



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Polácha a soudců JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. v právní věci

navrhovatelů: a) V. N.
 b) A. N.
 oba bytem X

zastoupených Mgr. Zdeňkem Vojtáškem, advokátem
 sídlem Fibichova 1141/2, Olomouc 779 00

proti odpůrci: Statutární město Zlín
 náměstí Míru 12, 760 01 Zlín

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 4B Územního plánu Zlína
vydaného usnesením Zastupitelstva statutárního města Zlín ze dne 8. 2. 2024,
č. 8/10Z/2024,

takto:

- I. Řízení se vůči navrhovateli b) **zastavuje**.
- II. Návrh **se zamítá**.
- III. Navrhovatelé **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odpůrci se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Návrh

1. Návrhem ze dne 11. 6. 2024 se navrhovatelé domáhali zrušení Změny č. 4B Územního plánu Zlína vydaného usnesením Zastupitelstva statutárního města Zlín č. 8/10Z/2024 ze dne 8. 2. 2024 (dále jen „změna č. 4B ÚP Zlín“ nebo „napadená změna ÚP Zlín“), která nabyla účinnosti ode dne 24. 2. 2024.
2. Navrhovatelé odůvodnili svou aktivní legitimaci k podání návrhu tím, že jim svědčí věcné právo k nemovitostem v regulovaném území, a to břemeno požívání k pozemkům v k.ú. X, konkrétně k pozemku p.č. st. XA; součástí pozemku je stavba rodinného domu č. p. X; pozemku p.č. XB pozemku p.č. XC pozemku p.č. XD (dále jen „dotčené pozemky“). Navrhovatelé poukázali na to, že původně byli vlastníky těchto pozemků a rodinného domu až do 6. 12. 2023, kdy převedli vlastnictví k těmto nemovitostem na svého syna Bc. A. N. Po celou dobu schvalování napadené změny ÚP Zlín byli navrhovatelé vlastníky dotčených nemovitostí.
3. Navrhovatelé tvrdí, že jejich věcná práva k dotčeným pozemkům jsou zasažena navrhovaným umístěním změnové lokality P28 (navrhované plochy OK.1 č. 1170 a SO č. 1187), která leží mezi komunikací III/4972 a vodním tokem pod Malenovickým rybníkem uprostřed existující či vznikající zástavby, která má mít v budoucnu kapacitu stovek bytů (změna ÚP Zlín č. 4B tak v budoucnu dopadne na velké množství obyvatel Zlína). V územním plánu před přijetím napadené změny ÚP Zlín bylo území vymezeno jako stabilizovaná plocha občanské vybavenosti – tělovýchova a sport (OS) o rozsahu cca 1,3 ha (bývalé koupaliště). Dotčené pozemky se nachází v blízkosti změnové lokality č. P28, takže jsou zásadním způsobem ovlivněny napadenou změnou ÚP Zlín a dojde ke ztrátě jejich tržní hodnoty, a to z důvodů imisí hlukových, zvýšené dopravní zátěže a zejména z důvodu změny charakteru dané lokality a znehodnocení výhledu na hrad Malenovice. Daná lokalita bude rušena společenskými akcemi, provozem letního kina apod. Změna charakteru dané lokality znehodnotí poslední kousek „podhradí“, o kterém se ještě před několika lety zastupitelé měst Zlína veřejně vyjadřovali, že je nutno ho ochránit. Hrad je významným prvkem krajiny a i jeho nejbližší okolí si nepochybně zaslouží ochranu. O to víc je zapotřebí chránit stávající ráz změnové lokality P28, která na ochrannou zónu bezprostředně navazuje. Ze stejných důvodů bude narušeno i právo navrhovatele na ochranu zdraví a právo na příznivé životní prostředí.
4. Navrhovatelé dále poukázali na znění svých námitek proti návrhu změny č. 4B ÚP Zlín a reagoval na rozhodnutí o námitkách. V prvním okruhu námitek uvedl, že změna ÚP není v souladu s Politikou územního rozvoje (dále jen „PÚR“). Změna nerespektuje požadavek na ochranu krajinného rázu, včetně urbanistického řešení krajiny, neboť znehodnocuje výhled na hrad a celkově lokalitu navazující na ochranné pásmo nemovitých kulturních památek ve Zlíně -Malenovicích. Změna ÚP v tomto případě nahrazuje plochu pro tělovýchovu a sport, která byla v minulosti užívána pro rekreaci a která nepochybně má potenciál nadále tuto roli plnit využitím, které přímo vylučuje rekreaci. Koeficient zachování zeleně 0,6 nemění nic na uvedených připomínkách, neboť nemůže mít zásadní vliv na změnu účelu a charakteru daného území. Stejně tak není jeho prostřednictvím zajištěna ani dostatečná ochrana krajinného rázu v dané lokalitě. Tuto skutečnost nelze obhajovat tím, že dříve učiněná pochybení jsou mírněna napadenou změnou ÚP Zlín, která

podle odpůrce umožňuje poškodit krajinný ráz a odstranit plochy pro tělovýchovu a sport méně než úprava předcházející.

5. K namítanému narušení (či zamezení) výhledu na zlínský hrad Malenovice navrhovatelé tvrdí, že odpůrce zaměňuje rozdíl mezi zastíněním stavby zlínského hradu a zásahem do krajinného rázu, který je tvořen výhledem na zlínský hrad, neboť tento může být zásadně narušen i bez toho, aby byla jeho samotná stavba překryta. Pokud odpůrce odkázal na kladné stanovisko dotčených orgánů, pak navrhovatel tvrdí, že pokud nějaké kladné stanovisko odboru životního prostředí krajského úřadu z hlediska krajinného rázu ve vztahu k lokalitě č. P28 existuje, tak namítá jeho nesprávnost.
6. Ohledně namítaného zmenšení plochy pro sport (plocha OS 66) navrhovatelé namítli, že tato argumentace je nedostatečná, neboť se nejedná o nahrazení odebírané plochy pro sport novou plochou pro sport. Pokud měl odpůrce na mysli, že zbývající plocha pro sport je dostačující, není to podle navrhovatele z odůvodnění zřejmé a ani to není ničím podloženo. Navrhovatel je přesvědčen, že pro rozpor s PÚR ČR je napadená změna ÚP Zlín nepřezkoumatelná.
7. Druhý okruh námitek se týká rozporu se stavebním zákonem. Odpůrcem zmiňovaná plocha OS 66 nemůže nahradit změnu vzniklou úpravami plochy P28. Navíc změna ÚP Zlín vůbec nebere na vědomí strmý nárůst bytové výstavby v této lokalitě a blízkém okolí. V souvislosti s tím se výrazně zvyšuje a dále ještě poroste potřeba ploch pro odpočinek, relaxaci a volný čas v klidném prostředí. Změna ÚP Zlín je zcela v rozporu s tímto zájmem, neboť naopak takový prostor odnímá a převádí jeho využití na zcela odlišný účel. Obec by se neměla vzdávat určení pozemků pro sport a tělovýchovu proto, že jsou vlastněny soukromými subjekty, ale naopak takové využití zachovat, neboť navrácení původního využití je obtížné. Naopak taková argumentace nasvědčuje spíše tomu, že napadená změna ÚP Zlín upřednostňuje zájem soukromého vlastníka před zájmem veřejným.
8. Ve třetím okruhu námitek navrhovatelé uvádí, že v důsledku napadené změny ÚP Zlín bude možno umístit a postavit v dané lokalitě stavby, které zcela zásadně změní charakter lokality (stavby mnohonásobně větší hmoty, hustší zástavby), což zasáhne výhled na hrad a celkově i nenahraditelný prostor podhradí. Navrhovatelé poukázali také na akustické (hlukové) aspekty, neboť daná lokalita (P28) se nachází ve specifickém akustickém prostředí (jde o nejnižší bod jakéhosi přírodního amfiteátru), ve kterém se zvuky velmi dobře nesou. Dojde tedy ke zvýšení hluchnosti v dané lokalitě.
9. Dotčené pozemky budou v důsledku napadené změny ÚP Zlín vystaveny mnohonásobně vyššímu hluku a vibracím spojeným s provozem nově umísťovaných staveb jakož i s vyvolanou dopravní zátěží a dalšími imisemi. Navrhovatelé tvrdí, že napadená změna ÚP Zlína je v rozporu s republikovými prioritami pro zajištění udržitelného rozvoje území. Jde např. o tyto priority: „*Při stanovování způsobu využití území v územně plánovací dokumentaci dávat přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků; Vhodná řešení územního rozvoje je zapotřebí hledat ve spolupráci s obyvateli území i s jeho uživateli a v souladu s určením a charakterem oblastí Při územně plánovací činnosti respektovat veřejné zájmy Podle místních podmínek vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní a technické infrastruktury; Vytvářet podmínky pro zvyšování bezpečnosti a plynulosti dopravy, ochrany a bezpečnosti obyvatelstva a zlepšování jeho ochrany před hlukem a emisemi; Na územích, kde dochází dlouhodobě k překračování zákonem stanovených hodnot imisních limitů pro ochranu lidského zdraví, je nutné předcházet dalšímu významnému*

zhoršování stavu. V územích, kde nejsou hodnoty imisních limitů pro ochranu lidského zdraví překračovány, vytvářet územní podmínky pro to, aby k jejich překročení nedošlo.“

10. Navrhovatelé dále poukázali na to, že odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách protežuje stávajícího vlastníka pozemku bývalého koupaliště. Jeho záměry však nemohou obstát jako důvod převažující nad veřejným zájmem na využití daného prostoru pro veřejné sportoviště a nad veřejným zájmem na ochraně krajinného rázu. Proto se musí odpůrce vypořádat s připomínkami ve vztahu k celému možnému využití lokalit dotčených napadenou změnou ÚP Zlín nikoliv pouze z pohledu prezentovaného stavebního záměru současného vlastníka pozemků v lokalitě č. P28. V tomto ohledu je napadená změna ÚP Zlína nepřezkoumatelná.
11. Ve čtvrtém okruhu námitek navrhovatelé míří na nedostatečnost dopravního napojení předmětné lokality. Nepostačuje, pokud odpůrce tvrdí, že stávající možné využití by mohlo mít pro dopravní kapacity horší dopad než nově schválené využití území. Odpůrce musí vyhodnotit, zda pro jím navrhované využití je dostatečné dopravní napojení, či zda je prostor takové dopravní napojení v území umístit. Pokud dostatečného dopravního napojení není možné dosáhnout, tak nelze rozhodnout o takovém využití území, které by mohlo přivodit kolaps dopravy v dané lokalitě (či souvisejících lokalitách). Úkolem územního plánování v takovém případě zvolit takové využití území, které je odpovídající dopravní dostupnosti dané lokality. Odpůrce dopravní zátěž nikterak neřeší a bez jakýchkoliv dat tvrdí, že funkční využití území dopravní ruch sníží. Zde odpůrce opětovně zřejmě vychází z příslibu využití lokality P28 způsobem tvrzeným stávajícím vlastníkem dané lokality a opomíjí tak posuzovat dopady přijaté změny ÚP Zlín č. 4B v celé šíři změny jejího využití.
12. V pátém okruhu námitek navrhovatelé uvedli, že nedošlo k řádnému veřejnému projednání, neboť byl cíleně zvolen termín 14. 4. 2022 (čtvrtek odpoledne před prodlouženým velikonočním víkendem), který odradil část obyvatel města od účasti na veřejném projednání a zároveň zkrátil dobu po zpracování námitek o dva dny, na které připadly státní svátky. Mluvčímu navíc nebylo vlivem ozvučení rozumět. Podle navrhovatelů by se v jiném termínu nepochybně zúčastnilo více občanů. V zadní části místnosti bylo hůře slyšet. V takové situaci mělo být veřejné projednání opakováno ve větších prostorách za užití adekvátní techniky. Takový přístup odpůrce je nepřijatelný a je zřejmou vadou procesu přijímání opatření obecné povahy, neboť se ho nemohli zúčastnit plnohodnotně všichni zájemci.
13. Navrhovatelé dále uvádí, že napadená změna ÚP Zlín byla původně projednávána jako změna územního plánu města Zlína č. 4B ve větším rozsahu, než byla následně schválena, neboť usnesením č. 8/10Z/2024 ze zasedání zastupitelstva města Zlín ze dne 2. 8. 2024 došlo k rozdělení původně projednávané změny na dvě části, a to na část 4.B a část 4.C. Sledovaná lokalita byla projednávána v návrhu změny 4.B. Navrhovatelé uvádí, že tato změna měla být následována novým veřejným projednáním, neboť se změnil předmět dříve proběhlého veřejného projednání. Proto nebyla napadená změna ÚP Zlín řádně veřejně projednána.
14. V šestém okruhu námitek navrhovatelé dále zpochybnili zařazení ploch SO č. 1187 a občanského vybavení OK.1 č. 1177 do zastavitelných ploch. Touto změnou se zařazují nově do zastavitelných ploch shora uvedené plochy, které doposud jako zastavitelné vymezeny nebyly. Pokud plocha, která původně nebyla vymezena jako zastavitelná, byla změnou územního plánu nově zařazena mezi plochy zastavitelné, vztahuje se na ni povinnost prokázat nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch a potřebu vymezení nové

zastavitelné plochy podle § 55 odst. 4 stavebního zákona, a to bez ohledu na to, že by územní plán tuto plochu zahrnul současně mezi plochy přestavby. Samotná skutečnost, že plocha naplňuje definiční znaky plochy přestavby, přirozeně představuje silné argumenty pro potřebu úprav stávajícího stavu právě u této plochy.

15. V praxi to tedy znamená, že odpůrce byl povinen změnu odůvodnit a doložit způsobem vyžadovaným § 55 odst. 4 stavebního zákona, tedy měl srozumitelně vysvětlit, z jakých důvodů je třeba celé území dotčené změnou územního plánu považovat za znehodnocené (proč není schopno v rámci daného funkčního určení nadále plnit své funkce) nebo potřebné k nové zástavbě, popř. proč je třeba i související plochy s plochou znehodnocenou do změny zahrnout, a proč nebylo vhodné nápravu nežádoucího stavu zajistit při zachování rozsahu nezastavitelného území, např. změnou funkčního určení ploch na některou z dalších ploch obdobného využití. V závěru návrhu se uvádí, že obdobné vady vytýkali odpůrci i podatelé připomínek (tzv. petice Riviéra).

II. Vyjádření odpůrce

16. Ve svém vyjádření odpůrce především obecně uvedl, že ke změně obdržel značné množství námitek a připomínek. Námitkami navrhovatelů se odpůrce podrobně zabýval a jejich vyhodnocení je součástí textové části napadené změny ÚP Zlín (s. 78 - 85 a s. 366 - 378). Z podání navrhovatelů nevyplývá nic nového než to, o čem bylo rozhodnuto zastupitelstvem, proto se odpůrce odkazuje na rozhodnutí o námitkách, které je součástí napadené změny ÚP Zlín.
17. K jednotlivým návrhovým bodům odpůrce uvedl následující. Co se týká namítaného rozporu s PÚR, přijetí změny bylo v souladu se zákonem. Odpůrce má právo v souladu se zákonem rozhodovat o podobě svého území a o způsobu využití pozemků, nacházejících se v sousedství navrhovatelů. Navrhovatel ani konkrétně nespecifikoval, se kterou částí PÚR je návrh změny v nesouladu. Odpůrce zdůraznil, že soulad s PÚR byl vyhodnocen. Konkrétně odkázal na znění priority č. 14, která se týká krajinného rázu. K tomu se váže část odůvodnění napadené změny ÚP Zlín (s. 8 odůvodnění), v níž se uvádí, že „ÚP Zlín respektuje kulturní, přírodní a civilizační hodnoty území, které byly zjištěny v ÚAP ORP Zlín včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Ochrana těchto hodnot je zabezpečena stanovením podmínek pro využití území a zachování rázu urbanistické struktury území, struktury osídlení a kultury krajiny, které jsou výrazem jeho historie a tradic. V územním plánu jsou základní hodnoty území stabilizovány a změnou č. 4B nedochází k jejich negativnímu ovlivnění. Koncepce ochrany a rozvoje hodnot je definována v textové části návrhu ÚP a ve výkrese ochrany a rozvoje hodnot - požadavky na ochranu se promítají jak ve vyhodnocení jednotlivých návrhů na změny, tak v podmínkách pro využití nově navrhovaných ploch.“
18. Z čeho vyplývá názor navrhovatelů, že není limitována výška stavby, bude-li shledána výškovou dominantou, není zřejmé, neboť napadená změna ÚP Zlín stanovuje pro změnovou lokalitu výšku max. 2 nadzemní podlaží (dále také „NP“). V dané ploše se žádná zástavba nenachází, protože v ní cca 20 let chátrá koupaliště, ke kterému nemá město vlastnické právo, a územní plán stávající plochu sportu nijak nereguloval. Ostatně pohled čnějícího tobogánu, který bude odstraněn, a návrh nové zástavby dokazuje, že v místě vznikne kvalitní architektura citlivě zasazena do dané lokality, která nemůže narušovat krajinný ráz ani pohled na hrad. Zde odpůrce upozornil na to, že fotografie předložená navrhovateli ze studie budoucí zástavby je z doby, kdy ještě nebyla přijata změna územního

plánu, která zavedla regulaci 2 NP. Část stavby, která je v místě tobogánu, by tak nemohla být v této podobě povolena.

19. Navrhovatelé neuvedli žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možné dovodit, že dojde k nepřiměřenému zásahu do jejich věcných práv. Odpůrce upozorňuje, že ze samotné změny územního plánu, ale i z avizovaného záměru majitelky nelze usuzovat, jaká konečná zástavba v nově vymezené ploše bude realizována. Území je však dostatečně regulováno, aby zde nemohlo dojít k žádným excesům. Napadená změna vymezuje pouze potenciál plochy k využití, avšak konkrétní realizaci nediktuje, pouze jej omezuje výškou a množstvím zeleně. Navrhovatelé budou mít právo účastnit se případných řízení o budoucích záměrech, která se budou vztahovat ke konkrétnímu projektu, a budou mít příležitost uplatnit konkrétní námitky.
20. Pokud by nastala situace, kdy konkrétní vlastník požádá o umístění takové stavby, jejíž realizace je v rozporu s právními předpisy nebo by nepřiměřeně zasahovala do práv podatelů námitek na využití jimi vlastněných pozemků, stavební úřad by musel odpovídající námitku vzít v úvahu v územním řízení. Je tedy zřejmé, že práva a oprávněné zájmy navrhovatelů budou chráněny v navazujících administrativních procesech. Bylo by proto nepřiměřené dospět k závěru, že plochu změny P28 nelze vymezit již jen na základě abstraktní obavy z negativních dopadů na využití pozemků navrhovatelů. Taktéž další námitky směřované k případnému hluku a navýšení provozu, znečištění ovzduší a snížení kvality životního prostředí jsou čistě spekulativní a ničím nepodložené. Vůči opuštěnému areálu dojde jistě k „navýšení provozu“, avšak stejný, ne-li větší dopad do okolí by mohla vymezená plocha sportu mít, byla-li by používána k původnímu účelu (sportovní využití). Odpůrce v podrobnostech odkázal na znění odůvodnění rozhodnutí o odpovídajících námitkách navrhovatelů.
21. Ohledně namítaného nedostatečného veřejného projednání návrhu napadené změny ÚP Zlín dne 14. 4. 2022 odpůrce uvedl, že sám navrhovatel seděl v první řadě a vedl dlouhý proslav. Na jeho dotazy bylo uspokojivě odpovězeno, a to jak ze strany projektanta, tak i ze strany pořizovatele a přítomného určeného zastupitele. Diskuse byla vedena s jednotlivými občany dále i po ukončení projednání a nikdo z přítomných nezůstal bez odpovědi na svůj dotaz.
22. Prokázáním potřeby vymezení nových zastavitelných ploch se odpůrce podrobně věnoval (§. 59 - 68 odůvodnění textové části napadené změny ÚP Zlín). V tomto případě se odůvodnění týká nově vymezované plochy smíšené obytné SO č. 1187, kde hlavním využitím je bydlení. Je zde prokázáno, že odpůrce nemá ve svém územním plánu vymezeno dostatečné množství ploch pro bydlení, a to na základě podrobné analýzy, vycházející z aktuálních výsledků sčítání lidu, bytů a domů. Samotné vymezení plochy SO č. 1187 je řádně odůvodněno. Územní plán obdobnými zastavitelnými plochami disponuje pouze v omezeném množství a v současné době jsou takřka zastavěny. Námitku k tomuto problému však odpůrce neobdržel. Závěrem odpůrce znovu zdůrazňuje, že lokality OK.1 č. 1170 a SO č. 1187 jsou součástí změny územního plánu a byly odsouhlaseny zastupitelstvem obce na základě žádosti o změnu ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 stavebního zákona, přičemž návrh splňoval předepsané náležitosti.

III. Replika navrhovatele

23. Navrhovatel a) reagoval na vyjádření odpůrce stručnou replikou ze dne 25. 7. 2024, v níž setrval na svém návrhu. Navrhovatel a) stejně jako ve svém návrhu opětovně zdůraznil, že je nezbytné posuzovat napadenou změnu ÚP Zlín v jejím plném rozsahu, a nikoliv pouze v rozsahu záměru stávajících vlastníků, který ostatně při jeho popisu odpůrcem zcela opomíjí prezentovaný komerční charakter daného záměru. Pokud odpůrce uvádí, že není uvedeno, s jakou částí PÚR je napadená změna ÚP Zlín v rozporu, tak navrhovatel uvádí, že nechrání krajinný ráz a bez náhrady nahrazuje plochu určenou pro tělovýchovu a sport. Shora uvedené opírá navrhovatel a) zejm. o znění článku 2.2. PÚR, odst. 14: „*Ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví.*“ Pokud jde o odkaz na vyhodnocení souladu napadené změny ÚP Zlín s PÚR, k tomu navrhovatel uvádí, že je zcela obecné a nekonkrétní ve vztahu k předmětné lokalitě.
24. Navrhovatel a) dále opětovně zdůraznil své pochybnosti o dodržení výškových limitů staveb v předmětných plochách. Není zřejmé, z čeho vychází odpůrce, když tvrdí, že má dojít k odstranění tobogánu, když dle informací navrhovali dostupných má být (dle záměru stávajícího vlastníka koupaliště) konstrukce tobogánu zachována a má dojít pouze k odstranění tubusů tobogánu s následným využitím zbylé konstrukce.
25. Navrhovatel a) konečně dodal, že ostatně debata o konkrétním záměru aktuálního vlastníka koupaliště není rozhodující, neboť pro posouzení věci je rozhodující toliko vymezení dané lokality a jejího využití v celém vymezeném rozsahu, a ne stavební záměr, který může a nemusí být v jeho rámci realizován.

IV. Podmínky řízení

26. Předtím, než soud přistoupil k meritornímu posouzení návrhu, zabýval se naplněním podmínek řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého s. ř. s. existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, to vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a a § 101b s. ř. s. Specifickou podmínkou řízení je také splnění poplatkové povinnosti [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů].
27. Navrhovatelé zaplatili na soudním poplatku pouze 5000 Kč, a to z účtu navrhovatelky b). Poté, co je soud vyzval ke sdělení, za kterého z navrhovatelů byl tento soudní poplatek uhrazen, právní zástupce navrhovatelů soudu svým přípisem ze dne 9. 7. 2024 sdělil, že tento soudní poplatek byl uhrazen za navrhovatele a). Jiný soudní poplatek ve lhůtě stanovené zákonem i soudem k úhradě soudního poplatku nebyl ze strany navrhovatelů uhrazen a nestalo se tak ani později. Krajský soud tedy shledal, že ve vztahu k navrhovatelce b) nebyla splněna poplatková povinnost, neboť v řízení ve správním soudnictví mají účastníci v případě plurality subjektů tzv. samostatné společenství (viz k tomu rozsudek NSS ze dne 10.8. 2011, č.j. 1 As 74/2011-251). To znamená, že je každý z nich povinen uhradit za sebe soudní poplatek za podaný návrh. Nicméně na druhé straně postačí pro splnění podmínek aktivní legitimace, pokud návrh podá jen jeden ze společně oprávněných osob.
28. Krajský soud tedy postupoval ve smyslu ustanovení dle ustanovení § 47 písm. c) s. ř. s., za použití ustanovení § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, tak, že řízení o návrhu zastavil, a to pouze ve vztahu k navrhovatelce b), která neuhradila soudní poplatek za návrh (výrok I tohoto rozsudku).

29. Napadená změna ÚP Zlín je co do formy opatřením obecné povahy [§ 55 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], které bylo schváleno usnesením zastupitelstva města Zlína č. 8/10Z/2024 ze dne 8. 2. 2024. Veřejná vyhláška, již byla změna ÚP oznámena a doručena, byla vyvěšena dne 9. 2. 2022 do dne 26. 2. 2024. Změna ÚP nabyla účinnosti ke dni 24. 2. 2024. Návrh je tedy včasný (byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s. od nabytí účinnosti změny ÚP).
30. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Aktivní procesní legitimace navrhovatele se zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ve věci obec Vysoká nad Labem, body 31, 34 a 37). Věcná aktivní legitimace je odvozena od hmotněprávního postavení navrhovatele ve vztahu k napadené regulaci poměrů v území.
31. Navrhovatel a) svou aktivní legitimaci k podání návrhu odvozoval kombinovaně. Jednak poukázal na své původní vlastnictví dotčených pozemků v k.ú. X, které ze severozápadní strany přiléhají z druhé strany vodního toku Baláš k areálu bývalého koupaliště Riviéra (změnová plocha č. P28). Plochy OK.1 č. 1170 a SO č. 1187 jsou součástí této změnové plochy, která leží mezi komunikací č. III/4972 a vodním tokem Baláš, který teče z Malenovického rybníka. Navrhovatel a) doložil tuto skutečnost jak výpisem z katastru nemovitostí, tak i darovací smlouvou, kterou převedl své vlastnické právo na svého syna a zároveň jí bylo zřízeno věcné břemeno. Tato skutečnost nebyla mezi účastníky sporná. Soud tedy vycházel z toho, že navrhovatel a) prokázal svůj hmotněprávní vztah k dotčeným pozemkům, které jsou v oblasti regulované změnou ÚP Zlín, a věrohodně tvrdil zkrácení svých subjektivních práv. Krajský soud uzavírá, že navrhovatel tedy byl k podání návrhu aktivně procesně legitimován (viz k problematice aktivní legitimace nositelů jiných věcných práv k nemovitostem např. rozsudek NSS 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89). Navrhovatelé též podali proti návrhu změny ÚP Zlín námitky ze dne 30. 8. 2023, a to ještě v pozici vlastníků dotčených pozemků. Obsahově námitky zcela korespondují s obsahem návrhu a jednotlivými jeho body.
32. Pasivně legitimovaným je ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal, tedy obec, jejíž zastupitelstvo dané opatření obecné povahy vydalo (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V předmětné věci je odpůrcem Statutární město Zlín. Podmínky řízení byly v dané věci naplněny, a proto soud přistoupil k věcnému přezkumu napadeného opatření obecné povahy v intencích podaného návrhu.

IV. Posouzení věci krajským soudem

33. Soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť s tím účastníci vyslovili souhlas a ani soud nepovažoval ústní jednání za nezbytné. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že návrh **není důvodný**.
34. Rozhodnou právní úpravou, podle níž byla napadená změna ÚP Zlín vydána, je zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném ke dni 8. 2. 2024, který byl zrušen s účinností ke dni 31. 12. 2023 v důsledku nabytí účinnosti nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., ode dne 1. 1. 2024 (dělená účinnost je upravena v ustanovení § 335 tohoto

zákonu). Nový stavební zákon na základě své novelizace provedené zákonem č. 195/2022 zavedl tzv. zvláštní ustanovení o použitelnosti zákona v přechodném období, jímž se rozumí pro účely územního plánování období od 1. 7. 2023 do 30. 6. 2024. Podle § 334a odst. 2 nového stavebního zákona tedy pro oblast územního plánování v přechodném období platí, že „se postupuje podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou územního rozhodnutí a závazného stanoviska orgánu územního plánování, která se nevzdávají pro účely povolení vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 k tomuto zákonu, stavby s ní související a stavby tvořící s ní soubor staveb. Pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 2 se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024.“ Na základě této fikce tedy byla napadená změna vydána v souladu se zákonem ještě podle „staré“ právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně. Soudní řízení zahájena přede dnem 1. 7. 2024 se tedy řídí podle dosavadních právních předpisů (§ 328 nového stavebního zákona).

35. Jak soud ověřil ze správního spisu (textové a grafické části změny ÚP Zlín), předmětná lokalita areálu bývalého koupaliště Riviéra byla vymezena jako plocha č. P28 (znázorněna na hlavním výkresu B.1, v rámci níž jsou vyznačeny v severní části plochy smíšené obytné SO 1187 a plocha občanského vybavení – komerční zařízení (OK.1) – OK.1 č. 1170. Impulsem k této úpravě stávajícího územního plánu se stal návrh vlastníka pozemků v této lokalitě. V textové části výroku změny ÚP Zlín je v bodě 3.3 stran vymezení zastavitelných ploch uvedeno, že se v kapitole C.2 územního plánu za řádek s plochou SO č. 1169 vkládá nový řádek „1170 – Malenovice u Zlína – OK.1 – koupaliště – využití území pro občanské vybavení. Limitami využití této plochy je regulace zástavby max. 2 NP a koeficient zeleně min. 0,6. Dále ve stejném bodě se za řádek s plochou DS č. 1179 vkládá nový řádek s plochou 1187 – Malenovice u Zlína – SO – koupaliště – využití území pro bydlení. Limitami této plochy jsou výšková regulace zástavby max. 2 NP a koeficient zeleně min. 0,6. V textové části odůvodnění změny ÚP Zlína se k těmto změnám uvádí (C.1.2 – urbanistická koncepce částí města – bod 8. Malenovice), že v případě plochy OK.1 v rámci ploch přestavby a nového využití území jsou navrženy plochy pro komerční zařízení v lokalitě pod hradem. V bodě F textové části odůvodnění věnovanému stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití stanovení podmínek prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu se u vymezení jednotlivých typů ploch pro plochy smíšené obytné (SO) uvádí, že hlavním účelem těchto ploch je bydlení a související občanské vybavení včetně maloobchodů, přičemž přípustné využití zahrnuje též umístování objektů pro rodinnou rekreaci, veřejná prostranství či sídelní zeleň a související dopravní a technickou infrastrukturu. Plochy OK.1 slouží pro hlavní využití k umístování komerčních zařízení. Přípustným využitím jsou pozemky související dopravní a technické infrastruktury a veřejných prostranství, sídlení zeleně. Podmíněně přípustné je i bydlení za podmínky, že jde o byt správce či majitele.
36. Krajský soud se dále zabýval jednotlivě návrhovými body.
37. V úvodu svého návrhu a také v prvním návrhovém bodě navrhovatel namítal, že změna v lokalitě P28 povede ke zničení rázu celé lokality, která se nachází pod Malenovickým hradem, a umožní výstavbu nových bytů, a nebude nijak nahrazeno původní funkční využití plochy (občanské vybavenosti – tělovýchova a sport). Zdůraznil též změnu hlukového zatížení a imise. K tomu krajský soud uvádí, že navrhovatel až příliš předjímá, co se v předmětné lokalitě dotčené změnou (P28) bude skutečně dít. Je pravdou, že impulsem k začlenění této lokality do návrhu změny č. 4 ÚP Zlín byl návrh současného vlastníka pozemků, na nichž se nachází areál bývalého koupaliště Riviéra. V odůvodnění tohoto

návrhu stálo, že vlastník těchto pozemků plánuje rekonstrukci (revitalizaci) koupaliště *formou ekologického areálu se vzorovou ekologickou budovou při maximální míře zachování přírodní zelené plochy. Vzniklá budova by měla sloužit jako coworking – sdílené kanceláře v přírodě, příp. školicí centrum*. Velmi obecné vymezení záměru vlastníka včetně fotografií stávajících pozemků ovšem slouží pouze k odůvodnění změny funkčního využití plochy a nedosahuje takových detailů, které musí mít projekt na stavební provedení rekonstrukce areálu. Proto krajský soud nepovažoval za potřebné touto přílohou návrhu provádět dokazování. Je zcela předčasné předjímat, jakou konkrétní podobu by areál měl, pokud by se plánovaná rekonstrukce uskutečnila (zda bude umístěn tobogán a jak bude vysoký, zda by mohl zastínit výhled na Malenovický hrad atd.). Odpůrce k tomu v rozhodnutí o námitkách zaujal jasné stanovisko, že tento výhled nebude dotčen, neboť Malenovický hrad je vysoko na kopci nad předmětnou lokalitou. Stejně tak jednoznačně zakotvil pro obě řešené plochy výškový limit max. 2 NP, který logicky znemožňuje výstavbu vyšších objektů, které by mohly omezit výhled na hrad Malenovice jako významný krajinný prvek a kulturní památku. Krajský soud považuje tyto regulativy za dostatečné pro zajištění, že stávající charakter areálu jako „zelené“ lokality navázané na severně položený hrad Malenovice nebude zásadně narušen.

38. Krajský soud k tomu dodává, že tyto detaily náleží k posouzení stavebnímu úřadu při rozhodování o umístění a povolení stavby (záměru), a nikoliv do územního plánování. Plocha P28 je napadenou změnou ÚP Zlín limitována výškově (maximálně 2 NP) a také stran zastavitelnosti (koeficient zeleně 0,6). To jsou nepochybně nástroje, jakými lze zachovat původní ráz plochy, která i nadále má sloužit k rekreaci sportu (koupaliště) – tedy změnou plochu OK.1 č. 1170. Konec konců, i ze samotného záměru vlastníka pozemků vyplývá důraz na zachování zeleně v předmětné lokalitě. Je zřejmé, že navrhovateli (a ostatním připomínkujícím občanům petice Riviéra) zřejmě vyhovuje stávající faktický stav areálu, kde se takřikajíc „nic neděje“, a proto jde o klidnou lokalitu bez zvýšeného zájmu obyvatel a dopravního ruchu. Jak ovšem odpůrce přesvědčivě ukázal, to není situace souladná ani s původním funkčním využitím sporné plochy č. P28.
39. Pokud se týká předpokládaného zvýšeného hluku, nelze ze stávajících podkladů prozatím dovodit konkrétní hlukové zatížení oblasti a intenzitu dalších imisí. Věnuje se tomu podrobněji Hodnocení vlivu změny č. 4b ÚP Zlín na životní prostředí (kapitola 4.3 a 4.4), kde se uvádí, že z hlediska kvality ovzduší se nepředpokládá umístění provozu, který by spadl k vyjmenovaným stacionárním zdrojům znečištění ovzduší dle přílohy č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Podobně z hlediska hlukového zatížení napadená změna ÚP Zlín nepřináší negativní ovlivnění nastavené dopravní koncepce. Sporné plochy SO č. 1187 se týká dodržení přípustných hodnot hlukové zátěže, a to při přípravě využití těchto ploch. Odpůrce k tomu v rozhodnutí o námitkách uvádí, že i stávající (původní) funkční využití plochy nevyklučuje velké zatížení lokality hlukem (jeden z přípustných účelů využití je i střelnice) a umožňují se i stavby a zařízení doplňkové ke sportovnímu využití, tedy ubytování, stravování a služby. Na tom nové funkční využití mění jen to, že nejde o plochu primárně určenou pro sportovní využití, což ale odpůrce zdůvodňuje odkazem na plochu OS 66. Krajský soud k tomu dodává, že jde opět o záležitost rozhodování o záměru v území, tedy umístění stavby či povolení její rekonstrukce. Při ochraně veřejného zájmu (konkrétně veřejného zdraví) lze využít různá kompenzační opatření (protihlukové stěny či zábrany, sídelní zeleň atd.). Oproti názoru navrhovatele o zásahu do jeho práva na příznivé životní prostředí lze konstatovat, že daná regulace plochy č. P28 nepřináší žádný markantní zdroj

znečištění mimo eventuální nárůst cílové dopravy, která ovšem v případě plochy OK.1 č. 1170 bude mít spíše pouze sezónní charakter.

40. Co se týká tvrzeného rozporu změny ÚP Zlín s PÚR ČR je třeba v první řadě poukázat na text odůvodnění (část II.D), která se zabývá náležitostmi vyplývajícími z § 53 odst. 4 a 5 písm. a) až d) stavebního zákona. Zde se uvádí, že změna ÚP byla zpracována v souladu PÚR v platném znění ke dni 1. 9. 2021. Podrobněji je tento soulad popsán v příloze č. 3 kapitole A.1.1. V tomto směru též vyznívá stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování KÚ Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 14. 7. 2022.
41. Konkrétně namítané republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, které jsou dle navrhovatele dotčeny předmětnou změnou ÚP Zlín, jsou především požadavky na ochranu krajinného rázu, včetně urbanistického řešení krajiny, a zachování plochy pro sport. Podle Hodnocení vlivu změny č. 4B ÚP Zlín na životní prostředí z července 2023 (přepřacováno v září 2023) je změna ÚP Zlín v souladu ochranou přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, včetně zachování rázu jedinečné urbanistické struktury území, osídlení a jedinečné kulturní krajiny. Tyto požadavky se dle zpracovatele promítají v podmínkách pro využití nově navrhovaných ploch. V odůvodnění rozhodnutí o námítkách odpůrce rovněž akcentuje, že změna ÚP Zlín je s touto republikovou prioritou v souladu, a to zvláště se zřetelem na Malenovický hrad, který je významným prvkem krajiny. Podrobněji se Hodnocení vlivu vyjadřuje ke krajinnému rázu (s. 39), kde se konstatuje, že plochy v rámci změny č. 4B doplňují stávající plochy. Není předpoklad, že by mohlo dojít k významnému ovlivnění prostorových vztahů nebo ovlivnění harmonického měřítka v krajině. Mezi republikové priority územního plánování také patří *oživování opuštěných areálů a ploch, podpora přestaveb revitalizací a sanací území*. S touto prioritou je nepochybně změnová lokalita P28 v souladu, na což se zcela správně odpůrce odvolává i v odůvodnění této změnové lokality v textové části odůvodnění k navrhovaným zastavitelným plochám.
42. Hodnocení vlivu návrhu Změny č. 4B na životní prostředí bylo na základě stanoviska Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 17. 8. 2023 dále upraveno, a to vzhledem k vytýkanému nedostatečnému zhodnocení kumulativních a synergických vlivů u nových návrhových ploch. Následné koordinované stanovisko téhož orgánu ze dne 30. 10. 2023 vyslovilo s upraveným hodnocením SEA souhlas. Rovněž tak souhlasné bylo i koordinované stanovisko KÚ Zlínského kraje ze dne 10. 1. 2024.
43. Navrhovatel dále (ovšem až ve třetím návrhovém bodě) uvádí, že odpůrce nerespektoval tyto konkrétní republikové priority územního plánování: *„Při stanovování způsobu využití území v územně plánovací dokumentaci dávat přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků; Vhodná řešení územního rozvoje je zapotřebí hledat ve spolupráci s obyvateli území i s jeho uživateli a v souladu s určením a charakterem oblastí; Při územně plánovací činnosti respektovat veřejné zájmy; Podle místních podmínek vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní a technické infrastruktury; Vytvářet podmínky pro zvyšování bezpečnosti a plynulosti dopravy, ochrany a bezpečnosti obyvatelstva a zlepšování jeho ochrany před blukem a emisemi; Na územích, kde dochází dlouhodobě k překračování zákonem stanovených hodnot imisních limitů pro ochranu lidského zdraví, je nutné předcházet dalšímu významnému zhoršování stavu. V územích, kde nejsou hodnoty imisních limitů pro ochranu lidského zdraví překračovány, vytvářet územní podmínky*

pro to, aby k jejich překročení nedošlo. Nicméně navrhovatel již neuvádí, jakým konkrétním způsobem měly být tyto priority při pořizování změny ÚP Zlín opomenuty či nerespektovány. Podle krajského soudu je zřejmé, že odpůrce postupoval při řešení vztahů v území komplexně, což dostatečně vyjevil v odůvodnění této změny ÚP, a také v souladu s určením a charakterem oblasti. Jedná se o oblast, která dle aktuálního stavu není zatížena hlukem a emisemi (viz Hodnocení SEA červenec/září 2023), ale revitalizace areálu bývalého koupaliště či výstavba bytových kapacit nebyla shledána jako zdroj znečištění či hluku takového rázu, aby bylo třeba přijímat konkrétní opatření již na úrovni územního plánu.

44. Krajský soud souhrnně uzavírá, že tyto námitky nejsou důvodné, neboť změna ÚP Zlín spočívá na dostatečných podkladech a odpůrce přezkoumatelně zdůvodnil změnu statusu funkčního využití sporné lokality bývalého koupaliště Riviéra (změnová plocha č. P28), takže dostál požadavkům přezkoumatelnosti a zákonnosti zvoleného nastavení vztahů v regulovaném území. Rozpor s PÚR nevyplývá ani z navrhovatelových námitek, ani z podkladové dokumentace (stanovisek dotčených správních orgánů či hodnocení SEA).
45. Ke **druhému okruhu** námitek, kterým navrhovatel opět míří na to, že napadená změna ÚP Zlín poškozují veřejný zájem na sportovních aktivitách jako formě rekreačního využití území, lze odkázat primárně na to, co již krajský soud výše uvedl. Je určitou dezinterpretací, pokud navrhovatel opětovně tvrdí, že odpůrce *zcela změnil* účel plochy č. P28, ačkoliv tomu tak rozhodně není. Plocha OK.1 č. 1170 předvídá sice primárně komerční využití areálu, avšak ke sportovním a rekreačním aktivitám (dle záměru vlastníka pozemků), tedy k rekreaci a odvozeným službám, které budou sledovat hlavní účel využití plochy. Co se týká plochy SO 1187, ta umožňuje umístění obytných budov, přičemž tyto mohou být užívány i k trvalému bydlení. Ve výsledku ovšem její účel může být rovněž spjat s fungováním areálu koupaliště. Naopak, původní status plochy tělovýchovy a sportu (tedy občanského vybavení) není vůbec zárukou toho, že se tyto aktivity budou v dané lokalitě skutečně odehrávat, jak se snaží navrhovatel tvrdit. V případě severní části plochy č. P28 lze konstatovat, že samotný rozměr plochy (0,2 ha) a výškový regulativ (max. 2 NP) nenasvědčuje tomu, že by šlo o výstavbu velkého množství bytů či velkých (rozuměj vysokých), resp. vícepodlažních bytových domů, která by s sebou přinesla do dané lokality velké množství lidí a s tím spojený zvýšený dopravní ruch a s tím spojené imise škodlivin. Každopádně je třeba u této plochy řešit naopak hlukové zatížení případné budoucí zástavby, a to dle platné legislativy.
46. Z komplexu úpravy změn (jichž ÚP Zlín prodělal v krátké době několik) je patrné, že odpůrce myslel i na plochy tělovýchovy a sportu, a to nejen v podobě plochy OS 66 bezprostředně navazující na severní část plochy SO 1187. Stejně tak to platí i o plochách sídelní zeleně. Krajský soud poukazuje na to, že změna ÚP Zlín č. 4A, která nabyla účinnosti 29. 9. 2022, a změna č. 5 dne 27. 5. 2023 vytvářejí relevantní kontext k úvaze o komplexitě a vyváženosti řešení přijatého v podobě změny ÚP Zlín č. 4B. Odpůrce např. stabilizoval plochy zeleně v území severní strany Podřevnického údolí a vymezil plochu OS č. 1154 pro sportovní účely (rozšíření venkovního sportoviště – bouldering). Krajský soud tedy nepovažuje postup odpůrce při rozhodování v území za nevyvážený, ale naopak respektující stávající urbanistické uspořádání krajiny a komplexní uchopení regulace daného území. Pokud u areálu bývalého koupaliště projevil jeho vlastník zájem o jeho revitalizaci a znovuuvedení do provozu, je z pohledu úkolů územního plánování v pořádku takový postup odpůrce, který mu poskytl úpravou územního plánu podmínky (projev zásady

součinnosti), a to při respektování zákonných mantinelů územního plánování a vyvážení ostatních veřejných zájmů v území.

47. Ke **třetímu okruhu** námitek, kde navrhovatel opětovně argumentuje otázkou imisí a hluku v dotčené lokalitě, jakož i nevyvážením zájmů vlastníka pozemků v dotčené lokalitě oproti ochraně krajinného rázu, krajský soud uvádí následující. V první řadě lze v otázce hluku a dalších imisí odkázat v plném rozsahu na to, co již bylo řečeno. Navrhovatel tu pouze cyklí své již vznesené námitky. Co se týká dotčení republikových priorit pro územní plánování, i tomu se již krajský soud věnoval u prvního návrhového bodu a na své odůvodnění odkazuje.
48. Ohledně námitek týkající se údajného „protežování“, tedy upřednostňování zájmů vlastníka areálu bývalého koupaliště oproti veřejným zájmům v daném prostoru, tak krajský soud tento pocit navrhovatele nesdílí. Je samozřejmě pravdou, že logickým impulsem ke změně územní regulace předmětné lokality byl návrh vlastníka areálu koupaliště Riviéra, ovšem to ještě nemusí znamenat upřednostňování jeho zájmů před veřejnými zájmy či zájmy jiných nositelů věcných práv k nemovitostem v dané lokalitě. Je to zákonem předvídaná možnost iniciace pořízení územního plánu či jeho změny (§ 44 stavebního zákona), která má v zákoně i další konotace (uzavření plánovací smlouvy, úhrada nákladů na pořízení územního plánu ve smyslu § 45 odst. 4 stavebního zákona atd.). Navrhovaná změna prošla procesem územního plánování a proti ní nebylo vzneseno *in concreto* k ploše č. P28 žádné nesouhlasné stanovisko dotčených správních orgánů, které tyto veřejné zájmy hájí. Konečně je zřejmé, že odpůrce jako samosprávná entita je přesvědčen o prospěšnosti obnovení funkce areálu koupaliště Riviéra směrem ke komerčnímu i širšímu než pouze sportovnímu využití. Krajský soud – jak vyplývá již z uvedené argumentace – nesouhlasí s tvrzením, že je napadená změna ÚP Zlín nepřezkoumatelná. To, že jsou jistě možné i jiné alternativy využití území, nepůsobí *per se* nepřezkoumatelnost územního plánu či jeho změny. Důležité je, že zvolená alternativa je odůvodněna dostatečně z hlediska cílů územního plánování a dle principu proporcionality sleduje vhodnost, potřebnost a vyvážení zájmů v území. V případě areálu bývalého koupaliště Riviéra ovšem ani další alternativy řešení daného území ve hře nebyly, nepočítaje v to „nulovou variantu“ ponechání statusu quo.
49. V této souvislosti krajský soud dodává, že argument tvrzením, že daná lokalita není ve vlastnictví města, nesvědčí o nesprávnosti úvah odpůrce, jak se domnívá navrhovatel. Je logické, že odpůrce nemůže sám určit konkrétní osud všech pozemků, ale musí postupovat ve spolupráci s jejich vlastníky. Konstatování odpůrce, že území je zdevastované a nepatří městu (odůvodnění rozhodnutí o námitkách), tedy vypovídá o tom, že odpůrce vítá iniciativu vlastníka s předmětným areálem něco podniknout, aby mohl sloužit svému účelu.
50. Ke **čtvrtému okruhu** námitek, v nichž krajský soud zpochybnil dopravní dostupnost sporné oblasti, krajský soud uvádí následující. Tato argumentace navrhovatele vychází zcela z podaných námitek k návrhu změny ÚP Zlína. Odpůrce v odůvodnění plochy změny č. P28 konstatoval, že lokalita je napojena přímo na komunikaci č. III/4972, což odpovídá situaci v terénu dle mapových podkladů i grafických příloh změny ÚP Zlín. Dále v rozhodnutí o námitkách uvedl, že (s. 83) jde o „*neprokázané domněnky*“. Faktem je, že orgán ochrany přírody proti tomuto řešení skutečně neměl žádné výhrady, a to ani v původním stanovisku, ani v následném koordinovaném stanovisku ze dne 19. 12. 2023. KÚ Zlínského kraje, odbor životního prostředí, vydal souhlasné stanovisko k návrhu změny č. 4B ÚP Zlín dne 10. 1. 2024. Krajský soud dále poznamenává, že u zastavitelných ploch je podmínkou jejich umístění v území jejich dopravní dostupnost (napojení na dopravní

infrastrukturu), což předmětná plocha splňuje. Prozatím dle Hodnocení SEA (červenec/září 2023) není lokalita zatížena dopravním ruchem, tudíž jeho případné navýšení, k němuž může v případě realizace revitalizace koupaliště Riviéra a případné výstavby objektů pro bydlení v ploše SO č. 1187 dojít, nepředstavuje z pohledu soudu nepřiměřené narušení zájmu na ochraně ovzduší, potažmo životního prostředí. Z kontextu změnových ploch a koridorů v napadené změně ÚP Zlín je zřejmé, že nebylo cílem odpůrce řešit zásadním způsobem dopravní situaci v k. ú. Malenovice. Soudu nepřisluší nahrazovat vůli obce jako vydavatele změny územního plánu něco neřešit či neupravit, nejde-li o nezákonný postup při územním plánování. Ani tyto námitky, jakkoliv mohou mít z hlediska budoucího vývoje lokality jistý racionální základ, krajský soud nepovažuje za důvodné. Přitom dodává, že budoucí zatížení oblasti, které se odvíjí od reálnějšího podkladu pro její návštěvnost, je třeba zkoumat v řízení o povolení záměru (srov. § 182 a násl., zejm. pak § 193 nového stavebního zákona).

51. Krajský soud dodává, že námitky navrhovatele vyznívají tak, jako by snad šlo o plánování nového dopravního koridoru do oblasti mezi hradem Malenovice a Malenovickým rybníkem, kde by se zdálo vhodným a potřebným zpracování hlukové studie či dalších územně-plánovacích podkladů (což ovšem navrhovatel ani nezmínil). Tak tomu ovšem není, tudíž krajský soud má za to, že podklady zpracované k regulaci změnové plochy P28 jsou i z pohledu veřejného zájmu na ochraně ovzduší a veřejného zdraví obyvatel dostatečné (srov. kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č.j. 2 As 207/2016-46). Navrhované řešení je podle odpůrce v souladu s Generelem dopravy Zlínského kraje, což navrhovatel nijak nezpochybnil. Obavy navrhovatele ze signifikantního nárůstu dopravy a imisí v dotčeném území se jeví krajskému soudu spíše jako přehnané.
52. K **pátému okruhu námitek**, jímž navrhovatel brojí proti průběhu veřejného projednání návrhu změny ÚP Zlín dne 14. 4. 2022, krajský soud uvádí následující. Při hodnocení procesního postupu odpůrce je vždy potřeba mít na zřeteli, že v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy se jedná o „procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání“ (usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č.j. 2 Ao 2/2006-62). Důvod ke zrušení opatření obecné povahy by proto mělo zavdat jen pochybení závažného rázu, které reálně mohlo vést k zásahu do hmotných veřejných subjektivních práv navrhovatele (usnesení RS NSS 1 Ao 1/2009-120, bod 41, rozsudek NSS 1 Ao 3/2010-161, bod 24), a to k zásahu prostřednictvím výsledného opatření obecné povahy. Takové důsledky může ovšem mít za určitých okolností ve svém souhrnu i větší počet méně závažných procesních pochybení (rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č.j. 8 Ao 2/2010-644).
53. Veřejné projednání návrhu změny územního plánu bylo upraveno v ustanovení § 52 a § 53 stavebního zákona. Z této právní úpravy vyplývá, že upravený a posouzený návrh územního plánu, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání návrhu a vyhodnocení se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení.
54. Námitky navrhovatele se týkají prvního veřejného projednání návrhu změny č. 4 ÚP Zlín. Ze správního spisu krajský soud ověřil, že návrh změny č. 4 ÚP Zlín byl zveřejněn a veřejnou vyhláškou ze dne 9. 3. 2022 bylo oznámeno konání veřejného projednání, které bylo stanoveno na den 14. 4. 2022 v 15:30 hod. Oznámení bylo snato z úřední desky dne 22. 4. 2024. Termín pro podání připomínek k veřejnému projednání byl do 21. 4. 2024. Ve spisu je založen přepis obsahu mluvených projevů při tomto veřejném projednání (záznam),

z něhož plyne, že veřejné projednání se konalo v termínu a účastnil se ho projektant, náměstek primátora a vedoucí oddělení územního plánování Magistrátu města Zlína. V záznamu je poznámka, že po úvodních projevech bylo „špatně slyšet“, a proto byla zahájena diskuse s přítomnými občany ke konkrétním problémům. V odůvodnění korespondující námitky navrhovatele v rámci rozhodnutí o námitkách odpůrce sám uvádí, že lze připustit zhoršenou slyšitelnost v zadních řadách sálu, a to pro velký počet osob přítomné veřejnosti. Dle záznamu ovšem dále diskuse probíhala bez jakýchkoliv nedorozumění způsobených technikou, přičemž vystoupení občanů se týkalo i areálu koupaliště Riviéra. Z obsahu diskuse vyplynulo, že areál je i z pohledu občanů v dezolátním stavu (tzv. brownfield), přičemž jsou dány obavy z možného vybudování restaurací a zvýšeného dopravního ruchu, jakož i problém omezených parkovacích kapacit. Zástupce odpůrce vyzval občany k podání námitek s tím, že odpůrce (resp. pořizovatel) uvažuje o využití koeficientu zeleně.

55. Z formálního pohledu krajský soud neshledal v provedení tohoto opakovaného veřejného projednání žádnou procesní vadu, která by měla za následek nezákonnost napadené změny ÚP Zlín. Blízkost termínu velikonočním svátkům (den 14. 4. 2022 byl tzv. „Zelený čtvrtek“ před Velikonocemi) nemá na toto hledisko žádný právně relevantní vliv. Z pohledu materiálního lze souhlasit s tím, že mohla být v sále zhoršená akustika, ale to skutečně nemá za následek neplatnost či nulitu tohoto procesního postupu. Ze záznamu jednoznačně plyne, že veřejné projednání proběhlo celkově bez zásadních potíží. Práva dotčených osob (tedy i navrhovatele) nepochybně byla dostatečně zachována, neboť měly následně možnost se k návrhu vyjádřit formou písemných námitek či připomínek, a dále být projednání přítomny a vyjádřit svůj názor ústně a přímo. Krajský soud tyto námitky nepovažuje za důvodné.
56. Co se týká samotného rozdělení návrhu změny ÚP Zlín č. 4B na část 4.B a 4.C, k níž došlo usnesením zastupitelstva ze dne 8. 2. 2024, krajský soud ze správního spisu zjistil, že důvodem tohoto rozdělení bylo oddělení té části návrhu, která již byla projednána bez dalších zásadních připomínek, od té části návrhu, u níž vyvstala potřeba dalších úprav, tedy nového přepracování ve smyslu § 51 stavebního zákona. Původně jednotný návrhy změny č. 4 ÚP Zlín byl tedy rozdělen nejprve na část A a B (po prvním veřejném projednání), a následně došlo po opakovaném veřejném projednání zároveň s vydáním napadené změny ÚP č. 4B k oddělení části změny 4.C. K návrhu změny 4.B se vztahovalo opakované veřejné projednání, které proběhlo dne 23. 8. 2023. Na základě výsledků opakovaného veřejného projednání pak odpůrce dospěl k závěru o vhodnosti rozdělení navrhované materie. Odpůrce tedy v podstatě zároveň vydal napadenou změnu č. 4B ÚP Zlín a zbývající část oddělil do části 4C. Konkrétně se jednalo o vypuštění změnové lokality U05, D01, D05 (navržený koridor DS č. 1195), L 18 a R 08, které budou předmětem řešení samostatné změny č. 4C.
57. Krajský soud v tomto postupu nespatřuje porušení zákona ani navrhovatelem dovozovanou nulitu veřejného projednání návrhu, neboť věcně byl veškerý obsah vydané změny č. 4B projednán v souladu se zákonem. Judikatura již dříve dovodila, že zastupitelstvo nesmí předložený návrh měnit, doplňovat či schválit s výhradou (viz k tomu rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130). Samotné rozhodnutí odpůrce nevydat část původně navržených změn (které se netýkají sporné plochy č. P 28) nemohlo nijak zasáhnout do právní sféry navrhovatele a navrhovatel ani takový zásah netvrdil (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120).

58. Ohledně **šestého okruhu** námitek, které navrhovatel směřuje k otázce zdůvodnění potřeby zastavitelných ploch, resp. prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch, krajský soud uvádí následující. Podle ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona platilo, že „další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.“ Jak je zřejmé z odůvodnění napadené změny ÚP Zlín, tento nedostatek byl již namítán některými občany ve vztahu k jiným plochám v návaznosti na první veřejné projednání dne 14. 4. 2022. Pořizovatel těmto námitkám vyhověl a nechal vypracovat nové Expertní posouzení k potřebě bytů a zastavitelných ploch pro bydlení z ledna 2023. Této otázce je pak věnována pozornost v odůvodnění napadené změny ÚP Zlín poměrně podrobně. Krajský soud podotýká, že z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Aos 1/2013-85) vyplývá, že „[p]ři posuzování potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy změnou územního plánu je třeba dle § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, i po jeho novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb. zohlednit, zda regulované území již zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou vymezeny a zda jsou využity.“
59. Krajský soud považuje odůvodnění tohoto požadavku ve vztahu ke sporné ploše č. P28 za zcela dostatečné. V odůvodnění textové části (B.5 – s. 59 - 68) se potřeba vymezení zastavitelných ploch zdůvodňuje jak ve vztahu k plochám bydlení, tak i ke smíšeným obytným plochám. Z toho představují plochy SO 23,6 ha. Celková potřeba plochy nových zastavitelných ploch pro bydlení byla stanovena na 196,1 ha, přičemž ÚP Zlín v konsolidované podobě včetně změny č. 4B reguluje 192,4 ha zastavitelných ploch. Odůvodnění pracuje i s podrobným výpočtem bytové potřeby. Krajský soud dodává, že plocha SO č. 1187 vzhledem k výškovému limitu budoucí zástavby na 2 NP a i vzhledem k nevelké výměře (0,2 ha) logicky nemůže nepřiměřeným způsobem ovlivnit komplexní stav ohledně zastavitelných ploch v regulovaném území. Odpůrce konkrétně ke změnové lokalitě zmiňuje zejm. plochu OK.1 č. 1170, která byla navržena bez variantních řešení. V předmětné lokalitě se nacházejí i jiné plochy určené pro bydlení, tudíž regulace plochy SO č. 1187 je v souladu i s citovanou judikaturou.

V. Závěr a náklady řízení

60. Vzhledem k tomu, že napadené opatření obecné povahy v soudním přezkumu obstálo, krajský soud podle § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s. návrh zamítl (výrok II).
61. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel a) neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III). Navrhovatelka b), vůči které bylo řízení zastaveno, rovněž nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s.ř.s.).
62. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že přestože obvykle ve správním soudnictví není „profesionálním“ správním orgánům přiznávána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení, výjimku z tohoto pravidla tvoří agenda přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Krajský soud úspěšnému odpůrci nepřiznal náhradu nákladů řízení (výrok IV), neboť odpůrce je statutárním městem s obecním úřadem s rozšířenou působností, které

má cca 75 tis. obyvatel. Nelze jej proto považovat za malou obec bez příslušného úředního aparátu a s malým obecním rozpočtem.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 9. září 2024

JUDr. Petr Polách v. r.
předseda senátu