



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci navrhovatelů: **a) Mgr. M. H., b) Ing. P. B., c) M. M.**, všech zastoupených advokátkou Mgr. Evou Štauderovou, Stráže 3662, Zlín, proti odpůrci: **statutární město Zlín**, nám. Míru 12, Zlín, zastoupenému advokátem Mgr. Jiřím Dostálem, Věstonická 12, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) M. F., II) O. F., III) J. G., IV) M. H., V) E. H., VI) E. H., VIII) J. M., IX) O. M., X) S. M., XI) Bc. M. N., XII) A. N., XIII) R. P., XIV) J. P., XV) L. Š., XVI) K. Š., XVII) K. Š., XVIII) M. Š., XIX) V. Š., XX) B. V.**, všech zastoupených advokátem Mgr. Ludvíkem Novotným, LL.M., Václavské nám. 76, Letohrad, a **VII) Ing. J. K., MBA**, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny 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 změnové lokality P10, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a OZNŘ XVII) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 6. 2025, čj. 67 A 3/2025-347,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 6. 2025, čj. 67 A 3/2025-347, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Ve věci jde o změnu zlínského územního plánu, která (mimo jiné) vymezila plochu pro výstavbu rodinných domů. Krajský soud vymezení této plochy zrušil pro nepředložení celistvého správního spisu. Namíste přitom bylo vyzvat odpůrce (tedy statutární město Zlín) k doplnění podkladů, které sice nepředložil, avšak do správního spisu zřejmě zařadil. Krajský soud dále městu vytkl, že nevzalo v úvahu rozlohu stávajících nevyužitých ploch určených pro výstavbu bytů, a proto nedostatečně odůvodnilo, proč je třeba vymezit novou zastavitelnou plochu pro bydlení. Tak to ale nebylo.

1. Popis věci

[2] Navrhovatelé a) a b) vlastní nemovitosti (rodinné domy se zahradami) u pozemní komunikace; v prostoru mezi nemovitostmi navrhovatelů vede od komunikace pěšina, která prozatím ústí do zeleně – smíšené plochy nezastavěného území. V dubnu 2022 byl veřejně projednán návrh čtvrté změny územního plánu Zlína. Podle něj se z části zmíněné plochy měla stát územní rezerva plochy bydlení. Proti tomuto návrhu podali námítky (mimo jiné) navrhovatelka a) – majitelka jedné z dotčených nemovitostí – a 219 obyvatel okolních oblastí, a to prostřednictvím navrhovatele c) – zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 tehdy účinného stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.). Se vznikem územní rezervy nesouhlasili, protože ho považovali za předzvěst rozsáhlé výstavby. Ta by podle nich zejména narušila krajinný ráz a vedla by k zahuštění dopravy na komunikaci, jejíž vlastnosti další zatížení vylučují. Proti navrhované změně podalo námítky také 22 osob – mezi nimi i osoby zúčastněné na řízení I) až XX), které jsou vlastníky pozemkových parcel vymezených v ploše zasažené navrhovanou změnou. Tito vlastníci v podání ze dne 21. 4. 2022 navrhovali, aby se část územní rezervy rovnou stala zastavitelnou plochou pro bydlení. Už v lednu 2020 totiž požádali o změnu územního plánu, která by jim na této ploše umožnila postavit asi dvacet rodinných domů, a učinili řadu dalších potřebných kroků.

[3] Na základě projednání návrhu čtvrté změny zlínského územního plánu, respektive na základě vznesených námitek, byla navrhovaná změna rozdělena na dvě části – změnu 4A a změnu 4B. Obsahem změny 4A byly ty části, ke kterým nebyly vzneseny připomínky a námítky nebo jen takové, jejichž vypořádání nevyvolalo podstatné úpravy; tato změna nabyla účinnosti ještě v roce 2022. Součástí návrhu změny 4B pak bylo i vytvoření nové zastavitelné plochy pro bydlení – plochy BI 1159 – a to v oblasti s pozemkovými parcelami osob zúčastněných na řízení. Návrh změny 4B byl opakovaně veřejně projednán v srpnu 2023 a proti jeho části týkající se plochy BI 1159 podali námítky majitelé nemovitostí, mezi nimiž by vedla obslužná komunikace pro nově zabydlovanou oblast [navrhovatelé a) a b)] a obyvatelé okolních oblastí [prostřednictvím navrhovatele c)]. S námítkami však (v podstatě) neuspěli a změna 4B byla v únoru 2024 vydána včetně vymezení zastavitelné plochy BI 1159.

[4] Navrhovatelé a) až c) následně napadli změnu 4B v rozsahu její grafické a textové části, v jakém vymezuje plochu BI 1159, u Krajského soudu v Brně. Namítali, že nebyla prokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch, že by dopravní napojení plánované zástavby na stávající pozemní komunikaci mělo řadu negativních dopadů a že zástavba znemožní migraci zvěře. Krom toho namítali, že navrhovatel b) neobdržel – na

pokračování

základě své žádosti o informace – klíčové podklady týkající se navrhované plochy BI 1159, a že tak navrhovatelům tyto listiny zůstaly utajeny. Právě požadované podklady – přílohy podání ze dne 21. 4. 2022 – přitom přiměly město Zlín přehodnotit původní záměr, podle kterého měla být na řešené ploše jen územní rezerva.

[5] Krajský soud návrhu vyhověl a zrušil opatření obecné povahy – změnu č. 4B Územního plánu Zlína – v rozsahu grafické a textové části vymezení návrhové plochy BI 1159. Město podle krajského soudu dostatečně nezdůvodnilo, proč je potřeba vymezit nové zastavitelné plochy. Do výpočtu rozlohy prozatím nevyužitých stávajících zastavitelných ploch pro bydlení totiž nezahrnulo plochy přestaveb, přestože po přestavění mají sloužit (také) k bydlení. Správní spis, který město předložilo soudu, nadto neobsahoval přílohy podání, které dne 21. 4. 2022 učinili vlastníci pozemkových parcel vymezených v zasažené ploše. Soud tedy nemohl ověřit, zda se navrhovatelé mohli seznámit s těmito klíčovými podklady a zda má posuzované opatření obecné povahy oporu ve spise. Ze spisového přehledu ani z ničeho jiného přitom neplynulo, že by správní spis, který byl soudu předložen, nebyl úplný, a že by tedy bylo namístě vyzývat k jeho doplnění.

[6] Rozsudek krajského soudu napadlo kasační stížností město Zlín. Kasační stížnost podala i osoba zúčastněná na řízení XVII), kterou je jeden z vlastníků pozemkových parcel vymezených v ploše zasažené zrušenou změnou.

2. Argumenty stran v kasačním řízení

[7] **Město Zlín** v kasační stížnosti uvádí, že se krajský soud při svém rozhodování neřídil návrhem: ten totiž neobsahoval námitku tvrdící nedostatky při vedení spisu. Z textu návrhu vyplývá jen to, že navrhovatel b) žádal o poskytnutí určitých listin, ty mu nebyly v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, poskytnuty, a proto je navrhovatelé považují za jim utajené, a tedy nepřezkoumatelné. Navrhovatelé netvrdili, že se nemohli s listinami, o něž jde, seznámit, respektive že by jim město neumožnilo nahlížet do spisu nebo že by tam tyto listiny nebyly.

[8] Krom toho navrhovatelka a) prokazatelně do spisu nahlížela. Svým podpisem potvrdila, že nahlížela do „dokladové části – podkladu prověřovací studie Roklinka“, tj. i do příloh podání, které učinili vlastníci pozemkových parcel vymezených v návrhové ploše BI 1159. To, že se s těmito přílohami seznámila, je zjevné i z obsahu námitek, které následně vznesla proti změně 4B. Obdobné námitky uplatnil i navrhovatel c), tedy i on zřejmě znal obsah listin. Město na tyto skutečnosti krajský soud upozornilo, ten je však vůbec nevzal v úvahu. Při jednání informovalo město krajský soud i o tom, že mu nedopatřením neodeslalo celý spis a že se jeho zbývající část nachází ve Zlíně. Zástupce osob zúčastněných na řízení při jednání dále potvrdil, že sporné listiny byly přílohou podání zařazeného do správního spisu. Bylo tedy namístě, aby krajský soud město vyzval k předložení zbývající části správního spisu (rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2018, čj. 9 As 216/2017-46). Krajský soud to však neudělal.

[9] Co se týče nezapočítání ploch přestaveb určených pro bydlení do stávajících nevyužitých zastavitelných ploch pro bydlení, město v kasační stížnosti upozorňuje, že krajský soud mohl výpočet sám napravit. Zjistil by, že stávající nevyužité zastavitelné plochy zdaleka nedostačují ani při započítání ploch přestaveb, a je tedy třeba vymezit nové. Krajský soud se při rozhodování nedržel zásady zdrženlivosti a minimalizace zásahů do

územního plánování a nezvážil význam základního práva na samosprávu (rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2023, čj. 4 As 254/2021-47, a nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Nadto plochy přestaveb SO.1 a SO.2 nelze do stávajících nevyužitých zastavitelných ploch pro bydlení započítat, protože bydlení bude tvořit jen okrajovou část jejich využití. S tím, že plochu SO.1 nelze započíst do ploch pro bydlení, v několika jiných rozhodnutích krajský soud souhlasil (naposledy v rozsudku ze dne 4. 6. 2025, čj. 73 A 3/2025-327) a není důvod, aby v nynější věci zaujal opačný postoj.

[10] **Osoba zúčastněná na řízení XVII)** – jeden z vlastníků pozemků v nově vymezované ploše BI 1159 – v kasační stížnosti tvrdí v zásadě totéž co město. Krom toho připomíná, že krajský soud si správní spis původně vyžádal pro účely jiného řízení týkajícího se jiné plochy. Zdůrazňuje také, že navrhovatelka a) do správního spisu nahlížela, aniž jí byla některá jeho část utajena, a že ostatní navrhovatelé do spisu ani nenahlédli.

[11] **Ostatní osoby zúčastněné na řízení** [vyjma osoby zúčastněné na řízení VII)] vyjádřily souhlas s kasační stížností osoby zúčastněné na řízení XVII).

3. Právní hodnocení

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Územní plán a jeho změny se vydávají formou opatření obecné povahy (§ 43 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006; nový stavební zákon č. 283/2021 Sb., který nabyl účinnosti před vydáním posuzované změny územního plánu, se v nynější věci nepoužije, protože podle svého § 334a se považuje – jde-li o věci týkající se územního plánování – za účinný až od července 2024, tj. v době po vydání posuzované změny).

[14] Pro soudní přezkum opatření obecné povahy platí následující pravidla. Ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy, je oprávněn u správního soudu navrhnout jeho zrušení; soud je rozsahem a důvody návrhu vázán (§ 101a odst. 1 a § 101d odst. 1 soudního řádu správního). Soud opatření obecné povahy v nezbytně nutném rozsahu zruší, jsou-li opatření obecné povahy nebo jeho část v rozporu se zákonem, nebo překročil-li ten, kdo opatření obecné povahy vydal, meze své působnosti a pravomoci, anebo nebylo-li opatření obecné povahy vydáno způsobem stanoveným zákonem. Soud přitom nepřihlíží k vadám řízení o vydání opatření obecné povahy, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost, napadeného opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 soudního řádu správního). Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy tedy zpravidla nejsou taková procesní pochybení správních orgánů, která ve výsledku neznemožnila navrhovateli se skutečně účastnit procesu vydání opatření obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, bod 39).

[15] Konkrétně pro soudní přezkum územních plánů (a jejich změn) platí ještě tato pravidla. Případné zrušení (části) územního plánu obce či zrušení (části) změny územního plánu zasahuje do ústavně zaručeného práva obce na samosprávu při rozhodování o rozvoji jejího území. Soud proto musí náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů (III. ÚS 1669/11). Jinak řečeno, soud musí být zdrženlivý (rozsudek NSS ze dne

pokračování

24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Územněplánovací opatření obecné povahy může zrušit, jen pokud byl zákon porušen v nezanedbatelné míře, respektive v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114; 4 As 254/2021, bod 25 a judikatura tam citovaná). Podmínkou zákonnosti územního plánu je, že veškerá z něj plynoucí omezení vlastnických a jiných věcných práv mají ústavně legitimní důvody opřené o zákonné cíle a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačně a s vyloučením libovůle (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 52).

[16] V nynější věci krajský soud nepostupoval v souladu se shrnutými východisky. Změnu 4B zlínského územního plánu v rozsahu vymezení plochy BI 1159 zrušil z důvodů, které nebyly natolik závažné, aby ospravedlnily zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Závěr, že pochybení při vedení správního spisu znemožnilo navrhovatelům se proti změně účinně bránit, učinil krajský soud předčasně (viz část 3.1 následujícího textu). Dále se pak zabýval – aniž to navrhovatelé namítali – tím, zda je do výpočtu rozsahu ploch využitelných k bytové výstavbě potřeba zahrnout všechny plochy přestaveb určených (mimo jiné) k bydlení. Přehlédl však, že navrhovatelé usilovali o zahrnutí jen některých ploch přestaveb a že ani zahrnutí těchto ploch nezpochybňuje závěry města ohledně potřeby vymezit nové zastavitelné plochy pro bydlení (viz část 3.2).

3.1 *(Ne)chybějící listiny ve správním spisu*

[17] Ve věci pořízení územního plánu je jeho pořizovatel povinen vést spis podle § 17 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, čj. 3 As 355/2019-46, bod 22). Podle zmíněného ustanovení tvoří spis zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí, další písemnosti, které se vztahují k dané věci, a jeho příloha, tj. zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.

[18] Úplnost spisu osobě dotčené územním plánem umožňuje, aby účinně hájila svá práva, respektive aby za tímto účelem nahlédnutím do spisu zjistila, jak a na základě jakých podkladů se v řízení postupovalo a rozhodovalo (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2019, čj. 2 As 256/2017-48, č. 3926/2019 Sb. NSS, bod 42). Úplnost spisu také umožňuje soudu řádně přezkoumat, zda se při vydání (změny) územního plánu postupovalo podle zákona.

[19] Je-li v soudním řízení předložen správní spis, soud předpokládá, že jde o spis celý, tj. že předkladatel spisu z něj, než ho odeslal, nic nevyňal. Pokud se tedy ukáže, že některé podklady ve spisu chybějí, lze mít za to, že do spisu nikdy nebyly zařazeny (rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2008, čj. 1 Afs 7/2008-91). Takový předpoklad však soud nemůže přijmout, pokud si je vědom, že mu nebyl předložen celý správní spis; tehdy soud musí vyzvat k jeho doplnění (rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2018, čj. 9 As 216/2017-46, bod 18; nebo postup NSS popsany v jeho rozsudku ze dne 6. 10. 2023, čj. 2 As 311/2021-119, bod 55). Úkolem soudu totiž je chránit veřejná subjektivní práva navrhovatelů, nikoli trestat správní orgány za pochybení při předkládání jejich spisu pro účely soudního řízení. Na schopnost navrhovatelů hájit jejich práva přitom nemá vliv, nejsou-li podklady rozhodování správního orgánu předloženy soudu; zásadní je, jsou-li zařazeny do správního spisu. Soud

se tedy musí ujistit – pokud o celistvosti předloženého spisu pochybuje –, zda správní orgán jen neopomněl některé součásti správního spisu předložit soudu.

[20] V nynější věci se navrhovatelé u krajského soudu domáhali zrušení upravené změny územního plánu; změna původně označovala určitou plochu jako územní rezervu plochy bydlení, úprava změny spočívala v označení části této plochy rovnou za zastavitelné území pro bydlení. Navrhovatelé uvedli, že navrhovatel b) žádal město o poskytnutí dokumentů, které měly být podkladem pro úpravu změny územního plánu; že mu poskytnutí těchto dokumentů bylo odmítnuto (až na jednu výjimku); a že tak navrhovatelům dosud není známo, jaké podklady vedly město k úpravě změny územního plánu. Město sdělilo, že zmíněnou žádost o informace sice odmítlo, avšak navrhovatelka a) do spisu prokazatelně nahlížela. Teprve při jednání před krajským soudem se řešilo, zda byly podklady pro úpravu změny vůbec zařazeny do správního spisu. Město k tomu uvedlo, že část spisu (obsahující i zmíněné podklady) nebyla soudu nedopatřením předložena, a navrhlo výslech své pracovnice, která by mohla potvrdit, že navrhovatelce a) umožnila nahlížet i do této nepředložené části. Krajský soud v tomto směru odmítl provádět dokazování a o věci rozhodl. Své rozhodnutí založil na argumentu, že pokud podklady nebyly součástí správního spisu předloženého soudu, navrhovatelé se s nimi nemohli seznámit.

[21] Důležité jsou také další okolnosti. Město správní spis krajskému soudu nepředkládalo: sdělilo mu jen, že se nachází u NSS v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jiných osob. Krajský soud si tedy správní spis vyžádal po skončení kasačního řízení, které nesouviselo s věcí navrhovatelů. Podání ze dne 21. 4. 2022, jehož přílohou byly právě podklady pro úpravu změny územního plánu, se v přeposlaném spisu – který má NSS nyní k dispozici – nacházelo. Na první stránce tohoto podání je ručně psaná poznámka „61 příloh ve sdíleném“. Stejně tak se v tomto přeposílaném spisu nachází ručně psaný a navrhovatelkou a) podepsaný záznam, ze kterého vyplývá, že navrhovatelka a) v srpnu 2023 nahlížela do „spisu změny č. 4B, a to dokladové části – podklad prověřovací studie Roklinka“. O pár dní později navrhovatelka a) proti upravené změně územního plánu podala námitky, ve kterých například uvedla, že „*přivaděč k novým rodinným domům [...] má dle doložených podkladů od navrhovatelů [rozuměj: navrhovatelů úpravy změny územního plánu, nyní osob zúčastněných na řízení] vést jen několik málo metrů pod domem [...] č. p. 3678*“.

[22] Krajský soud se zabýval žalobní námitkou, že navrhovatelům není známo, jaké podklady vedly město k úpravě změny územního plánu. Tuto námitku (byť uvedenou v rekapitulační části žaloby) si vyložil tak, že navrhovatelům vadí neúplnost správního spisu, respektive to, že se nemohli seznámit s některými podklady. Takový výklad žalobní námitky považuje NSS za možný, a bylo tedy namístě, aby se krajský soud při svém rozhodování zabýval úplností správního spisu.

[23] Vzhledem ke všem výše vyjmenovaným skutečnostem však bylo třeba, aby krajský soud pochyboval o celistvosti předloženého správního spisu a aby vyzval město k jeho doplnění – tedy k předložení celistvého správního spisu, u něž lze teprve hodnotit jeho úplnost. Takto bylo namístě postupovat ještě před jednáním – indicie necelistvosti správního spisu byly obsaženy už ve správním spisu. Ještě pádnější důvod k uvedenému postupu pak krajský soud měl po jednání, při kterém město výslovně uvedlo, že část spisu soudu nedopatřením neodeslal. Je pravda, že město se dopustilo několika chyb – sporné

pokračování

přílohy zařadil do zvláštní části spisu, aniž v „hlavním“ správním spisu výslovně uvedl, že tato zvláštní část je jeho součástí a že tyto přílohy obsahuje (srov. 9 As 216/2017, bod 22), a nezajistil předložení celistvého správního spisu. Prozatím však krajský soud nemohl učinit závěr, že město určité listiny do správního spisu vůbec nezařadilo, a porušilo tak veřejná subjektivní práva navrhovatelů. Takový závěr by byl namístě, až pokud by krajský soud město bezvýsledně vyzval k předložení zjevně chybějící části správního spisu.

3.2 *(Ne)správnost výpočtu rozsahu ploch využitelných k bytové výstavbě*

[24] Jedním z cílů územního plánování je – respektive bylo podle stavebního zákona z roku 2006 – hospodárné využívání zastavěného území a zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezovaly mimo jiné s ohledem na míru využití zastavěného území (§ 18 odst. 4 stavebního zákona) a součástí odůvodnění územního plánu muselo být i vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch [§ 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona]. Nové zastavitelné plochy bylo možné vymezit i změnou územního plánu, avšak jen na základě prokázání potřeby jejich vymezení (§ 55 odst. 4 stavebního zákona). Do konce roku 2017 zákon navíc ukládal, aby při takové změně územního plánu pořizovatel prokázal i to, že není možné využít už vymezené zastavitelné plochy. Tuto podmínku (byť v méně přísné podobě) zachovala judikatura: při vymezování nových zastavitelných ploch změnou územního plánu bylo i nadále nutné vzít v úvahu, zda se nějaké zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím už v regulovaném území nacházejí, v jakém rozsahu jsou vymezeny a zda jsou využity (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, čj. 1 As 231/2019-37, bod 22). Jinak řečeno, nebylo možné, ať už za jakýmkoli účelem, bezbřezě rozšiřovat zastavitelné oblasti; naopak bylo nutné nejprve zjistit, zda sledovaného účelu nelze dosáhnout využitím oblastí, které byly za stejným účelem vymezeny už dříve.

[25] V nynější věci vymezilo město ve změně územního plánu celkem třináct nových zastavitelných ploch. Jednu pro občanské vybavení a sedm dalších pro silniční dopravu – oprávněnost (vhodnost) vymezení těchto ploch navrhovatelé nezpochybňují. Pět zbývajících nově vymezovaných zastavitelných ploch o celkové rozloze 4,3 hektarů pak město vymezilo pro bydlení. Jednou z takových ploch byla plocha BI 1159, proti jejímuž vymezení se navrhovatelé bránili. Město se v odůvodnění změny územního plánu vyjádřilo k rozsahu a využití stávajících zastavitelných ploch pro bydlení a vysvětlilo, že ani využití stávajících zastavitelných ploch pro bydlení nestačí, a že je tedy k pokrytí potřeby bydlení nutné vymezit nové zastavitelné plochy.

[26] Argumentaci města by bylo možné shrnout takto:

- Počet obyvatel statutárního města Zlína postupně (s menšími výkyvy) klesá, pokles se však zpomaluje: na základě tohoto trendu a údajů z roku 2021 lze očekávat, že by v roce 2037 mohl mít Zlín zhruba 68 tisíc obyvatel. Současně se, mimo jiné vlivem stárnutí populace, snižuje zalidněnost obydlených bytů: na základě předchozího vývoje a údajů z roku 2021 lze odhadnout, že v roce 2037 bude zalidněnost bytů v průměru 1,9.
- Lze tedy předpokládat, že ve Zlíně vzroste potřeba obydlených bytů: v roce 2037 lze předpokládat potřebu asi 36 tisíc obydlených bytů (podíl výše uvedených údajů), přitom v roce 2021 bylo ve Zlíně jen asi 33 tisíc obydlených bytů. Dále je třeba

počítat i s potřebou neobydlených bytů využívaných zejména k přebývání dojíždějících studujících či pracujících: na základě předchozího trendu lze odhadnout, že přírůstek neobydlených bytů by měl být větší než přírůstek bytů obydlených, a to konkrétně o 21 procentních bodů. Celkem tedy Zlín bude (oproti roku 2021) do roku 2037 pravděpodobně potřebovat asi 6 tisíc nových bytů.

- Část této potřeby pokryjí nástavby, vestavby atp., avšak z údajů za posledních 15 let vyplývá, že nové byty tvořily ve Zlínském kraji v průměru asi 87,5 % dokončených bytů. Naprostá většina (98,9 %) bytů se pak v roce 2021 ve Zlíně nacházela v rodinných či bytových domech.

[27] Z těchto údajů (očekávaná potřeba nových bytů v rodinných a bytových domech), z údaje o struktuře bytové výstavby a z údajů o průměrné velikosti pozemku připadající na byt v rodinném domě a na byt v bytovém domě město odhadlo, že oproti roku 2021 bude do roku 2037 potřeba vymezit 328 hektarů nových zastavitelných ploch pro bydlení. Proti tomuto odhadu navrhovatelé nic nenamítali.

[28] Po roce 2021 město schválilo nejprve změnu 4A územního plánu, poté nyní řešenou změnu 4B územního plánu. Po zpracování obou těchto změn nabízel územní plán 165,9 hektarů zastavitelných ploch pro bydlení (s kódy využití B, BH, BI, SO). Do celkové rozlohy ploch využitelných pro novou bytovou výstavbu připočítalo město ještě části ploch městského centra (SO.1) a lokálních center (SO.2) o rozloze 1,5 hektaru a 25 hektarů. Město nezapočítalo celou rozlohu těchto ploch, protože vybudování nových bytů nebylo plánováno jako jejich jediné využití.

[29] Navrhovatelé se v řízení před krajským soudem vymezili právě proti poslednímu kroku této úvahy města. Namítli, že přípustné využití ploch SO.1 (městského centra) zahrnuje stavby pro bydlení, a proto je s nimi třeba – při výpočtu potřebnosti vymezení nových ploch pro bydlení – počítat v rozsahu celých výměr. Uvedli také, že nezahrnutí přestavbových ploch SO.1 do výpočtu potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení výrazně ovlivnilo jeho výsledek. Krajský soud navrhovatelům v zásadě přisvědčil. Dospěl k závěru, že plochy přestaveb, které jsou (mimo jiné) určeny pro bydlení a které prozatím slouží jinému účelu, je třeba vnímat jako dosud nevyužité zastavitelné plochy pro bydlení a vzít je v úvahu při zjišťování potřeby vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení. Krajský soud připustil, že město nemusí do výpočtů zahrnout celou plochu přestaveb. Mělo by však kvalifikovaně odhadnout, v jakém rozsahu budou ty které plochy přestaveb v budoucnu využity k výstavbě bytů, a do výpočtu zahrnout tento odhadovaný rozsah.

[30] NSS s takovým vypořádáním námítky navrhovatelů nesouhlasí. Tak především krajský soud, ač byl podle zákona vázán důvody návrhu na zrušení opatření, přehlédl, že navrhovatelé svou argumentaci zaměřili výhradně na plochy s kódem funkčního využití SO.1, nikoli na plochy přestaveb obecně. Krajský soud přehlédl i to, že město *provedlo* odhad rozsahu ploch SO.1, které jsou (nebo budou) k dispozici pro novou bytovou výstavbu. Do dosud nevyužitých ploch pro bydlení z ploch SO.1 započítalo 1,5 hektaru, byť tento odhad nijak podrobněji nevysvětlilo. Konečně krajský soud nevzal v úvahu, že podle nikým nezpochybňovaného odhadu potřebuje město do roku 2037 vymezit 328 hektarů nových zastavitelných ploch pro bydlení – a že plochy s kódem funkčního využití SO.1 mají celkem rozlohu 19,9 hektarů (viz Hlavní výkres – podoba po změně 4B). I pokud

pokračování

by město vzalo v úvahu plnou rozlohu ploch SO.1 (bez ohledu na to, zda jsou nebo budou k dispozici pro novou bytovou výstavbu), připočetlo ji k ostatním zastavitelným plochám pro bydlení (s kódy využití B, BH, BI, SO) o výše uvedené rozloze 165,9 hektarů a přidalo i odhadovaných 25 hektarů ploch SO.2 využitelných k nové bytové výstavbě, nepřekročilo by oněch 328 hektarů, potřebu jejichž vymezení odůvodnil. Krajský soud tedy zrušil změnu 4B územního plánu města v rozsahu částí týkajících se plochy BI 1159 (o rozloze 2,66 hektarů), aniž pro takový postup měl dostatečně závažné důvody.

[31] Krajský soud uvedl, že návrhu vyhověl i s ohledem na dřívější rozsudky NSS, podle kterých město nedostatečně odůvodnilo potřebu vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení (viz bod 60 rozsudku krajského soudu). Konkrétně krajský soud odkázal na rozsudky ve věci 1 AOs 1/2013 (ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS) a ve věci 5 As 373/2018 (ze dne 30. 6. 2021, čj. 5 As 373/2018-89). Ani jeden však není v nynější věci přílehlavý. V prvním z nich NSS řešil územní plán, nikoli jeho změnu. Městu tehdy připomněl, že ani územním plánem samotným nemůže vymezit nové zastavitelné plochy, aniž by zdůvodnil potřebu takového postupu, a to i s ohledem na rozsah a míru využití stávajících ploch, které byly dříve vymezeny za stejným účelem. V druhém zmíněném rozsudku se NSS už zabýval změnou územního plánu. Navrhovatel tehdy ale zpochybnil celý výpočet rozsahu ploch, které bude třeba do budoucna vymezit k bydlení, a krajský soud mu přisvědčil, protože město do neveřejného výpočetního nástroje vložilo podrobněji nevysvětlené vstupní hodnoty. NSS tehdy s kritikou krajského soudu souhlasil (5 As 373/2018, především body 6 a 65). V nynější věci však navrhovatelé nezpochybnili, že podle podrobně vysvětlených odhadů (souhrn viz [26]) bude do roku 2037 na území města Zlína potřeba vymezit 328 hektarů nových zastavitelných ploch pro bydlení.

4. Závěr a náklady řízení

[32] NSS shrnuje, že krajský soud zasáhl do práva města Zlína na samosprávu, ačkoli pro to neměl dostatečně závažné důvody. Závěr, že pochybení při vedení správního spisu znemožnilo navrhovatelům se proti změně účinně bránit, učinil krajský soud předčasně. Nejprve bylo namístě, aby město vyzval k doplnění těch podkladů, které mu město nepředložilo, ale do správního spisu je zřejmě zařadilo. Krajský soud dále změnu územního plánu zrušil z důvodu, který navrhovatelé nenamítali, a přehlédl, že námitka navrhovatelů ve skutečnosti nezpochybňuje zákonnost změny územního plánu. NSS proto rozsudek krajského soudu zrušil. V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem, který NSS v nynější věci vyslovil. Úkolem krajského soudu bude zejména vypořádat ty námitky, kterým se – s ohledem na vyhovění jiným námitkám – podrobněji nevěnoval, přestože jsou pro navrhovatele patrně klíčové: bude vážit zájmy města a osob zúčastněných na řízení se zájmem navrhovatelů na zachování stávajícího stavu. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud.

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

V Brně dne 3. března 2026

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu