



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Filipa Skřivana a JUDr. Ing. Venduly Sochorové v právní věci

navrhovatelů: a) **Mgr. M. H.**

bytem X

b) **Ing. P. B.**

bytem X

c) **M. M.**

bytem X

všichni zastoupeni Mgr. Evou Štauderovou, advokátkou
sídlem Stráže 3662, Zlín

proti

odpůrci:

Statutární město Zlín

sídlem nám. Míru 12, Zlín

zastoupen Mgr. Jiřím Dostálem, advokátem

sídlem Věstonická 4289/12, Brno

za účasti:

1) **M. F.**, bytem X

2) **O. F.**, bytem X

3) **J. G.**, bytem X

4) **M. H.**

5) **E. H.**, oba bytem X

6) **E. H.**, bytem X

7) **Ing. J. K., MBA**, bytem X

8) **J. M.**, bytem X

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

9) O. M.

10) S. M., oba bytem X

11) Bc. M. N.

12) A. N., oba bytem X

13) R. P., bytem X

14) J. P., bytem X

15) L. Š.

16) K. Š., oba bytem X

17) K. Š.

18) M. Š., oba bytem X

19) V. Š., bytem X

20) B. V., bytem X

všichni zastoupeni Mgr. Ludvíkem Novotným, LL.M., advokátem
sídlem Václavské nám. 76, 561 51 Letohrad

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 4B územního plánu Zlína, vydané usnesením zastupitelstva města Zlína č. 8/10Z/2024 dne 8. 2. 2024, v rozsahu grafické a textové části vymezení návrhové plochy BI 1159 – změnová lokalita P10,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Změna č. 4B Územního plánu Zlína – vydané usnesením Zastupitelstva města Zlína č. 8/10Z/2024 ze dne 8. 2. 2024 se v rozsahu grafické a textové části vymezení návrhové plochy BI 1159 ruší dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovatelům náklady řízení ve výši 73 905 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky Mgr. Evy Štauderové.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Napadenou částí opatření obecné povahy byla vymezena nová zastavitelná plocha BI 1159 (bydlení individuální), změnová lokalita P10 (k. ú. M.), určená pro výstavbu 20 rodinných domů, a to na místě původní stabilizované plochy S* - smíšené plochy nezastavěného území. Navrhovatelé a) a b) jsou vlastníky sousedních pozemků. Navrhovatel c) uvádí, že je zástupcem veřejnosti zmocněný 219 občany dle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Osoby zúčastněné na řízení jsou vlastníky (resp. spoluvlastníky) pozemků v dotčené ploše BI 1159.

II. Návrh

2. Navrhovatelé uvádějí, že navrhovatel b) žádal odpůrce o poskytnutí dokumentů, které měly být podkladem pro napadenou změnu (přípravu pro studii, inženýrsko-geologický průzkum, doklady o demolici domu, který bránil rozšíření příjezdové komunikace, Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

projektovou dokumentaci místní komunikace zpracovanou autorizovaným projektantem, vyjádření dopravního inspektorátu s udělením předběžného souhlasu, vyjádření EG.D, a. s. k možnému připojení k distribuční soustavě el. vedení, přípravnou studii ZTV Roklinka a dokumenty s ní spojené). Tyto zásadní podklady pro navrhovatele zůstaly utajeny a jsou tedy nepřezkoumatelné.

3. Napadená změna je dle navrhovatelů v rozporu s § 55 odst. 4 stavebního zákona, neboť odpůrce neprokázal potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Své tendenční politické rozhodnutí se odpůrce pokusil legalizovat prostřednictvím dokumentu „Expertní vyjádření II k potřebě zastavitelných ploch pro bydlení ve statutárním městě Zlín“ (dále jen „Expertní vyjádření II“), které však pro vnitřní rozpory, nesmyslná data, nekoncepčnost a nepřezkoumatelnost bylo nutné odmítnout. Expertní vyjádření konstatuje rychlý růst neobydlených bytů, přesto určuje potřebu vymezení nových ploch k bydlení. Rovněž nepracuje s aktuálními vymezenými plochami, které zastavěny nejsou, ač by být mohly. Odpůrce nezdůvodnil, že není možno využít již vymezené zastavitelné plochy. Odpůrce rovněž nepostupoval v souladu s poslední zprávou o uplatňování územního plánu.
4. Odpůrce se rozhodl nahradit expertní vyjádření vlastním výpočtem na základě statistických údajů ČSÚ. Ani nový propočet ploch potřebných pro bydlení však dle navrhovatelů neobstojí, neboť i ten je chybný, nadto nebyla široké veřejnosti dána možnost se s tímto materiálem seznámit. Výpočet neprokázal nemožnost využití stávajících návrhových ploch bydlení a nebyly do něj zahrnuty plochy přestavby SO.1 (byty, které mohou být realizovány v rámci přestaveb), přestože jinak plochy SO.1 ve výpočtu zahrnuty jsou. Dle navrhovatelů přitom přípustné využití ploch SO.1 – Plochy smíšené v centrální zóně – městské centrum, zahrnují pozemky staveb pro bydlení, tudíž tyto plochy do výpočtu potřebnosti vymezení dalších ploch bydlení měly být zahrnuty. Nezahrnutí přestavbových ploch SO.1 do výpočtu potřebnosti nových ploch výrazně ovlivní výsledek, neboť jen ve východní části bývalého výrobního areálu na Rybníkách (plocha přestavby 78, 1184) je pro přestavbu určeno několik hektarů a bude se tak jednat o stovky nových bytů.
5. Na veřejném projednání dne 23. 8. 2023 zaznělo, že lokalita nové výstavby bytů v Malenovicích pod hradem měla původně umožňovat výstavbu 40 bytů, ale fakticky je zde bytových jednotek 140. Přitom již dnes se v bytech bydlí, takže musely být zkolaudovány a měly být zohledněny. Odpůrce ve vyhodnocení námitek uznal, že s tímto údajem nepracoval, přitom se jedná o podstatný nárůst bytů o 100, tedy přepočteno na výměru – 2 ha.
6. Napadená změna je dle navrhovatelů v rozporu s bodem 16 Politiky územního rozvoje ČR (dále jen „PÚR“, podle něhož se má *„při stanovování způsobu využití území v územně plánovací dokumentaci dávat přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků, které ve svých důsledcích zhoršují stav i hodnoty území. Vhodná řešení územního rozvoje je zapotřebí hledat ve spolupráci s obyvateli území i s jeho uživateli a v souladu s určením a charakterem oblastí, os, ploch a koridorů vymezených v PÚR ČR“*). Změna byla přijata proti odporu široké veřejnosti. Navrhovatel c) je zástupcem veřejnosti a je zmocněn celkem 219 osobami, což odpor široké veřejnosti dokládá. V důsledku této změny se zhorší Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

stav i hodnota území. Odpůrce postupoval čistě v zájmu několika málo jednotlivců bez spolupráce s obyvateli území. Dokonce projednání změny odpůrce směřoval do období konce letních prázdnin, a prvotní veřejné projednání bylo v období Velikonoc. Navrhovatelé rovněž poukazují na rozpor s body 19 a 20 PÚR, neboť nedochází k ochraně nezastavěného území a jedná se o nekoncepční a devastující zásah do krajiny.

7. Zábor zemědělské půdy o výměře 2,6 ha není dle navrhovatelů odůvodněný. Jestliže je v obci dostatek rozvojových ploch, není možné vymezení další plochy odůvodnit zájmem úzké skupiny lidí. Navrhovaná změna je proto v rozporu s § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“). Pokud odpůrce uvádí, že lokalita se nenachází na vysoce chráněné zemědělské půdě, pak v daném případě nedošlo k aktualizaci třídy ochrany zemědělského půdního fondu, a vyhodnocení odpůrce je proto nepodložené.
8. Navrhovatelé v námitkách upozorňovali na negativní vliv změny na územní systém ekologické stability. Odpůrce pochybil tím, že se ve vypořádání námitek vůbec nezabýval otázkou znemožnění migrace zvěře, přestože ta bude zástavbou zcela znemožněna. Plocha je situována mezi lesem a potokem, kam chodí zvěř pít.
9. Odpůrce se dle navrhovatelů nedostatečně zabýval námitkami ohledně dopadu zhuštění provozu a osídlení na stávající obyvatele území, přičemž ulice Klabalská I by v případě výstavby byla jediným přivaděčem pro veškerou techniku a následně jedinou spojnici nového území s městem. Odpůrce se soustředil ponejvíce na otázku dopravního napojení, nikoliv však na dopad na život obyvatel v ulici Klabalská I a nárůst provozu po dobu výstavby a poté. Obavy z dopadů hlukové zátěže označil za nepodložené. Dle navrhovatelů je logické, že v době, kdy výstavba neprobíhá, nelze hlukovou zátěž změřit. Má-li zde však být postaveno 20 až 28 rodinných domů, pak negativní zátěž z hlediska hlučnosti a prašnosti musí zákonitě nastat. Po komunikaci budou projíždět těžká nákladní vozidla pro realizaci stavby – výkopové práce, dovoz betonu, stavebního materiálu apod.
10. Námitky nedostatečného dopravního napojení odpůrce vypořádal tak, že toto není předmětem posuzování v územním plánu, ale až v navazujících správních (stavebních) řízeních. Takový závěr však dle navrhovatelů není správný, neboť úkolem pořizovatele územního plánu je posuzování realizovatelnosti záměru, a to i s ohledem na možnosti dopravního napojení. Zvláště pak, měl-li odpůrce k dispozici vyjádření Krajského ředitelství Policie Zlínského kraje ze dne 20. 4. 2022, které se vyjadřovalo k dopravnímu řešení lokality. Vyjádření doporučuje oslovit vlastníka stávající dopravní infrastruktury (myšleno ul. Klabalská I), aby ji upravil do adekvátních parametrů (šířkového uspořádání, absence samostatných komunikací pro pěší apod.). Úprava do adekvátních parametrů je však dle navrhovatelů vyloučena proto, že komunikaci nelze ani po jedné ze stran rozšířit pro zastavěnost v soukromém vlastnictví.
11. Navrhovatelé nesouhlasí ani s vypořádáním námitky negativního zásahu zástavby do jejich pohody bydlení. Tu odpůrce vypořádal s odůvodněním, že to, zda je v okolí o několik domů více než dosud, pohodu bydlení nijak neovlivňuje. Navrhovaná plocha má téměř 3 ha a

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

skutečnost, že zde bude 20 domů, není nijak jistá. Může to být podstatně více. Přiváděč k novým rodinným domům na místě nynější nevyužívané stezky má vést jen několik málo metrů pod domem ve vlastnictví navrhovatele a). Tvrzení odpůrce, že nedojde ke snížení hodnoty domu, je dle navrhovatelů absurdní. Navrhují proto změnu územního plánu v rozsahu vymezení plochy BI 1159 zrušit.

III. Vyjádření odpůrce

12. Odpůrce uvádí, že navrhovateli b) poskytl veškerou požadovanou dokumentaci formou nahlížení do spisu, což je doloženo záznamem ve spisu ze dne 23. 8. 2023. Plocha rezervy pro individuální bydlení byla změněna na návrhovou plochu pro individuální bydlení na základě podané připomínky a jejím vyhodnocení s určeným zastupitelem.
13. Na základě doložených statistických údajů z ČSÚ o vývoji počtu obyvatel, bytů, zalidněnosti obydlených bytů, přírůstku neobydlených bytů a přírůstku bytů v zastavěném území odpůrce prokázal, že pro svůj rozvoj do budoucna potřebuje další rozvojové plochy pro bydlení, a to v poměru 48,6 % pro RD a 51,4 % pro BD. Celkem je potřeba do roku 2037 vyčíslena na 328 ha ploch. Výpočet včetně odůvodnění je součástí odůvodnění napadené změny. Nový výpočet počítá i s využitím zastavěného území bez ohledu na to, zda se jedná o plochy přestaveb či plochy zastavěné. Výpočet, u kterého navrhovatelé namítají nezapočítání ploch přestaveb, je převzatý z Rozboru udržitelného rozvoje území, který je pro odpůrce závazným územně analytickým podkladem. Přestavby jsou navrhovány z „kvalitativních“ důvodů tvorby městského centra, nikoliv k vytváření kapacit pro bydlení. Ty nejde ani zohlednit a předvídat, poněvadž funkční využití SO.1 zahrnuje celou škálu činností. Dominantním určením ploch přestavby není bydlení a bydlení zde může ve výsledku tvořit pouze marginální část využití území. Nicméně i kdyby se plochy SO.1 započítaly v celém rozsahu, stále by celková vypočtená potřeba nových ploch pro bydlení byla o 135,6 ha větší, než kolik činí nabídka zastavitelných ploch i s plochami vymezenými napadenou změnou. Navrhovatelé naproti tomu nic konkrétního neprokazují.
14. Požadavek na vymezení zastavitelné plochy je zcela v souladu s poslední zprávou o uplatňování územního plánu, kde je uvedeno: k. ú. X: Prověřit změnu využití pozemků parc. č. X, XA, XB, XC a XD v k. ú. X z plochy smíšené nezastavěného území S* na plochu bydlení individuální BI a plochy veřejných prostranství P* za účelem výstavby cca 20 rodinných domů a obslužné komunikace (ulice) o celkové ploše 25 691 m².
15. Priority PÚR nelze dle odpůrce chápat tak, že když se to většině nelíbí, nebude se stavět. Vymezení plochy pro cca 20 RD je komplexním řešením v území, které není nijak zvlášť chráněno. Projednání změny proběhlo v řádném termínu v pracovní den po pracovní době.
16. Vyhodnocení záboru zemědělského půdního fondu je v souladu s právními předpisy, bylo využito aktuálních podkladů a je k němu kladné stanovisko dotčeného orgánu.
17. Odpůrce dále uvádí, že nikde v obsahu územního plánu není uvedeno, že by se měl projektant nebo pořizovatel zabývat otázkou migrace zvěře. Ani to nebylo namítáno v průběhu projednávání. Je však s podivem, že obyvatelé „Klabalky“, kteří jsou vesměs

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

podepsáni pod společnou námitkou, neměli takové obavy, když stavěli své domy. I jejich domy jsou hned vedle lesa v mnohem menší vzdálenosti od něj, vedle toho samého potoka, „kam laně chodí pít“, a zabírají tutéž zemědělskou půdu.

18. Navrhovatelé se na jedné straně domáhají ochrany přírody a krajiny a na druhé se domáhají ochrany stávající zástavby. Otázkou tedy dle odpůrce zůstává, kam se má město vlastně rozvíjet. Navrhovatelé sami při stavbě svých domů používali těžkou techniku a stejnou komunikaci jako bude k obsluze zástavby používána i nyní. Dopravní napojení je dle odpůrce předmětem navazujících řízení. Do území komunikace vede a je, jak praví sami navrhovatelé, 4,5-5 m široká, což splňuje požadavky příslušných prováděcích předpisů. Skutečnost, že územní plán nemusí detailně specifikovat parametry dopravní infrastruktury, jelikož tyto jsou předmětem dalších stupňů plánovacího procesu, potvrdil i Nejvyšší správní soud. Tvzení, že hluková zátěž bude způsobila překročit hlukové limity předpokládané zákony, není ničím podloženo.
19. Určité zhoršení pohody bydlení je v zastavěných oblastech nevyhnutelné a musí být v přiměřené míře tolerováno. Při posuzování konkrétních případů je však potřeba zvažovat intenzitu takového zhoršení. Ve vztahu k navrhovatelům a) a b) navrhuje podaný návrh zamítnout.
20. Závěrem odpůrce uvádí, že má vážné pochybnosti o bezvadnosti zmocnění navrhovatele c) coby zástupce veřejnosti. Odpůrce se dozvěděl, že ke sběru podpisů docházelo ještě před veřejným projednáním, u podpisových archů nebyl žádný text a podepsané osoby byly pouze ústně informovány o tom, že se jedná o petici proti další zástavbě v k.ú. X. O zmocnění navrhovatele c) oslovené osoby nebyly informovány. Podpisové archy neobsahují žádnou informaci o tom, čeho se podpisy týkají. Stejně podpisy využil navrhovatel c) pro námitky proti změně č. 4, pro námitky proti změně č. 4B i pro návrh na zrušení části změny č. 4B. Podepisující osoby přitom evidentně nemohly vědět, že s jejich podpisy bude takto variabilně nakládáno a že budou využity (resp. zneužity) i v soudním řízení. Návrh by měl být ve vztahu k navrhovateli c) odmítnut.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

21. Dle osob zúčastněných na řízení navrhovatel c) neprokázal, že je zmocněn veřejností. Jednotlivé listy podpisových archů neobsahují žádný text, z něž by bylo zřejmé, co jednotlivé osoby podepisují (natož aby obsahovaly alespoň stručné vymezení toho, co podepisující žádají). Jestliže požizovatel z opatrnosti s navrhovatelem c) jednal jako se zástupcem veřejnosti, je na soudu, aby ve vztahu k navrhovateli c) návrh odmítl.
22. Námitky neprokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch jsou dle osob zúčastněných na řízení pouze obecné a (až na výjimky) nezpochybňují konkrétní údaje, výpočty či úvahy, z nichž odpůrce vycházel. Již v územním plánu z roku 1998 se značná část plochy BI 1159 nacházela v ploše pro bydlení.
23. Napadená změna není v rozporu s PÚR. Navrhovatelé účelově zveličují či naopak marginalizují jednotlivé pojmy a hlediska tak, aby lépe vyhovovaly jejich zájmům. Plocha BI

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

1159 se nachází z hlediska ochrany ZPF v nejméně kvalitní IV. a V. třídě ochrany. Jen kvůli nesouhlasu navrhovatelů se zařazením plochy do třídy ochrany není nutné provádět aktualizaci. Těžká technika občas projede takřka po každé silnici, tudíž i v minulosti jezdila a stále jezdí ulicí Klabalská I. Jestliže narušení statiky domů dosud nezpůsobila, není důvod mít obavy, že tomu v případě realizace výstavby v ploše BI 1159 bude jinak. Výstavba dalších cca 20 domů hlukovou zátěž zvýší jen nepatrně. Námitky navrhovatelů jsou dle osob zúčastněných na řízení typickým projevem přístupu navrhovatelů v duchu NIMBY (stav, kdy lidé sice chtějí, aby vznikalo nové bydlení, ale jakmile se má stavět v jejich okolí, proti výstavbě protestují). Proto navrhuji, aby zdejší soud návrh jako nedůvodný zamítl.

V. Další podání stran

24. V replice navrhovatelé uvádějí, že žádný z navrhovatelů do spisu dne 23. 8. 2023 nenahlížel, a tedy ani záznam o nahlédnutí do spisu nic takového nepotvrzuje. I nadále tak platí, že navrhovatelům nebyla poskytnuta potřebná dokumentace, která byla podkladem pro vymezení dané plochy. V dané lokalitě (Klábalka) jsou již vymezené plochy určené k zastavění pro přibližně 15 rodinných domů, takže v lokalitě BI 1159 Klabalská louka není potřeba vymezovat další. Strategický plán Statutárního města Zlína, který si vytyčil do roku 2030 za cíl nárůst počtu obyvatel na 100 tisíc, je čirou utopií. Faktem je, že v území není možné dopravní zaokružování, je zde nedostatečná šíře komunikace, nevyhovující technický stav a nemožnost rozšíření pro zábor soukromých pozemků vlastníků, kteří mj. s návrhovou plochou BI 1159 nesouhlasí. Jedná se o poslední volnou plochu pro migraci zvěře, která bude zastavěním zcela znemožněna.
25. Ve vyjádření k replice odpůrce uvádí, že navrhovatelka a) si požadovanou dokumentaci ofotila dne 25. 8. 2023 (bod 69 správního spisu). Navrhovatelé dle odpůrce nijak nekomentují konkrétní výpočet potřeby zastavitelných ploch pro bydlení, nýbrž setrvávají na svých nepodložených tvrzeních o tom, že potřeba není zdůvodněna. Odpůrce zdůrazňuje, že územní plán je koncepční dokument, nikoli realizační, a nemůže obsahovat podrobnosti příslušející regulačnímu plánu. Změna provedená ve vztahu k ploše bydlení BI 1159 představuje racionální, řádně odůvodněnou a přiměřenou změnu využití dotčených pozemků. Není tak naprosto žádný důvod pro zásah soudu do autonomního rozhodování odpůrce o způsobu využití této plochy.

VI. Posouzení věci

26. Zdejší soud se nejprve zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatelů. O té v případě navrhovatelů a) a b) není sporu, neboť oba navrhovatelé vlastní nemovitosti v sousedství plochy BI 1159. Odpůrce a osoby zúčastněné na řízení zpochybňují aktivní procesní legitimaci navrhovatele c), který ji odvozuje od toho, že při procesu pořizování územního plánu vystupoval jako zástupce veřejnosti ve smyslu příslušných ustanovení stavebního zákona.
27. Podle § 23 stavebního zákona veřejnost může být při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zástupcem veřejnosti zmocněným příslušným počtem obyvatel obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

Zmocnění se dokládá seznamem občanů obce a podpisovou listinou, v níž jsou občané identifikováni, prohlašují, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky, a prohlášením zástupce veřejnosti, že zmocnění přijímá.

28. Podle § 23 odst. 4 stavebního zákona *o tom, zda osoba splňuje podmínky podle odstavců 1 až 3, rozhodne v případě pochybností správní orgán postupem podle správního řádu usnesením, které se oznamuje pouze této osobě; do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti.*
29. Zdejší soud je při hodnocení nynější věci veden obecným východiskem, že jestliže zákon přiznává vymezeným subjektům (adresátům) při splnění stanovených podmínek v řízení vedeném správním orgánem konkrétní práva, musí být (až na výjimky výslovně dané zákonem) ochrana těchto práv i pod účinnou soudní ochranou. V principu platí, že v pochybnostech, jde-li o právo na přístup k soudní ochraně, má být právní úprava vykládána tak, aby byl soudní přezkum umožněn a naplněno hlavní poslání soudů zajistit účinnou ochranu právům (čl. 90 Ústavy).
30. Pokud v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace vzniknou pochybnosti o tom, zda osoba vystupující jako zástupce veřejnosti splňuje podmínky podle § 23 odst. 1 až 3 stavebního zákona, včetně existence zmocnění od zákonem stanoveného počtu občanů, pak zmocnění zástupce veřejnosti nezaniká automaticky, ale je třeba, aby o tom nejprve orgán územního plánování rozhodl. Do pravomocného rozhodnutí má dotčená osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti (srov. obdobně rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 9. 2024, č. j. 64 A 2/2024-194).
31. Z obsahu správního spisu zdejšímu soudu neplyne, že by odpůrce v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace pojal o zmocnění navrhovatele c) coby zástupce veřejnosti nějaké pochybnosti, třebaže navrhovatel c) vystupoval jako zástupce veřejnosti již od dubna roku 2022. Teprve v odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrce uvedl, že dle názoru pořizovatele nebyl zástupce veřejnosti řádně zmocněn, tudíž není oprávněn podat námítky jako zástupce veřejnosti. Proto považuje námítky pouze za připomínky (z opatrnosti a pro lepší srozumitelnost je však stále označuje jako námítky a vypořádává je ve stejném oddíle spolu s ostatními námitkami).
32. Za této situace by dle zdejšího soudu odporovalo smyslu a účelu zákona, aby splnění podmínek § 23 stavebního zákona zkoumal poprvé zdejší soud při hodnocení aktivní procesní legitimace navrhovatele c). V opačném případě by byl pořizovatel územně plánovací dokumentace nepřipustně motivován k tomu, aby námítky zástupce veřejnosti (o jehož zmocnění pojal pochybnosti) namísto postupu dle § 23 odst. 4 stavebního zákona věcně vypořádal s vidinou toho, že k soudnímu přezkumu takového vypořádání poté nemusí dojít z důvodů vad zmocnění, které již nebude možné po vydání územně plánovací dokumentace napravit. Obdobné úvahy lze vztáhnout i na shodnou argumentaci osob zúčastněných na řízení. Pokud jim vyvstaly v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace pochybnosti o zmocnění navrhovatele c), bylo na nich, aby je odpůrci vyjevily

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

a iniciovaly tím postup dle § 23 odst. 4 stavebního zákona. Účinné zpochybnění zmocnění zástupce veřejnosti až v řízení před soudem bude zpravidla možné jen ve výjimečných případech (např. pokud nedostatky zmocnění vyjdou najevo až dodatečně, což v případě zpochybnění listin obsažených ve správním spise v zásadě nepřichází v úvahu).

33. Nad rámec uvedených východisek je však možné zmínit i to, že jak u námitek ze dne 20. 4. 2022, tak u námitek ze dne 29. 8. 2023, jsou přílohou veškeré dokumenty, kterými se zmocnění zástupce veřejnosti dle § 23 odst. 3 stavebního zákona dokládá (všechny listiny jsou součástí správního spisu). Zástupce veřejnosti je pak bez dalšího aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a to aniž by musel disponovat pro tyto účely speciálním zmocněním (srov. bod 47 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198). Navrhovatel c) proto podmínky aktivní procesní legitimace splňuje.
34. Při věcném posouzení se zdejší soud nejprve zabýval námitkami nezpřístupnění podkladů, ze kterých odpůrce vycházel. Nehodnotil přitom postup odpůrce coby povinného subjektu, po kterém dané dokumenty požadoval navrhovatel b) v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žádost byla podána i vyřízena po vydání napadeného opatření obecné povahy a rozhodnutí povinného subjektu není předmětem tohoto řízení (k obraně slouží žadateli o informace zcela jiné prostředky). Z tohoto důvodu také neprováděl soud tímto směrem dokazování.
35. Navrhovatelé však tvrdili také to, že dokumenty, které patrně odpůrce vedly k závěru o přehodnocení návrhové plochy BI 1159 (dle původního návrhu změny č. 4 se mělo jednat o plochu územní rezervy s podmínkou vypracování územní studie) a jejímu zařazení do zastavitelných ploch, zůstaly pro navrhovatele utajeny a jsou nepřezkoumatelné.
36. V odůvodnění vymezení dané plochy odpůrce uvádí, že na základě uplatněných námitek a připomínek a jejich vyhodnocení, i s ohledem na doloženou zpracovanou prověřovací studii, je návrh nakonec zapracován v podobě zastavitelné plochy BI 1159. Navrhovatelé změny v průběhu projednávání prokázali, že mají vyřešeny potřebné vazby a vstupy do území, které prezentovali v studii ZTV Roklinka (předáno v rámci připomínky ke změně), ve které je dokladováno možné řešení jak z hlediska vedení inženýrských sítí, tak z hlediska vedení komunikací a příjezdu do území. Požadavek na řešení alternativního kapacitního dopravního napojení je uplatňován z důvodu možnosti zaokružování lokality (tj. zajištění dopravní obsluhy bez vytváření slepých ukončení ulic). Byly doloženy následující dokumenty: příprava pro studii, inženýrsko-geologický průzkum, doklady o demolici domu, který bránil rozšíření příjezdové komunikace, projektová dokumentace místní komunikace zpracovaná autorizovaným projektantem, vyjádření EG.D, a.s. k možnému připojení k distribuční soustavě čl. vedení. Ze všech těchto podkladů vyplývá, že realizace záměru je za splnění určitých podmínek možná (bude předmětem navazujících řízení). Západní a severní část plochy č. 1159 je také již rozparcelována a tato parcelace zahrnuje nejen pozemky pro stavbu jednotlivých rodinných domů, ale i pozemky pro místní komunikace a veřejná prostranství.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

37. Zdejší soud si vyžádal od odpůrce kompletní správní spis, který mu byl posléze (poté, co v jiné věci téhož odpůrce rozhodoval Nejvyšší správní soud) předložen. Dokumenty odkazované v odůvodnění vymezení dané plochy ovšem jeho součástí nejsou. Podle obsahu správního spisu patrně mohly být předloženy jako přílohy námitek ze dne 21. 4. 2022, tyto přílohy však součástí správního spisu nejsou, a to ani podle spisového přehledu (viz zejm. bod 181 spisového přehledu). V průběhu jednání přitom navrhovatelé popřeli, že by s danými dokumenty byli seznámeni.
38. Obecně platí, že ve věci pořízení územního plánu je jeho pořizovatel povinen vést spis. Judikatura k vedení spisu uvádí, že „*správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Je to ostatně i logické, ve spisu musí zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální „stopu“ postupu řízení*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541). Tím však není řečeno, že musí nutně být součástí spisu veškeré myslitelné písemnosti pořizovatele týkající se územního plánu. Pokud by se jednalo např. o ryze neformální komunikaci (zejména ústní či emailovou) nebo dokumenty pouze okrajového významu, ty přirozeně součástí spisu nebudou (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 As 355/2019-46). Odpůrce je tedy povinen do správního spisu založit ty podklady, z nichž při vydání opatření obecné povahy vycházel. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy (srov. § 17 odst. 1 správního řádu).
39. Pokud správní orgán v odůvodnění opatření obecné povahy vychází z dokumentace, která není součástí spisu, platí, že napadené opatření obecné povahy nemá oporu ve spise. Ve vztahu k předloženému správnímu spisu se uplatní vyvratitelná domněnka, že jde o spis úplný. Chybí-li v něm nějaká listina, aniž by to bylo možné z obsahu spisu seznat, jde toto pochybení související se způsobem vedení spisu na vrub žalovaného. Pouze v případě, že je z předloženého spisu zřejmé (např. porovnáním obsahu spisu s řádně vedeným spisovým přehledem nebo se záznamy obsaženými na jiných listinách), že určité části spisu chybí, je soud povinen vyzvat žalovaného k jeho doplnění (srov. viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019).
40. V nynější věci není sporu o tom, že vlastníci pozemků v dané ploše předložili odpůrci v průběhu pořizování změny územního plánu prověřovací studii ZTV Roklinka včetně příloh. Tyto dokumenty ovšem nejsou součástí správního spisu předloženého soudu. Nejsou uvedeny ani v obsahu spisu. Za této situace zdejší soud nemohl nijak ověřit, zda byly obsaženy ve správním spisu v průběhu pořizování změny územního plánu a zda byly dotčeným osobám přístupné k nahlížení či nikoliv, tedy zda se tyto osoby vůbec mohly s jejich obsahem seznámit. Nelze ani ověřit, co vlastně bylo jejich obsahem.
41. Daná otázka nebyla vyjasněna ani v řízení před zdejším soudem. Již z obsahu návrhu (jeho úvodní části) lze seznat, že navrhovatelé mají předmětné dokumenty za utajené a nezpřístupněné. Na tuto návrhovou argumentaci reagoval odpůrce toliko poukazem na č.l. 69 správního spisu, kde se nachází ručně psaný záznam o tom, že navrhovatelka a) nahlížela do spisu, a to do „*dokladové části – podklad prověřovací studie Roklinka*“. Z toho nicméně Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

není zřejmé, kdo daný záznam vyhotovil, není zřejmý ani rozsah dokumentace, do které bylo nahlíženo, ani skutečnost, zda byla daná dokumentace v úplnosti přístupná k nahlížení coby nedílná součást spisu. Rovněž zástupce odpůrce v průběhu jednání postup odpůrce při vedení spisu dostatečně neosvětlil, ani nepožadoval jednání odročit za účelem doplnění chybějících částí spisu. Za této situace by vytýkané nedostatky při vedení spisu nebylo možné napravit ani výsledkem úřední osoby odpůrce, jak zástupce odpůrce při jednání soudu navrhoval.

42. Jak přitom plyne z odůvodnění vymezení zastavitelné plochy BI 1159, byla prověřovací studie ZTV Roklinka včetně souvisejících dokumentů (příprava pro studii, inženýrsko-geologický průzkum, doklady o demolici domu, který bránil rozšíření příjezdové komunikace, projektová dokumentace místní komunikace zpracovaná autorizovaným projektantem) zásadním podkladem, na jehož základě učinil odpůrce úvahu o zařazení pozemků do zastavitelných ploch. Tím spíše je dle zdejšího soudu třeba trvat na tom, aby byla nezpochybnitelně prokázána stopa postupu odpůrce spočívající v existenci předmětných podkladů opatření obecné povahy coby nedílné součásti správního spisu. Jelikož tomu tak v nynější věci nebylo, nemůže napadené opatření obecné povahy obstát. Nadto bez tohoto podkladu nelze postup odpůrce při využití tohoto podkladu jakkoli přezkoumat.
43. Zdejší soud se dále podrobně zabýval těmi návrhovými body, které bezprostředně nesouvisí s výše shledanou vadou. Navrhovatelé namítají, že napadená změna je v rozporu s § 55 odst. 4 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení *další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*.
44. Účelem § 55 odst. 4 stavebního zákona je mimo jiné zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení „bezbřehého“ rozšiřování zastavitelného území obce. Zároveň je třeba zohlednit, zda regulované území již zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou takové plochy vymezeny a zda jsou využity. To je třeba i po novelizaci stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019-37). Každou změnu, jejíž podstatou je změna původně nezastavitelné plochy na plochu zastavitelnou, je proto nutno řádně odůvodnit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, a ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198). Pořizovatel změny územního plánu je povinen nejprve vyhodnotit stávající situaci ohledně využití zastavitelných ploch územním plánem v platném znění. Následně je povinen prokázat existenci potřeby vymezení nových zastavitelných ploch a v souvislosti s tím vyhodnotit, zda dosud vymezené zastavitelné plochy jsou již plně využity, případně na základě jakých skutečností nelze kapacitu již vymezených zastavitelných ploch plně využít. Ustanovení § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona pak ukládá pořizovateli změny územního plánu povinnost zahrnout výsledek tohoto postupu, tj. vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, do odůvodnění změny územního plánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č.

3/2025

j. 9 Ao 4/2010-27, ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54, a ze dne 27. 9. 2024, č. j. 3 As 168/2023-47).

45. Vyhodnocením účelného využití zastavěného území a vyhodnocením potřeby vymezení zastavitelných ploch se správní soudy v minulosti zabývaly i přímo ve vztahu k územně plánovací dokumentaci nynějšího odpůrce. V rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013-85, Nejvyšší správní soud konstatoval, že při pořizování nového územního plánu je třeba odůvodnit, proč konkrétní lokalita byla nově určena k zastavění tehdy, směřuje-li k této otázce řádně uplatněná námitka oprávněné osoby. Odpůrce *„nebyl povinen prokazovat nemožnost využití dosavadních ploch určených k zastavění, nicméně byl povinen řádně vyhodnotit účelné využití zastavěného území a potřebu vymezení zastavitelných ploch, a to s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.“*
46. V rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 5 As 373/2018-89, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„tato problematika má dvě roviny, jednou je obecná otázka, zda stěžovatel dostatečně odůvodnil nutnost vymezení nových zastavitelných ploch. Druhou otázkou je pak, zda mohly být jako zastavitelné vymezeny právě dané plochy.“* Kasační soud dospěl v dané věci k závěru, že s ohledem na skutečnost, že nelze za dostatečně odůvodněný považovat výpočet potřeby zastavitelných ploch, nelze za objektivní považovat ani úvahy o rozdílu mezi potřebnými a již vymezenými zastavitelnými plochami. Nemohla tedy být prokázána potřeba nových zastavitelných ploch.
47. Vyhodnocení potřeby nových zastavitelných ploch ze strany odpůrce tedy v minulosti v obou odkazovaných věcech neobstálo. Je ovšem třeba poznamenat, že to v žádném případě nepředurčuje osud nynějšího návrhu. Rozdíl v posouzení může být dán jak s ohledem na odlišné odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, tak s ohledem na to, že napadeny jsou zastavitelné plochy v jiném území (v odkazovaných věcech se jednalo o plochy ve Vršavě) a lišit se může také obsah námitek a uplatněných návrhových bodů.
48. V nynější věci se odpůrce zabýval vyhodnocením účelného využití zastavěného území a vyhodnocením potřeby vymezení zastavitelných ploch v kapitole B.5 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy.
49. Vycházel z toho, že na základě prognózy bydlení do roku 2028 byla stanovena v rámci územně analytických podkladů celková potřeba nových zastavitelných ploch pro bydlení v rozsahu 196,1 ha (data Rozboru udržitelného rozvoje území 2020, dále jen „RURU“). Nabídka zastavitelných ploch pro bydlení (plochy B, BI, BH, SO) činí dle nynější změny územního plánu celkem 165,9 ha. Při započtení plochy smíšené obytné pro městská a lokální centra (SO.1, SO.2) bez plochy přestaveb se jedná o 192,4 ha, což rámcově odpovídá potřebě stanovené dle RURU.
50. Odpůrce však neustal na použití dat z RURU, neboť v minulosti bylo odůvodnění založené na použití shodného nástroje, Urbanistické kalkulačky URBANKA, shledáno nedostatečným s ohledem na nepřezkoumatelnost vstupních dat (v podrobnostech srov. bod 65 citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 5 As 373/2018-89). Z odůvodnění napadené změny vyplývá, že odpůrce nejprve nechal zpracovat expertní Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

vyjádření k potřebě zastavitelných ploch pro bydlení ve statutárním městě Zlín, které následně nahradil Expertním vyjádřením II. Ani to ovšem nebylo následně při stanovení potřeby zastavitelných ploch využito, vyjma jeho přílohy č. 2, ve které se stanoví plocha potřebná pro byt v rodinném domě a plocha potřebná pro byt v bytovém domě, a která je přílohou textové části odůvodnění.

51. Pořizovatel provedl ke zjištění potřeby zastavitelných ploch vlastní výpočet. Vycházel v něm z údajů ze Sčítání lidu, domů a bytů v letech 2001, 2011 a 2021, na základě kterých odhadl předpokládaný stav v roce 2037 (vývoj počtu obyvatel v bytových domech a rodinných domech, počtu obydlených a neobydlených bytů, vývoj zalidněnosti bytů, poměr dokončených bytů v nové výstavbě k novým bytům ve stávající zástavbě). Z těchto údajů vyplývá, že sice lze očekávat pokles počtu obyvatel v bytech, zároveň nicméně klesá zalidněnost bytů (tj. počet osob v domácnosti) a dochází k přírůstku neobydlených bytů (které jsou však neodmyslitelnou součástí bytového fondu, neboť nemusí být nevyužité – lze sem zařadit byty využívané při dojíždění za prací, za studiem, využívané k rekreaci atd.). Z výpočtů plyne, že lze očekávat do roku 2037 výstavbu celkem 5 219 bytů, pro které bude třeba vymezit celkem 328 ha ploch pro bydlení.
52. Pokud navrhovatelé namítají vady Expertního vyjádření II, pak se tyto námitky míjí s odůvodněním napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce ve vypořádání námitek dal navrhovatelům zřetelně najevo, že byt cílem expertního vyjádření bylo stanovit potřebu zastavitelných ploch pro účely změny územního plánu, údaje z Expertního vyjádření II odpůrce nevyužil (vyjma dílčích údajů přílohy o ploše potřebné pro byt, které však navrhovatelé nijak konkrétně nezpochybňují). Nahradil je totiž vlastním výpočtem založeným na veřejně dostupných statistických datech. I tento výpočet navrhovatelé zpochybňují jako chybný; konkrétní námitky spočívají v nezapočítání ploch přestaveb a nezdůvodnění, proč není možné využít již vymezené zastavitelné plochy. Není důvodná námitka, že široké veřejnosti nebyla dána možnost se s tímto „materiálem“ seznámit. Jedná se totiž o originální úvahu provedenou pořizovatelem v odůvodnění napadené změny, ke které žádný písemný podklad (vyjma veřejně dostupných údajů ze sčítání lidu) nebyl použit.
53. Navrhovatelé nekonkretizují, v jakém ohledu podle nich odpůrce nepostupoval v souladu s poslední zprávou o uplatňování územního plánu. Ve stejné míře obecnosti proto zdejší soud uvádí, že namítanou vadu neshledal. Jak nadto upozorňuje odpůrce ve svém vyjádření k návrhu, dle části E zprávy o uplatňování územního plánu za období let 2016-2020, se pro k. ú. X výslovně uvádí: „*Provéřít změnu využití pozemků parc. č. X, XA, XB, XC a XD v k. ú. X z plochy smíšené nezastavěného území S* na plochu bydlení individuální BI a plochy veřejných prostranství P* za účelem výstavby cca 20 rodinných domů a obslužné komunikace (ulice) o celkové ploše 25 691 m².*“
54. Odpůrce dle navrhovatelů nijak nezdůvodňuje, že není možno využít již vymezené zastavitelné plochy. Jak však plyne ze shora citované judikatury, odpůrce není povinen prokazovat nemožnost využití dosavadních ploch určených k zastavění, nicméně je povinen řádně vyhodnotit účelné využití zastavěného území a potřebu vymezení zastavitelných ploch. Dle výpočtu v odůvodnění napadené změny odpůrce dospěl k závěru, že ve vztahu Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

k zastavitelným plochám je třeba v horizontu roku 2037 celkem 328 ha ploch pro bydlení. Vstupní data, zvolený časový horizont ani způsob výpočtu navrhovatelé v návrhu nijak konkrétně nezpochybňují. Pokud odpůrce zjistil, že potřeba vymezení zastavitelných ploch pro bydlení překračuje (a to výrazně) výměru doposud vymezených zastavitelných ploch pro bydlení, je nasnadě, proč se jejich účelným využitím podrobněji nezabýval. I kdyby odpůrce předpokládal, že v daném horizontu dojde k jejich úplnému využití, stále zjištěnou potřebu zastavitelných ploch nesanují.

55. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách se objevuje mimo jiné úvaha, že „dle Strategického plánu Statutárního města Zlína do roku 2030, schváleného zastupitelstvem města dne 9. 12. 2021, je cílem dosáhnout růst počtu obyvatel města na 100 tisíc a k tomu má sloužit i vyčlenění nových lokalit zástavby. Jednou z tematických oblastí strategického plánu je i „Vstřícné město“, což lze v tomto konkrétním případě chápat jako další důvod, proč výstavbu v části plochy č. 1159 umožnit.“ To lze nicméně vnímat pouze jako prohlášení politické povahy a toliko podpůrný argument, který by v žádném případě nebyl způsobilý prokázat potřebu vymezit nové zastavitelné plochy. Není nadto nijak konkretizováno, jakým způsobem chce město Zlín tohoto cíle dosáhnout, *nota bene* pokud shora shrnutý vlastní výpočet odpůrce předpokládá na základě statistických dat v příštích letech další mírný pokles počtu obyvatel.
56. Další námitka navrhovatelů míří k tomu, že odpůrce mezi zastavitelné plochy pro bydlení při hodnocení stávajících zastavitelných ploch nezahrnul také plochy přestavby. Plochou přestavby se přitom podle § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona rozumí *plocha vymezená v územním plánu ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území*.
57. Kategorii ploch přestavby je (při nedostatku jakékoliv další práce s tímto pojmem v platném právu) podle Nejvyššího správního soudu třeba chápat pouze jako zdůraznění potřeby změny v regulovaném území v souvislosti s jeho (zpravidla) nevyhovujícím stávajícím stavem. Obnova a opětovné využití ploch přestavby může spočívat jak ve vymezení plochy k zastavění, tak ve vymezení plochy, která není určena k zastavění. Otázka možnosti umísťování staveb na tu kterou plochu je prospektivním pohledem na pozemky regulované územním plánem a odpovídá na otázku, zda regulace v územním plánu na daném pozemku připouští výstavbu, případně jaký druh výstavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198). Touto optikou dle zdejšího soudu platí, že v případě vymezení plochy přestavby určené k zastavění v územním plánu je třeba danou plochu hodnotit jako zastavitelnou plochu ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona, a to bez ohledu na skutečnost, zda se daná plocha nachází v zastavěném území obce či nikoliv. Nejedná se totiž o stabilizovanou plochu, nýbrž o plochu, v rámci které je z důvodu stávajícího nevyhovujícího stavu určeno do budoucna nové (stavební) funkční využití.
58. Odpůrce výslovně uvádí, že disponibilní množství zastavitelných ploch pro bydlení ve výši 192,4 ha je vypočteno, aniž by byly zohledněny plochy přestaveb. Odpůrce přitom v odůvodnění nerozlišuje mezi nově vymezenými plochami přestaveb a plochami přestaveb dle původního územního plánu. Ani při jednání soudu odpůrce na dotaz soudu neuvedl, že stávající plochy přestaveb do disponibilního množství zastavitelných ploch pro bydlení Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

započítal. Územní plán přitom vymezuje celkem 79 ploch přestavby a několik z nich je v rámci přestavby určeno pro bydlení (BI, B, BH, OS). Bydlení je přípustným využitím i v případě ploch přestavby u zastavitelných ploch smíšených obytných pro městská a lokální centra (SO.1, SO.2). Ani od těchto zastavitelných ploch dle zdejšího soudu není možné odhlédnout, byť zároveň není důvod započítat je v celém rozsahu plochy. Odpůrce samozřejmě nemůže přesně určit, v jakém rozsahu budou v budoucnu pro plnění funkce bydlení skutečně využity, nicméně měl by být na základě svých dosavadních zkušeností a představ schopen alespoň kvalifikovaného odhadu.

59. Jelikož tedy odpůrce při svém výpočtu nezahrnul do disponibilních zastavitelných ploch pro bydlení také plochy přestaveb, které jsou určeny pro bydlení (a předtím sloužily k jinému účelu), nemohou vstupní údaje výpočtu a celkové množství těchto ploch (ve výši 192,4 ha) obstát. Odpůrce proto ve smyslu § 55 odst. 4 nedostatečně prokázal potřebu vymezení nových zastavitelných ploch.
60. Zdejší soud si je vědom toho, že požadavky na odůvodnění jsou v tomto směru poměrně přísné. Je nicméně do značné míry vázán předchozí judikaturou vztahující se k témuž odpůrci. Zároveň daný požadavek není samoučelný. Zejména v případě velkých měst vystupuje do popředí ochrana nezastavěného území a požadavek, aby města pro svůj rozvoj využívala primárně stávající vymezené zastavitelné plochy (včetně ploch přestaveb) namísto nového záboru volné krajiny.
61. Co se týče poukazu navrhovatelů na lokalitu v X pod hradem, lze obecně poznamenat, že pořizování územního plánu je poměrně rozsáhlý proces a pořizovatel zpravidla nemůže pracovat s přesně odpovídajícími údaji v reálném čase. Je zcela přirozené, že v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace dochází k tomu, že stávající zastavitelné plochy jsou postupně více či méně intenzivně využívány a v území dochází ke změnám. Poukaz navrhovatelů na jednu konkrétní lokalitu, v níž proběhla bytová výstavba, proto dle zdejšího soudu není způsobilý úvahy odpůrce vyvrátit.
62. Napadené opatření obecné povahy není v rozporu s navrhovateli odkazovanými body PÚR. Podle jejího bodu 16 se má *při stanovování způsobu využití území v územně plánovací dokumentaci dávat přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků, které ve svých důsledcích zhoršují stav i hodnoty území. Vhodná řešení územního rozvoje je zapotřebí hledat ve spolupráci s obyvateli území i s jeho uživateli a v souladu s určením a charakterem oblastí, os, ploch a koridorů vymezených v PÚR ČR*. Potřeba hledat vhodná řešení ve spolupráci s obyvateli území však neposkytuje žádné skupině obyvatel právo veta ve vztahu ke stanovení funkčního využití území. Rovněž stávající stav a hodnoty území nelze vnímat subjektivním prizmatem takto dotčené skupiny obyvatel území ani jako absolutní a nepřekročitelnou překážku rozvoje území. V opačném případě by nebylo prakticky možné vymezit žádné nové zastavitelné plochy v nezastavěném území. V území se přirozeně střetávají zájmy vlastníků, kteří chtějí využít své pozemky v nezastavěném území k bydlení na straně jedné, a na druhé straně jiných vlastníků, kteří tak v (třeba nedávné) minulosti učinili a další stavební činnost ve svém sousedství vnímají negativně. Upřednostnění těch či oněch zájmů však nemůže být samo o sobě v rozporu s PÚR. Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

Obdobné platí i pro požadavek na ochranu nezastavěného území a zachování veřejné zeleně ve smyslu bodu 19 PÚR či blíže nekonkretizovaný odkaz na porušení bodu 20 PÚR.

63. Přes projednání změny v období konce letních prázdnin, a prvotní veřejné projednání v období Velikonoc se veřejnost (včetně navrhovatelů) projednání aktivně účastnila a měla možnost uplatnit veškerá svá procesní práva, což ostatně navrhovatelé také učinili. Způsob projednání změny proto v nynější věci nevedl k nezákonnému zásahu do práv navrhovatelů.
64. V souvislosti s vymezováním zastavitelných ploch v rámci územně plánovací činnosti je nutno dbát mj. na ochranu zemědělského půdního fondu. Z § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF plyne, že *pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace [...] jsou povinni řídit se zásadami [ochrany uvedenými v § 4 téhož zákona], navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.* Podle § 4 odst. 1 téhož zákona *pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využívané pozemky v zastavěném území nebo v zastavitelných plochách, stavební proluky a plochy získané odstraněním na nich umístěných staveb a zařízení. Určit zemědělskou půdu k jinému než zemědělskému účelu v územně plánovací dokumentaci nebo ji odejmout ze zemědělského půdního fondu je možné pouze v nezbytném odůvodněném případě.*
65. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrce uvedl, že celkový rozsah plochy BI 1159 je 2,66 ha, zábor je v rozsahu 2,56 ha v kultuře trvalých travních porostů a sadů ve IV. a V. třídě ochrany ZPF. Lokalita se nenachází na vysoce chráněné zemědělské půdě a není to území, na kterém by se intenzivně hospodařilo. Zábor půdy je odůvodněn a je k němu vydáno kladné stanovisko dotčeného orgánu, Ministerstva životního prostředí. Odůvodnění záboru ZPF se opírá o potřebu uspokojení požadavků na rozvoj sídla, v daném případě potřebu ploch pro bydlení. Nové plochy pro výstavbu jsou navrhovány v přímé návaznosti na kompaktní zástavbu sídla a dostupnost veřejné infrastruktury.
66. Správním spisem prochází kladné závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 10. 2023, č. j. MZP/2023/240/1780, které udělilo souhlas dle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF s vymezením (mimo jiné) zastavitelné plochy BI 1159. V odůvodnění se uvádí, že daná plocha byla původně zapracována jako územní rezerva, avšak na základě uplatněných námitek a připomínek, i s ohledem na zpracovanou prověřovací studii, byl návrh zapracován v podobě zastavitelné plochy. Po seznámení se s obsahem zmíněné prověřovací studie Ministerstvo životního prostředí konstatuje, že navržené řešení lze považovat v souladu s požadavky zákona za nejvýhodnější z hlediska ochrany ZPF.
67. Navrhovatelé proti tomuto odůvodnění namítají pouze to, že v obci je dostatek rozvojových ploch a že nedošlo k aktualizaci třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Námitka nedostatku rozvojových ploch navazuje na námitku porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona. Pokud zdejší soud výše dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy z tohoto pohledu neobstojí, nutně nemůže obstát ani odůvodnění potřeby záboru ZPF. Potřeba

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

zastavitelných ploch je navíc na tomto místě odůvodněna nikoli vlastním výpočtem odpůrce, nýbrž obecnou úvahou, že je o bydlení zájem, a údaje z RURU, které byly již v minulosti ze strany správních soudů zpochybněny. Závazné stanovisko orgánu ochrany ZPF se pak opět mimo jiné opírá o prověřovací studii, která neprochází správním spisem. Tyto skutečnosti ve svém souhrnu vytýkané nedostatky ještě prohlubují.

68. Z žádného právního předpisu naopak neplyne povinnost pořizovatele provádět před vymezením zastavitelných ploch aktualizaci třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Pokud tedy o aktuální bonitaci půdy nevystanou důvodné (podložené) pochybnosti, lze z ní pro účely zpracování územně plánovací dokumentace vycházet.
69. Dle navrhovatelů se odpůrce ve vypořádání námitek negativního vlivu na územní systém ekologické stability vůbec nezabýval otázkou znemožnění migrace zvěře. K tomu lze uvést, že daná námitka byla (jak je již předesláno) v podání ze dne 29. 8. 2023 nadepsána jako „*Námitka negativního vlivu záměru na územní systém ekologické stability*“. Ve vztahu k fauně navrhovatelé v textu námítky uvádí pouze obecně, že navrhovaná změna představuje zásah do vývoje živočichů. Vypořádání odpůrce, že územím neprochází žádný systém územní ekologické stability a plocha se nenachází podle výkresu hodnot ani v žádném území, které je nutno chránit kvůli hodnotné zeleni, je proto dle zdejšího soudu dostačující.
70. Jinou námitku (nespojenou s územním systémem ekologické stability) uplatnili navrhovatelé již po prvním veřejném projednání dne 20. 4. 2022. Tato námitka směřovala mimo jiné vůči nevhodnosti navrhovaného řešení z důvodu povahy daného území. Navrhovatelé uváděli, že záměr vůbec nereflektuje výskyt celé řady lesních a polních zvířat (srnci, zajáci, ptactvo, bažanti, plazi, divoká prasata, polní hlodavci a další) a jejich migraci přes dané území. S danou námitkou se odpůrce vypořádal tak, že lokalita se nenachází ve významné zeleni města, která by se měla chránit. Není zde ani evidován významný krajinný prvek nebo chráněné území. Bylo doloženo stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody, ve kterém je uvedeno, zda je možné vyloučit významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Závěrem stanoviska je, že dotčený orgán z těchto pohledů se změnou souhlasí.
71. Odpůrce se sice výslovně nevyjádřil k otázce migrace zvěře. Je nicméně notorií, že vyjmenovaná zvěř běžně žije na pomezí zastavěného území a přírodní (resp. lesní) krajiny. Zastavěním jakéhokoli území dochází z povahy věci k úbytku ploch, po kterých se zvěř může pohybovat. Pokud nicméně odpůrce s odkazem na stanoviska dotčených orgánů dospěl k závěru, že daná lokalita nevykazuje významné hodnoty z hlediska předmětu ochrany, tak dle zdejšího soudu nastíněné odůvodnění ob stojí. Nebylo nijak prokázáno, že by dané území protínaly významné migrační trasy zvěře. Tím spíše v případě, kdy je i z grafické části územního plánu zřejmé, že v podstatě celá lokalita je do značné míry obklopena buď zástavbou rodinnými domy nebo rekreačními plochami zahrádkářské kolonie.
72. Co se týče námitek nedostatečného dopravního napojení, konkrétní podoba napojení plochy BI 1159 byla podle všeho řešena v prověřovací studii ZTV Roklinka, která neprochází správním spisem. Navrhovatelé však netvrdí, že by novou plochu nebylo možné napojit na

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

stávající komunikaci na ulici Klabalská I. Argumentují tím, že daná ulice je pro zvýšený provoz nedostatečná. Poukazují na nevyhovující parametry a špatný technický stav stávající komunikace.

73. K dané problematice lze předeslat, že ani odpůrce nezpochybňuje, že obecné otázky dopravního napojení nově navrhované plochy musí územní plán řešit v rovině, zda nějaké dopravní napojení připadá v dané lokalitě v úvahu, tedy zda je do budoucna realizovatelné. Dle vyjádření Krajského ředitelství Policie Zlínského kraje ze dne 20. 4. 2022, které se vyjadřovalo k dopravnímu řešení lokality (a kterým byl při jednání proveden důkaz), je pouze doporučujícím, nikoliv závazným stanoviskem dle § 149 správního řádu, jehož obsahem by byl odpůrce vázán. Věcně pak uvedené stanovisko uvádí, že „[n]avržené řešení bylo před podáním žádosti projednáno (zejména způsob napojení), a je předběžně akceptovatelné. Doporučujeme proto návrh rozpracovat do dalších stupňů řízení (posuzovaná situace je přílohou tohoto vyjádření). Pozn.: Doporučujeme oslovit vlastníka stávající dopravní infrastruktury, aby (nejen pro rozvoj lokality), upravil stávající komunikace do adekvátních parametrů (šířkové uspořádání, absence samostatných komunikací pro pěší apod.).“ Ani obsahově z vyjádření neplyne, že by záměr nebyl při stávající podobě komunikace realizovatelný.
74. Zdejší soud vychází z toho, že podoba stávající komunikace na ulici Klabalská I je všem účastníkům i osobám zúčastněným na řízení známa. Napadené opatření obecné povahy se možnostmi rozšíření stávající komunikace nezabývá, naopak jako podmínku pro využití plochy BI 1159 pro bydlení stanoví vyřešit alternativní kapacitní dopravní napojení. Za této situace by bylo dle zdejšího soudu další dokazování k parametrům stávající komunikace a možnostem jejího rozšíření (včetně toho, které pozemky vlastní odpůrce, a které soukromé osoby) v nynějším řízení nadbytečné.
75. Pokud shora zdejší soud dospěl k závěru, že odpůrce pochybil při vedení spisu v souvislosti s dokumenty vztahujícími se k prověřovací studii ZTV Roklinka a nedostatečně odůvodnil potřebu vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení, bylo by rovněž předčasné hodnotit úvahy odpůrce stran konkrétní dopravní zátěže spojené s předpokládanou novou výstavbou a jejích důsledků, a vážit zájmy odpůrce a osob zúčastněných na řízení s konkurujícími zájmy navrhovatelů na zachování stávajícího stavu jak co se týče dopravy, tak pohody bydlení.

VII. Závěr a náklady řízení

76. Na základě výše uvedených skutečností zdejší soud podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil napadenou část opatření obecné povahy, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
77. Výrok o nákladech řízení navrhovatelů a odpůrce se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce ve věci úspěšný nebyl, neboť napadená část opatření obecné povahy byla zrušena. Navrhovatelům, kteří měli ve věci úspěch, proto přísluší náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti odpůrci v řízení před zdejším soudem.
78. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že navrhovatelům vznikly v tomto řízení náklady za zaplacený soudní poplatek celkem ve výši 15 000 Kč. Dále se jednalo o náklady právního

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

zastoupení spočívající v odměně zástupkyně za čtyři úkony právní služby ve vztahu ke třem navrhovatelům (příprava a převzetí zastoupení, podání návrhu, podání repliky, účast u jednání) společně s režijními paušály [podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 4, § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif)]. Takto dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu se v případě společných úkonů při zastupování tří osob mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč snižuje za druhou osobu o 20 % (3 696 Kč) a za třetí osobu o 40 % (2 772 Kč). Režijní paušál činí 450 Kč, a byl přiznán za čtyři skutečně učiněné úkony právní služby, nikoliv dvanáctkrát, jak navrhovatelé požadovali.

79. Zdejší soud dále přiznal dle doloženého vyčíslení a § 13 odst. 1 a 5 advokátního tarifu navrhovatelům náhradu nákladů na cestovní výdaje zástupkyně (cesta osobním automobilem na jednání ze Zlína do Brna a zpět, celkem 200 km, průměrná spotřeba 5,3 l/100 km) v celkové výši 1 627 Kč a dle § 14 odst. 3 advokátního tarifu náhradu za čas strávený na cestě (6 započatých půlhodin) ve výši 900 Kč. Zdejší soud navrhovatelům nepřiznal náhradu cestovních výdajů a parkovného za cestu vozem navrhovatele b). Jakkoliv není vyloučeno, aby navrhovatel i jeho zástupkyně využili k cestě na jednání ze stejného města (ze Zlína) každý vlastní vozidlo, nejedná se dle zdejšího soudu o účelně vynaložené náklady, jež by měl hradit odpůrce. Jelikož je zástupkyně navrhovatelů plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se přiznaná částka (vyjma soudních poplatků) o částku odpovídající této dani, tj. o 10 223 Kč. Celkem je tedy odpůrce povinen nahradit navrhovatelům náklady řízení ve výši 73 905 Kč k rukám jejich zástupkyně, advokátky Mgr. Evy Štauderové. K zaplacení byla odpůrci stanovena přiměřená lhůta. Osobám zúčastněným na řízení zdejší soud neuložil žádnou povinnost a pro přiznání náhrady nákladů řízení neshledal ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

3/2025

Brno 11. června 2025

David Raus v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.