemku náležejícím pod kategorií *Pv – plochy veřejných prostranství* podmíněně připuštěno jeho využití pro hřiště „*mimo frekventovaná území v centru a podél hlavních průjezdných komunikací*“, přičemž nyní je na něm jako na pozemku *Pz - Plochy veřejné zeleně* podmíněně připuštěna výstavba hřiště „*mimo plochy liniové a doprovodné zeleně a frekventovaná území v centru a podél hlavních průjezdných komunikací*“.

[18] Z uvedeného přehledu vyplývá, že před přijetím změny i po úpravě územního plánu byla na sporných pozemcích v zásadě obdobně umožněna výstavba hřišť a změna územního plánu žádné významné změny do této možnosti nepřinesla (spíše pro ně stanovila další podmínky dle jednotlivých kategorií funkčního využití). Posuzovaná změna tak sice upravila funkční využití sporných pozemků, výstavbu hřišť ale umožňovala v obdobné míře jako předchozí úprava. Pokud navíc stěžovatelčiny pozemky ani bezprostředně nesousedí s pozemky podléhajícími změně funkčního využití, musely se tyto skutečnosti nezbytně projevit v hodnocení stěžovatelčíných námitek z hlediska dotčení jejich veřejných subjektivních práv posuzovanou změnou územního plánu.

[19] V první kasační námitce stěžovatelka namítá, že změna funkčního využití sporných pozemků nebyla dostatečně odůvodněna.

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud nepochybně, že je povinností orgánu vydávajícího územní plán (i jeho změnu) vyložit důvody svého rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Jakkoli územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území, nelze rezignovat na odůvodnění změny funkčního využití území, resp. je opatřit pouze stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření. Hodnoty chráněné územním plánem musejí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. Jestliže osoba dotčená změnou územního plánu vznesla proti navrhované změně námítky, je povinností orgánu vydávajícího územní plán řádně tuto námitku vypořádat. Z rozhodnutí o námitkách musí být patrné, proč obec považuje námítky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené. Trvání na řádném odůvodnění rozhodnutí o námitkách není samoučelné, není cílem samo o sobě. Jeho smyslem je příjemci srozumitelně a přesvědčivě vysvětlit potřebnost a nezbytnost všech stanovených změn územního plánu při zvážení práv a oprávněných zájmů dotčených osob (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2025, č. j. 7 As 39/2024-49).

[21] S přihlédnutím k těmto zásadám platícím pro přezkoumatelnost územního plánu (a jeho změn) Nejvyšší správní soud posoudil odůvodnění změny územního plánu přijatého odpůrcem a dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že odpůrce ke stěžovatelským námitkám rozporovanou změnu územního plánu přezkoumatelně odůvodnil. Jak uvedl již krajský soud, odpůrce zdůvodnil změnu funkčního využití jednotlivých pozemků uvedením do souladu se skutečným stavem a tím, že část území se nachází v záplavovém území a je žádoucí, aby zde nebyly umístovány větší stavby. Dále poukázal na skutečnost, že pozvolný přechod od staveb k bydlení přes zahrady k plochám veřejné zeleně a Kozskému potoku dává předpoklad zachování přírodních hodnot v území. Ke konkrétním stěžovatelským námitkám proti možné výstavbě hřišť pak odpůrce upozornil, že není žádoucí zcela vyloučit realizaci hřišť v plochách bydlení a rekreace s tím, že umístění každého hřiště je nutné posuzovat individuálně (v rámci konkrétního správního řízení). Podle Nejvyššího správního soudu odpůrce přednesl dostatečně věcné a konkrétní důvody pro změnu funkčního využití sporných pozemků.

[22] Potřeba důkladného odůvodnění vypořádání námitek proti změně územního plánu je dána především tehdy, dozná-li funkční využití dotčeného pozemku zásadní změny (je určen k diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu) či je-li s určením (deklarováním) funkčního využití pozemku (plochy) spjat určitý zákonem předvídaný proces, který vyžaduje jisté procesní standardy odůvodnění. V takovém případě musí být tato změna v územním plánu pečlivě vysvětlena a odůvodněna. Nebylo-li v daném případě změněno funkční využití pozemků ve vlastnictví stěžovatelky a změna územního plánu se zásadně nedotkla možnosti stěžovatelkou rozporované výstavby hřišť, není namístě trvat na podrobném a obsáhlém zdůvodnění provedené změny. V tomto případě postačilo, jestliže odpůrce v základu vypořádal námitku stěžovatelky a uvedl konkrétní důvody, pro které přistoupil ke změně funkčního využití označených pozemků. Trvat za této situace na podrobnějším odůvodnění a přistoupit kvůli tomu ke zrušení napadeného opatření obecné povahy by bylo ryzím formalismem.

[23] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že krajský soud doplnil chybějící odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Krajský soud pouze přiléhavě konstatoval, že stěžovatelka převážnou část své argumentace vztahovala k již existujícímu tenisovému hřišti, které nebylo předmětem nynějšího řízení, případně že námitky týkající se hlukových imisí může uplatnit až v rámci případného řízení o povolení záměru (hřiště). V těchto úvahách krajský soud přiléhavě reagoval na návrhovou augmentaci, aniž by nepřipustně doplňoval důvody napadené změny územního plánu. Nejvyšší správní soud shodně uvádí, že změna č. 2 se nikterak netýkala stávajícího tenisového hřiště v sousedství navrhovatelčiných nemovitostí. Nejvyšší správní soud nepochybně, že i v případě aktualizací neměněného záměru se v určitých případech mohou posuzovat sekundární, synergické a kumulativní vlivy z důvodu stanovení nových, na původní záměr navazujících záměrů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, bod 117). V daném případě však jakákoli tvrzení vztahující se k již existujícímu hřišti nemohla být relevantní (či jen nepřímou jako vyjádření obav, jak by se stěžovatelky sporné regulativy v případě jejich využití mohly dotknout), protože změna územního plánu umožňovala výstavbu hřiště pouze jako podmíněně přípustné využití území, a to za splnění konkrétních podmínek zohledňujících negativní dopady stavby hřiště na sousední zástavbu (včetně hlukové zátěže). Sporné okolnosti případné výstavby hřiště by byly řešeny v řízení o jeho vybudování, a to včetně případného sepětí se stávajícím hřištěm z hlediska kumulace hluku či jiných obtěžujících faktorů (viz dále). Není však třeba, aby již na úrovni územního plánu byla zapovězena jeho výstavba i v místech, v nichž by *a priori* nenarušila charakter lokality. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že umístování hřišť v obydlených oblastech obecně narušuje pohodu bydlení a mezilidské vztahy. Naopak se domnívá, že hřiště budou budována v blízkosti obydlených staveb jakožto součást služeb občanské vybavenosti. Možné riziko zvýšeného hluku ze hřiště je předmětem řízení o stavbě konkrétního hřiště, v němž bude poměřováno možné zasažení práv vlastníků sousedních nemovitostí ve vztahu k parametrům budovaného sportoviště, a to s přihlédnutím k podmíněně přípustnému využití daných pozemků pro výstavbu hřiště. Případně se stěžovatelka může před rušivými vlivy bránit dalšími právními instrumenty.

[24] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit stěžovateli ani potud, že krajský soud pochybil, jestliže nepřihlédl k upozornění stěžovatelky, že v jiných případech odpůrce nerespektoval pravomocný rozsudek či uváděl nepravdy. Krajský soud správně uvedl, že tyto námitky nemají k nynější věci žádný vztah. Krajský soud rovněž nepochybil, nepovažoval-li odkaz stěžovatelky na argumentaci obsaženou v její námitce uplatněné v řízení o přijetí změny územního plánu za řádně formulovaný návrhový bod. Návrh musí obsahovat polemiku s obsahem a důvody napadeného opatření obecné povahy. Nelze jen paušálně v návrhu odkázat na text dříve uplatněné námitky. Stěžovatelce nic nebránilo zopakovat své námitky a učinit je předmětem řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud navíc podotýká, že stěžovatelka sice zpochybňuje závěr soudu, že se zabýval výhradně námitkami uplatněnými v samotném návrhu, aniž by uváděla, kterou konkrétní námitku krajský soud pominul vypořádat. I tato kasační námitka je proto nedůvodná.

[25] Nejvyšší správní soud shrnuje, že odpůrce napadenou změnu územního plánu řádně odůvodnil a náležitě vypořádal rovněž stěžovatelčinu námitku. Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede

pokračování

k závažné kolizi s veřejným zájmem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50). O tyto důvody ovšem odpůrce změnu územního plánu výslovně opřel, neboť změnu odůvodnil nastavením funkčního využití pozemků do souladu se stávajícím stavem a posílením ochrany zeleně. Stěžovatelčinu námitku nedostatečného odůvodnění změny územního plánu proto považuje Nejvyšší správní soud za pokračující polemiku se schválenou změnou, kterou ovšem nemohl shledat důvodnou.

[26] V druhé kasační námitce stěžovatelka namítá, že krajský vychází z nesprávného uchopení vztahu mezi územním plánováním a povolováním staveb. Krajský soud však podle Nejvyššího správního soudu přiléhavě poukázal na relativně obecnou povahu územního plánu s tím, že konkrétní stavební záměry hřiště (s již konkrétními parametry) by bylo možné posuzovat až v navazujícím stavebním řízení. Krajský soud nebyl povinen v napadeném rozsudku posuzovat stěžovatelčiny námitky, které svou povahou směřují proti možné konkrétní výstavbě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011-150).

[27] Úkolem územního plánu není řešit s konečnou platností řešení stavby, které je předmětem řízení o povolení záměru. Územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco rozhodnutí o povolení záměru je nástrojem realizačním (viz přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53). Neboli podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2021, č. j. 2 As 98/2010-44, *„územní plán stanoví jen velmi obecné podmínky případné zástavby (a zabývá se mj. tím, zda je území vůbec zastavitelné), územní rozhodnutí již posuzuje konkrétní zamýšlenou stavbu, a tedy je zřejmé, že posuzuje její případnou realizaci z bližšího měřítká a ve vazbě na konkrétní poměry v předmětné lokalitě.“*

[28] Namítá-li tedy stěžovatelka, že na základě změny územního plánu mohou být vybudována hřiště, která v nepřiměřené míře zatíží okolí hlukem, nejedná se za dané situace o námitky ke koncepčnímu uspořádání daného území. Nelze pomíjet, že změnou územního plánu nebyla *a priori* připuštěna výstavba sportovišť. Pro sporné pozemky bylo stanoveno funkční využití jiného charakteru (rekreační, soukromá zeleň, plochy veřejné zeleně). Navíc ani podstata stěžovatelčiny námitky není pravdivá. Nově stanovená funkční využití území podmínila výstavbu hřišť tím, že nebudou okolní zástavbu zatěžovat např. hlukem (plocha Bz), či nesníží kvalitu prostředí ve vymezené ploše a bude slučitelná s rekreačními aktivitami (plocha Ri). Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že nelze přijmout paušální závěr, že každé hřiště je nadměrně hlukové a narušuje kvalitu prostředí, neboť posouzení těchto otázek se bude vždy odvíjet od konkrétního projektu. Takové námitky jsou ve fázi územního plánování předčasné a nelze je věcně řešit.

[29] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje stěžovatelčino tvrzení, že sousedé mají proti funkčnímu využití území brojit včas již ve fázi územního plánování, ani správnost jí citované judikatury. Stěžovatelka však pomíjí, že územní plán z podstaty věci neřeší konkrétní podmínky umístění stavby (hřiště) do území. Výstavba hřiště se bezprostředně neděje v procesu územního plánování, nýbrž v řízení o povolení záměru. Právě v tomto řízení by případně byly posouzeny námitky dotčených osob, že výstavba hřiště (pokud by někdo takový záměr navrhl) způsobí nepřiměřenou hlukovou zátěž pro okolí, včetně toho, zda je umístění hřiště v souladu s regulativy územního plánu. Stěžovatelka se mýlí v tvrzení, že

pokud bude v územním plánu stanovena, byť podmíněně, přípustnost hřišť, bude pro ni prakticky nemožné hájit svá práva ve stavebním řízení. Obecná a podmíněná přípustnost výstavby hřišť stanovená územním plánem sama o sobě nepovoluje vybudování jakéhokoli konkrétního stavebního záměru (hřiště). Konkrétní podmínky a přípustnost tohoto potenciálního záměru bude řešena v navazujících řízeních. V nich bude moci stěžovatelka uplatnit námitky proti případným stavebním záměrům, jestliže jimi potenciálně bude dotčena na svých právech, a bude tak účastnicí těchto řízení.

[30] Stěžovatelkou v kasační stížnosti citované rozsudky týkající se rozhodnutí vydaných v územním či stavebním řízení nejsou v rozporu se závěry napadeného rozsudku krajského soudu. Jeho správnost naopak potvrzuje shora citovaná a ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (aktuálně viz také např. rozsudek ze dne 26. 2. 2025, č. j. 7 As 39/2024-49). Tento výklad nevyprazdňuje možnost obrany proti regulativu stanovenému územním plánem pro jeho „spekulativnost“, naopak striktně rozlišuje, zdali se vznesené námitky týkají obecných podmínek případné zástavby, či rozporují konkrétní možný záměr.

[31] Nejvyšší správní soud neshledal důvodným ani třetí stížnostní bod, v němž stěžovatelka namítá, že regulativy pro umístování hřišť nejsou dostatečně srozumitelné.

[32] Územní plán je základní koncepční dokument obce pro směřování jejího územního rozvoje a jejího uspořádání. Územní plán mj. vymezuje zastavěné území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Dále vymezuje jednotlivé plochy a stanoví podmínky pro jejich využití, v nichž zpravidla určí převažující účel jejich využití (hlavní využití), využití přípustného a nepřípustného. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem uvádí, že za tímto účelem může územní plán používat neurčité právní pojmy (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, a ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, či ze dne 26. 4. 2024, č. j. 10 As 223/2023-72).

[33] Odpůrce tedy nepostupoval v rozporu se zákonem, jestliže ve sporných regulativech umožnil výstavbu hřišť, pokud „*nebude okolní zástavbu zatěžovat např. hlukem apod.*“ (plochy Bz), respektive „*které nesnižují kvalitu prostředí ve vymezené ploše a jsou slučitelné s rekreačními aktivitami*“ (plochy Rí). Smyslem těchto doplňujících podmínek je zjevně snaha o eliminaci záměrů, které by nepřiměřeně zatěžovaly okolí (kritérium adekvátního hluku) či které by snížily kvalitu prostředí nebo narušily rekreační aktivity. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že takto obecně nastavený regulativ umožňuje určitou aplikační pružnost, a dodává, že posouzení souladu stavebního záměru s těmito požadavky bude předmětem konkrétního stavebního řízení. Teprve v této fázi bude úkolem správních orgánů vyložit tyto pojmy ve vztahu ke konkrétnímu posuzovanému záměru s přihlédnutím k jejich obecnému jazykovému významu, kontextu užití a účelu úpravy, v níž se objevují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS). Užití těchto pojmů v příslušné části územního plánu však samo o sobě nezakládá jeho nesrozumitelnost či prostor pro libovůli správních orgánů, jak tvrdí stěžovatelka (viz shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2025, č. j. 5 As 175/2024-40).

pokračování

[34] Nejvyšší správní soud opakuje, že v každém jednotlivém řízení bude posouzeno, zda je výstavba konkrétně navrženého hřiště přípustná. Nelze však nalézt relevantní důvod, aby již územní plán jednoznačně stanovil pro každé území, zdali je výstavba hřišť vhodná či nikoli. Krajský soud již stěžovatelce přílehavě vysvětlil, že „*hlukem je obecně vzato jakýkoli nežádoucí zvuk, což je však vždy třeba posuzovat s ohledem na konkrétní lokalitu a způsob využití ploch v daném území. Nejedná se tedy automaticky o jakýkoli zvuk, jak naznačuje navrhovatelka. Znovu lze uvést, že pod pojmem hřiště si lze představit velmi pestrou škálu různých zařízení jakož i rozličných opatření, které hluk ze hřiště omezují.*“ Uvedené regulativy proto nelze chápat tak, že jakákoli výstavba hřišť je zakázána, nýbrž že je nezbytné v každém konkrétním případě poměřit možný dopad stavebního záměru na jeho okolí z hlediska podmíněně přípustného využití území. Na tomto postupu předvídaném napadeným územním plánem nelze shledat nic nezákonného ani nesrozumitelného.

[35] Nejvyšší správní soud konečně uzavírá, že krajský soud nepochybil ani v tom, že neprovedl důkazní návrhy stěžovatelky, které se týkaly existence a fungování již vybudovaného hřiště v okolí jejího pozemku. Okolnosti fungování tohoto hřiště nebyly předmětem změny územního plánu, a proto je jakákoli argumentace týkající se provozu tohoto hřiště bezpředmětná. Nepřípadný byl také poukaz stěžovatelky na stavební řízení, ve kterém jí stavební úřad odepřel práva účastníka řízení, neboť tato skutečnost nebyla jakkoli významná pro posouzení zákonnosti napadené změny územního plánu. Odpůrce ani krajský soud v tomto řízení neposuzovali stěžovatelčina práva v jiných správních řízeních, nýbrž správně hodnotili pouze její námitky proti přijímané změně územního plánu.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelka jako stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti (v řízení před Nejvyšším správním soudem zůstal pasivní). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. července 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu