



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

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

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, 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. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- IV. 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. Mladcová), 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, 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

vyjádření II“), které však pro vnitřní rozpory, nesmyslná data, nekonceptnost 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 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 nekonceptní 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

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 spojnicí 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 pěši 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 skutečnost, že zde bude 20 domů, není nijak jistá. Může to být podstatně více. Přivaděč 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 navrhovatelé 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

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. Mladcová: Provéřit změnu využití pozemků parc. č. 426/7, 426/10, 426/9, 413 a 412 v k. ú. Mladcová 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 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. Tvrzení, že hluková zátěž bude způsobit 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

pouze ústně informovány o tom, že se jedná o petici proti další zástavbě v k.ú. Mladcová. 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 námítky proti změně č. 4, pro námítky 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. Námítky 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 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. Námítky 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

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. Zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu

26. Zdejší soud návrhu vyhověl a rozsudkem ze dne 11. 6. 2025, č. j. 67 A 3/2025-347, vymezení dané plochy zrušil z důvodu nedostatků při vedení spisu (ve spise chyběla prověřovací studie ZTV Roklinka, která byla jedním z podkladů změny) a z důvodu, že odpůrce při prokazování potřeby vymezení nových zastavitelných ploch nezohlednil plochy přestaveb.
27. S tímto hodnocením se však neztotožnil Nejvyšší správní soud, který rozsudkem ze dne 3. 3. 2026, č. j. 10 As 139/2025-96, rozsudek zdejšího soudu zrušil. Podle kasačního soudu zdejší soud nemohl učinit závěr, že odpůrce určité listiny do správního spisu vůbec nezařadil, a porušil tak veřejná subjektivní práva navrhovatelů. Takový závěr by byl namístě, až pokud by zdejší soud odpůrce bezvýsledně vyzval k předložení zjevně chybějící části správního spisu. Dále kasační soud konstatoval, že navrhovatelé nic nenamítali proti úvaze odpůrce, že oproti roku 2021 bude do roku 2037 potřeba vymezit 328 hektarů nových zastavitelných ploch pro bydlení. Svou argumentaci zaměřili výhradně na plochy s kódem funkčního využití SO.1, nikoli na plochy přestaveb obecně. Do dosud nevyužitých ploch pro bydlení z ploch SO.1 přitom odpůrce započítal 1,5 hektaru. I pokud však odpůrce vzal v úvahu plnou rozlohu ploch SO.1 (bez ohledu na to, zda jsou nebo budou k dispozici pro novou bytovou výstavbu), připočetl ji k ostatním zastavitelným plochám pro bydlení (s kódy využití B, BH, BI, SO) o rozloze 165,9 hektarů a přidal i odhadovaných 25 hektarů ploch SO.2 využitelných k nové bytové výstavbě, nepřekročil by oněch 328 hektarů, potřebu jejichž vymezení odůvodnil.

VII. Posouzení věci

28. Zdejší soud se 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.
29. 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. 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.
30. 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.*

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

31. 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).
32. 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).
33. 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 námitky jako zástupce veřejnosti. Proto považuje námitky pouze za připomínky (z opatrnosti a pro lepší srozumitelnost je však stále označuje jako námitky a vypořádává je ve stejném oddíle spolu s ostatními námitkami).
34. 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 námitky 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 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).
35. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

36. Při věcném posouzení návrhu je třeba úvodem konstatovat, že právním názorem vysloveným v rozsudku kasačního soudu, kterým byl první rozsudek zdejšího soudu v nynější věci zrušen, je zdejší soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Zároveň obecně platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, v dalším řízení krajský soud nesmí svévolně měnit vlastní posouzení věci a nově shledat důvodnými námitky, které považoval za nedůvodné, aniž by je přehodnotil Nejvyšší správní soud. Jinými slovy, v části, v níž žalobu již jednou shledal nedůvodnou, nemá prostor pro změnu názoru, pokud k tomu nebyl zavázán Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2019, č. j. 4 As 311/2019-35). Výjimku představují pouze situace, ve kterých v mezidobí došlo ke změně skutkového či právního stavu.
37. Zdejší soud se proto opětovně 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.
38. Pokud navrhovatelé tvrdili, 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, jednalo se zřejmě o prověřovací studii ZTV Roklinka a související dokumenty (předáno v rámci připomínky ke změně ze dne 21. 4. 2022), tj. 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 el. vedení.
39. Tato dokumentace se ve správním spise předloženém zdejšímu soudu odpůrcem nenachází. Jak ovšem uvedl Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku, už ve správním spisu jsou obsaženy indicie necelistvosti správního spisu. Z toho však nelze učinit závěr, že odpůrce určité listiny do správního spisu vůbec nezařadil, a porušil tak veřejná subjektivní práva navrhovatelů. Takový závěr by byl namístě, až pokud by zdejší soud odpůrce bezvysledně vyzval k předložení zjevně chybějící části správního spisu. To proto zdejší soud učinil a odpůrce před jednáním tuto zjevně chybějící část spisu zdejšímu soudu předložil. Námitka navrhovatelů proto v souladu se závěry zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu není důvodná.
40. Navrhovatelé dále 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.*
41. Účelem § 55 odst. 4 stavebního zákona je mimo jiné zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení „bezbrehého“ 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

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. 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).

42. 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.“*
43. 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.
44. 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.
45. 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.
46. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

centra (SO.1, SO.2) bez plochy přestaveb se jedná o 192,4 ha, což rámcově odpovídá potřebě stanovené dle RURU.

47. 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 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.
48. 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.
49. 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. 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.
50. 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. Mladcová výslovně uvádí: „*Provéřít změnu využití pozemků parc. č. 426/7, 426/10, 426/9, 413 a 412 v k. ú. Mladcová 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.*“
51. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

plach. Dle výpočtu v odůvodnění napadené změny odpůrce dospěl k závěru, že ve vztahu 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.

52. 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.
53. Další námitka navrhovatelů míří k tomu, že odpůrce mezi zastavitelné plochy pro bydlení při hodnocení stávajících zastavitelných ploch nezahrnul také plochy přestavby. Jak vysvětlil Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku, navrhovatelé namítají, 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. Navrhovatelé svou argumentaci zaměřili výhradně na plochy s kódem funkčního využití SO.1 o celkové výměře 19,9 hektarů. Z těchto ploch odpůrce do odhadu započítal 1,5 hektaru. I kdyby ovšem odpůrce vzal v úvahu plnou rozlohu ploch SO.1 (bez ohledu na to, zda jsou nebo budou k dispozici pro novou bytovou výstavbu), připočetl ji k ostatním zastavitelným plochám pro bydlení (s kódy využití B, BH, BI, SO) o rozloze 165,9 hektarů a přidal i odhadovaných 25 hektarů ploch SO.2 využitelných k nové bytové výstavbě, nepřekročil by oněch 328 hektarů, potřebu jejichž vymezení odůvodnil. Ani tato námitka proto není důvodná, na čemž s ohledem na vázanost zdejšího soudu právním názorem Nejvyššího správního soudu nemůže nic změnit ani polemika navrhovatelů s těmito úvahami při jednání po zrušení prvního rozsudku zdejšího soudu.
54. Co se týče poukazu navrhovatelů na lokalitu v Malenovicích 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.
55. 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

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 nedávne) 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. 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.

56. 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.
57. 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.*
58. 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.
59. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

prověřovací studie Ministerstvo životního prostředí konstatuje, že navržené řešení lze považovat v souladu s požadavky zákona za nejvýhodnější z hlediska ochrany ZPF.

60. 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 dostatku rozvojových ploch navazuje na námitku porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona. Již shora bylo uvedeno, že odpůrce prokázal potřebu vymezení nových zastavitelných ploch.
61. Z žádného právního předpisu pak neplyne povinnost pořizovatele provádět před vymezením zastavitelných ploch aktualizaci třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Pokud o aktuální bonitaci půdy nevystanou důvodné (podložené) pochybnosti, lze z ní pro účely zpracování územně plánovací dokumentace vycházet.
62. 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.
63. 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 nereflktuje 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.
64. 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.
65. V námitce nedostatečného dopravního napojení navrhovatelé netvrdí, že by novou plochu nebylo možné napojit na 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, která není připravena na zvýšený provoz související se stavbou 20 domů (provoz stavební techniky a po dokončení výstavby také dopravní obsluha nových domů).

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

66. Navrhovatelé se odkazují na § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.; podle tohoto ustanovení *stavby podle druhu a potřeby se umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na sítě technické infrastruktury a pozemní komunikace a aby jejich umístění na pozemku umožňovalo mimo ochranná pásma rozvodu energetických vedení přístup požární techniky a provedení jejího zásahu. Připojení staveb na pozemní komunikace musí svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky.*
67. Jak již dříve vyslovil Nejvyšší správní soud, část třetí vyhlášky č. 501/2006 Sb. se týká vymezení pozemků a umísťování staveb na nich, a proto není aplikovatelná v procesu pořizování a vydání územního plánu, při němž se pouze vymezují plochy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009-82, bod 38). Ačkoliv je však pro vymezení ploch v rámci územního plánu relevantní v prvé řadě část druhá vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, za určitých okolností je potřeba zohlednit i některé požadavky vyplývající z části třetí. Bylo by totiž krajně nelogické, aby změna územního plánu zakládala obtížně řešitelné problémy pro navazující správní řízení či postupy (srov. též odpůrcem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2025, č. j. 8 As 284/2023-55).
68. Ani odpůrce nepochybně, 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.
69. K námitkám navrhovatelů odpůrce uvedl, že v průběhu projednávání bylo prokázáno, že žadatelé o změnu mají vyřešeny všechny potřebné vazby a vstupy do území, které prezentovali v jimi připravené studii ZTV Roklinka, ve které je dokladováno možné řešení jak z hlediska vedení inženýrských sítí, tak z hlediska vedení komunikací a příjezdu do území. Žadatelé o změnu doložili návrh studie včetně dopravní obsluhy v daném území. Jednalo by se o zástavbu 20 rodinnými domy, což znamená přírůstek max. 80 obyvatel, z čehož je polovina dětí. Ve výsledku by se stávající komunikace zatížila průjezdem max. 40 aut navíc. Posouzení této zátěže je však na příslušných správních orgánech. Územní plán pouze vytváří podmínky pro případnou zástavbu. Dle odpůrce obecné otázky dopravního napojení nově navrhované plochy územní plán řešit musí, ale toliko v té rovině, zda nějaké dopravní napojení připadá v dané lokalitě v úvahu, tedy zda je do budoucna realizovatelné. Podrobné řešení otázek týkajících se podoby obce, jejího fungování, vzhledem ulic či konkrétním vymezením dopravního a technického napojení lokality upravené v územním plánu (resp. jeho změny) ovšem územní plán neřeší a ani ze zákona řešit nemůže. Do území

komunikace vede a je 4,5-5 m široká. To, zda je, či není dostatečná, bude předmětem navazujícího řízení a toho, kolik rodinných domů, či bytů v lokalitě nakonec bude. I při zvýšení počtu projíždějících aut o několik desítek (nanejvýš nižších stovek) osobních aut denně bude ulice Klabalská I stále ještě poměrně klidnou lokalitou. Územním plánem je nadto stanovena další doplňující podmínka pro využití navržených lokalit, a to vyřešení alternativního dopravního napojení.

70. Odpůrce si tedy je vědom toho, že s vymezením nové plochy pro bydlení je třeba tuto plochu také obsloužit, a že se v daném území zvýší dopravní zátěž. Při vážení s konkurujícími zájmy navrhovatelů ovšem vzal v úvahu, že v dané ploše se předpokládá zástavba 20 rodinnými domy o 1 NP, což v území, v němž už jsou rodinné domy situovány, nezpůsobí dramatické zvýšení dopravní zátěže a stavební technika bude územím projíždět pouze po omezenou dobu během předpokládané výstavby. Dále vzal v úvahu, že podmínkou pro využití území je alternativní dopravní napojení (evidentně myšleno oproti napojení z ulice Klabalská I v místě odstraněného rodinného domu). V neposlední řadě odpůrce upozornil, že konkrétní podoba dopravního napojení není předmětem úpravy v územním plánu, nýbrž až v navazujícím řízení.
71. Navrhovatelé nezpochybňují, že ulice Klabalská I (od křižovatky s ulicí Na Drahách, která je obsluhována MHD a jejíž vyhovující kapacita patrně není sporná) je zpevněnou asfaltovou komunikací o nejmenší šířce 4,5-5 m, která je v současnosti využívána k obsluze cca 50 rodinných domů. V takové situaci skutečně odpůrci při pořizování územního plánu nepříslušelo podrobněji prověřovat faktický technický stav komunikace a její „uzpůsobení“ na zvýšený provoz, případně komunikaci podrobněji hodnotit z hlediska požadavků na bezpečnost a plynulost provozu, neboť by tím řešil podrobnosti, které se posuzují v rámci navazujících řízení.
72. Nelze tedy dospět k závěru, že by v nynější věci byla dopravní obsluha nově vymezeného území nerealizovatelná či že by zakládala obtížně řešitelné problémy pro navazující správní řízení či postupy. A byť se napadené opatření obecné povahy možnostmi rozšíření stávající komunikace nezabývá (naopak jako podmínku pro využití plochy BI 1159 pro bydlení stanoví vyřešit alternativní kapacitní dopravní napojení), odpůrce v řízení před zdejším soudem argumentoval, že stávající komunikaci je možné v souladu se shora zmíněným stanoviskem Krajského ředitelství Policie Zlínského kraje rozšířit či upravit, a to ve významné části na pozemcích odpůrce, což odpovídá provedenému dokazování, neboť odpůrce vlastní také některé pozemky přiléhající k této komunikaci (byť nikoli v celé její délce). Soukromé vyjádření primátora odpůrce pro www.idnes.cz ze dne 2.5.2026 poukazující na možnou problematičnost dopravní obslužnosti nově vymezeného území, kterým bylo rovněž dokazováno, na tom nic nemění.
73. Navrhovatelé v průběhu jednání obsah uvedené námitky změnili odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79, a ze dne 25. 9. 2020, č. j. 4 As 436/2019-62); tato judikatura vykládá § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., ve vztahu k tomuto ustanovení však navrhovatelé v návrhu vůbec neargumentovali. Především však platí, že toto ustanovení se použije pouze na vymezování nových pozemků pro veřejné prostranství. V případě existujících komunikací § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. pouze stanoví coby podmínku pro pozemek, aby mohl být stavebním, dopravní napojení na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2022, č. j. 10 As 76/2021-49).

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

74. Odpůrce ve vypořádání námitek netvrdil, že výstavbou nemůže být ovlivněna pohoda bydlení stávajících obyvatel území. Zdůraznil, že pohoda bydlení není chráněna absolutně a vždy je potřeba zájem na její ochraně poměřovat s dalšími hodnotami a zájmy. Následně dospěl k závěru, že výstavbou v předpokládaných parametrech nedojde k natolik rapidnímu snížení pohody bydlení v sousedních oblastech, že by to mohlo představovat překážku zástavby. V ploše č. 1159 mohou být umístěny jen rodinné domy, tedy stejný typ výstavby jako na okolních pozemcích. Samotný proces výstavby sice dle odpůrce zřejmě bude znamenat mírné snížení pohody bydlení v okolí, avšak nelze předpokládat, že by způsob výstavby nějaký zásadním způsobem vybočoval z toho, co je obvyklé. Samotná skutečnost, že po dobu výstavby může být mírně snížena pohoda bydlení v okolí, nemůže být sama o sobě důvodem pro odmítnutí výstavby, neboť v opačném případě by nebylo možné postavit ani zrekonstruovat téměř nic.
75. Toto vypořádání odpovídá obecnému východisku, že obyvatelé území zásadně nemohou předpokládat, že stav území zůstane za každých okolností do budoucna neměnný. Tím spíše to platí v případě velkých měst, kterým Zlín coby krajská metropole bezpochyby je. Jinými slovy to, že navrhovatelé si v dané lokalitě postavili své domy jako první, jim do budoucna negarantuje zachování *statu quo*. Pokud snížení pohody bydlení spatřují výhradně v obtěžování dopravou spojenou s obsluhou 20 rodinných domů, nelze dle zdejšího soudu úvahám odpůrce o přiměřenosti takového zásahu do práv navrhovatelů nic vytknout. Konkrétní řešení dopravního napojení, stejně jako možný zásah do práv stávajících obyvatel v důsledku konkrétní podoby zástavby rodinnými domy, poté bude předmětem detailnějšího posouzení v navazujících řízeních (územní a stavební řízení).
76. Zdejší soud se nezabýval námitkami navrhovatelů směřujícími k napojení na síť vodovodu a kanalizace, námitkami zhoršení odtokových poměrů ani námitkami geologických poměrů (nebezpečí sesuvu v důsledku nové zástavby), neboť je navrhovatelé poprvé uplatnili až při jednání po zrušení prvního rozsudku zdejšího soudu, a jedná se tudíž o námitky nepřípustné (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), nehledě na to, že byly uplatněny dávno po uplynutí lhůty k podání návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Tuto skutečnost nelze překonat poukazem na to, že již v návrhu navrhovatelé obecně namítali „negativní zásah do svých vlastnických práv“. Z těchto důvodů zdejší soud neprováděl k daným otázkám ani dokazování.

VIII. Závěr a náklady řízení

77. Na základě výše uvedených skutečností zdejší soud po posouzení návrhových bodů dospěl k závěru, že návrh je nedůvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
78. Navrhovatel ve věci nebyl úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. To by náleželo odpůrci, který byl procesně úspěšný, nicméně tomu žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a ani náhradu nákladů řízení nepožadoval. Proto odpůrci náhrada nákladů řízení nebyla přiznána. Osobám zúčastněným na řízení zdejší soud neuložil žádnou povinnost ani neshledal jiné zvláštního zřetele hodné důvody pro přiznání nákladů řízení.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-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. Nepřípustná je však taková kasační stížnost, na níž dopadají výluky z přípustnosti stanovené v § 104 s. ř. s.

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.

Brno 21. května 2026

David Raus v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.