



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

navrhovatelky: **Ing. M. K.**
bytem X

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

za účasti:

- 1) Ing. J. F.
bytem X
- 2) Bc. P. M.
bytem X
- 3) P. B.
bytem X
- 4) R. J.
bytem X
- 5) K. Č.
bytem X
- 6) Ing. E. P.
bytem X

- 7) MUDr. Z. J.
bytem X
- 8) Ing. M. J.
bytem X
- 9) A. Z.
bytem X
- 10) A. N.
bytem X
- 11) H. N.
bytem X
- 12) A. L.
bytem X
- 13) A. O.
bytem X
- 14) P. O.
bytem X
- 15) P. G.
bytem X
- 16) V. G.
bytem X
- 17) E. S.
bytem X
- 18) Ing. Z. S.
bytem X
- 19) MUDr. Š. K.
bytem X
- 20) Mgr. R. D.
bytem X
- 21) V. D.
bytem X
- 22) Ing. A. N.
bytem X
- 23) F. J.
bytem X
- 24) J. S. Z.
bytem X
- 25) L. K.
bytem X

- 26) Ing. V. M.
bytem X
- 27) Ing. J. M.
bytem X
- 28) J. K.
bytem X
všichni zastoupeni osobou zúčastněnou na řízení č. 24
- 29) Bc. M. N.
bytem X
- 30) M. S.
bytem X
oba zastoupeni advokátem Mgr. Janem Drozdem
sídlem Potoky 552, 760 01 Zlín

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 4C Územního plánu Zlín vydaného usnesením Zastupitelstva statutárního města Zlín ze dne 12. 9. 2024, č. 12/14Z/2024, v rozsahu změny doplňující podmínky výškové regulace zástavby pro využití plochy přestavby č. P79,

takto:

- I. Návrh **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **nemá 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. Návrh

- 1. Návrhem ze dne 23. 9. 2025 se navrhovatelka domáhala zrušení části Změny č. 4C Územního plánu Zlín vydaného usnesením Zastupitelstva statutárního města Zlín ze dne 12. 9. 2024, č. 12/14Z/2024 (dále jen „změna č. 4C ÚP Zlín“ nebo „napadená změna ÚP Zlín“), která nabyla účinnosti ode dne 28. 9. 2024.
- 2. Navrhovatelka je vlastníkem pozemku parc. č. st. XA, jehož součástí je stavba s č. p. 1246 - rodinný dům, a dále pozemku parc. č. XB, nacházejících se v k. ú. X a obci X a vedené na LV č. XC vedeném Katastrálním úřadem pro Zlínský kraj, Katastrální pracoviště Zlín (dále jen „pozemky navrhovatelky“). Z toho odvozuje svou aktivní legitimaci k podání návrhu.
- 3. Navrhovatelka proto napadá a navrhuje zrušit část změny územního plánu v rozsahu změnové lokality č. 1199 (tj. plochy přestavby č. P79), v rámci které byla změnou územního plánu nově povolena „výšková regulace zástavby max. 2 NP směrem k zástavbě a 5 NP podél komunikace“ (dále jen „plocha změn č. 1199“).

4. Navrhovatelka tvrdí, že její věcná práva k dotčeným pozemkům jsou nepřiměřeně zasažena navrhovaným umístěním změnové lokality č. 1199. Tento nepřiměřený zásah spočívá jednak v části změny územního plánu, jíž došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatelky spočívajícím především v jeho podstatném omezení. Navrhovatelka totiž své pozemky společně se svou rodinou intenzivně užívá k bydlení. Pozemek parc. č. XB (zahradu) navrhovatelka se svou rodinou využívá k rekreačním účelům či odpočinku.
5. Právě tento pozemek bezprostředně sousedí s plochou přestavby, v rámci které byla nově povolena „výšková regulace zástavby max. 2 NP směrem k zástavbě a 5 NP podél komunikace“. Plocha přestavby je současně zařazena do ploch SO - ploch smíšených obytných (dále jen „plochy SO“). Současně zdůrazňuje, že v důsledku přijetí části změny územního plánu hrozí i snížení její kvality prostředí a kvality prostředí její rodiny. Ve spojení s doplňujícími podmínkami pro využití plochy přestavby tak nově platí, že na ní lze realizovat mj. i zástavbu obytnou či i částečně komerční zástavbu o max. výšce 5 NP.
6. Potenciální realizace takových objektů představuje pro navrhovatelku a její rodinu zásadní ohrožení soukromí. Jejich obyvatelé či jiní uživatelé by totiž měli na pozemky navrhovatelky a dění na nich fakticky neomezený výhled, proti kterému by se navrhovatelka stěžít mohla bránit. Takto vzniklou situaci lze přirovnat k výběhu v „zoo“, na který by obyvatelé či jiní uživatelé příslušných objektů měli vyvýšený výhled stejně jako návštěvníci v zoo na příslušné výběhy. S tímto navrhovatelka nesouhlasí, neboť se podstatným způsobem snižuje i hodnota pozemků navrhovatelky. Obrana proti tomuto nežádoucímu obtěžování (pohledovým imisím) je pak fakticky nemožná. Jedinou možností obrany by snad byla stavba několikametrové zdi na hranici pozemku navrhovatelky tvořícího zahradu a pozemků nacházejících se v ploše přestavby. To je však zjevně nesmyslné a nelze to považovat za běžné opatření, které by po navrhovatelce mohlo být požadováno.
7. Z konstantní judikatury plyne, že oprávnění obce uspořádat si své územní poměry není bezbřehé, ale je limitováno zákonem stanovenými podmínkami a omezeními a v obecné rovině též omezeními plynoucími ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob atd.) Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, mělo by toto být podloženo dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné.
8. V případě plochy změn č. 1199 jde podle navrhovatelky o přetržení kontinuity územního plánování. Umožnění zástavby o max. výšce až 5 NP je totiž bezpochyby zásadní změnou, kterou lze postavit naroveň změny funkčního určení ploch. Navíc tato část změny ÚP Zlín popírá hlavní vytčené cíle koncepce rozvoje území a nerespektuje urbanistické hodnoty příslušné lokality a jednotný architektonický charakter stávající zástavby. Pro danou lokalitu je typická zástavba tvořená toliko rodinnými domy o max. 2 NP, resp. s podkrovím, obklopená zelení. Změnou výškové regulace v ploše přestavby však skrze snížení soukromí a kvality prostředí dochází k přesnému opaku.
9. Přijetí části změny územního plánu je současně v rozporu s podmínkami ochrany hodnot stanovenými pro lokalitu Malenovice. Jednou z těchto podmínek je totiž povinnost „zachovat výškovou hladinu umožňující výhledy do Podřevnického údolí k severozápadu i východu na dominantu Tlusté hory.“ Výšková hladina však zachována nebyla. Nutno

podotknout, že lokalita Malenovice je odpůrcem zařazena mezi území zásadního významu pro její charakter.

10. S ohledem na výše uvedené je tak zjevné, že objektivně neexistují žádné závažné důvody podepřené změnou okolností nebo původně nesprávným řešením územního plánu, pro které by bylo možno přistoupit k přijetí části změny územního plánu tak zásadním a pro navrhovatelku nepřiměřeným způsobem, jako je podstatné zvýšení max. výše zástavby v ploše přestavby. Pokud takové důvody existovaly nebo existují, odpůrce je v odůvodnění neuvedl.
11. Nutno podotknout, že změna územního plánu Zlín č. 4C nabyla účinnosti dne 28. 9. 2024, zatímco jí bezprostředně předcházející změna územního plánu Zlín č. 4B nabyla účinnosti dne 24. 2. 2024. To znamená, že mezi účinnostmi jednotlivých změn byla časová prodleva pouze sedm měsíců. V tak krátkém mezidobí zcela jistě nemohlo dojít k tak zásadní změně poměrů či nutnosti navýšení počtu bytů natolik, aby to odůvodňovalo výše popsanou změnu výškové regulace. Je zřejmé, že část změny územního plánu byla přijata pouze v zájmu zejm. dvou vlastníků pozemků v ploše přestavby (osob zúčastněných na řízení č. 29 a č. 30), a to bez ohledu na práva navrhovatelky a dalších obyvatel dané lokality, např. pak právě ostatních osob zúčastněných na řízení.
12. Navrhovatelka vyjádřila přesvědčení, že napadená změna ÚP Zlín neobstojí zejm. z hlediska pátého kroku tzv. pětistupňového algoritmu (kritérium přiměřenosti). Podle jejího názoru představuje hodnocení proporcionality napadeného OOP nedílnou součást soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky tzv. libovůle.
13. Navrhovatelce není zřejmé, jak tato část změny územního plánu přispěla k soudržnosti společenství obyvatel území coby jedné ze zásad územního plánování. Naopak má za to, že tato část změny územního plánu je s touto zásadou v přímém rozporu, kdy zjevně upřednostňuje potenciální uživatele nové zástavby na úkor současných obyvatel dané lokality, mezi které se navrhovatelka se svou rodinou řadí a které zjevně diskriminuje.
14. Navrhovatelka tedy formulovala petit návrhu tak, že opatření obecné povahy - Změna č. 4C Územního plánu Zlín - vydané usnesením zastupitelstva odpůrce, které nabylo účinnosti dne 28. 9. 2024, se ruší dnem právní moci tohoto rozsudku v rozsahu, v jakém došlo v rámci „*doplňující podmínky pro využití navržených lokalit*“ ke stanovení nové výškové regulace pro plochu přestavby č. P79 z předcházejícího znění „*výšková regulace zástavby max. 2NP*“ nově na „*výšková regulace zástavby max. 2NP směrem k zástavbě a 5 NP podél komunikace*“, a to v textové části napadeného opatření obecné povahy (dále též jen „OOP“).

II. Vyjádření odpůrce

15. Ve svém vyjádření odpůrce především obecně uvedl, že považuje návrh navrhovatelky za **nedůvodný**, a to na základě těchto skutečností. Navrhovatelka nepodala námitky v řízení o přijetí změny územního plánu a změna územního plánu byla provedena v souladu s rázem městské krajiny, takže do práv navrhovatelky nebylo zasaženo.
16. Navrhovatelka měla možnost využít svých práv a veškeré výhrady uplatnit již v průběhu řízení a odpůrce by se jimi zabýval. Odpůrce si je samozřejmě vědom, že nevyužití námitek navrhovatelkou není formální překážkou k podání návrhu. Odpůrce poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1

Ao 2/2010-116, podle něhož navrhovatelka ve svém návrhu nenamítá žádné porušení svých procesních práv, a neuvádí žádný důvod, proč své námitky neuplatnila již v procesu přijímání změny územního plánu. S ohledem na výše uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu by se tak měl dle odpůrce krajský soud zabývat výhradně namítanými pochybeními odpůrce, která zabránila navrhovatelce uplatnit svá práva. Nic takového však navrhovatelka ve svém návrhu neuvádí.

17. Jelikož navrhovatelka, ani další dotčení vlastníci nenamítali žádné námitky ani připomínky při přijetí změny územního plánu, nemohl se odpůrce k navrhovatelčiným tvrzením vyjádřit v odůvodnění změny územního plánu. Tvrzení navrhovatelky o nedostatečném odůvodnění změny územního plánu tak odpůrce považuje za ryze účelové.
18. Odpůrce má za to, že změna územního plánu respektuje výškovou hladinu Malenovic a chrání všechny hodnoty této lokality, a dokonce tuto lokalitu zkvalitňuje. Pozemky, které jsou předmětem změny územního plánu, jsou areálem bývalé pily, tedy průmyslového areálu. Průmyslový areál nezapadá do lokality města. Historicky byl tento areál na okraji města, avšak s rozšiřující se výstavbou již nejde o okraj města, ale o střed obydlené oblasti. Odpůrce má zájem i povinnost využívat k další výstavbě plochy v intravilánu, Malenovice jsou přitom lokalitou lukrativní k bydlení a o bydlení v této části města je obecně velký zájem. Je tedy logické, že odpůrce se snaží vyjít vstříc obecné poptávce obyvatel na další možnosti bydlení.
19. Možnost výstavby k bydlení v bývalém průmyslovém areálu je tedy dle odpůrce způsobem, jak chránit a zachovat lukrativní prostředí Malenovic. Předmětná část Malenovic přitom disponuje dostatečnou občanskou vybaveností. Tvrzení navrhovatelky, že Malenovice jsou vystavěny výlučně dvoupodlažními rodinnými domy, se nezakládá na pravdě. Například v téměř bezprostředně přiléhající ulici I. Veselkové jsou umístěny dva bytové domy, přičemž jeden má 3 NP a druhý 4 NP (poslední je podkrovní). Odpůrce navíc ve změně územního plánu definoval, že směrem k zástavbě jsou povolena pouze 2 NP, maximálně 5 NP je povoleno směrem ke komunikaci. To znamená, že na pozemky navrhovatelky navazuje právě ona dvoupodlažní výšková hladina zástavby. Odpůrce má za to, že tímto vymezením a povolením více pater pouze směrem ke komunikaci reflektoval současný ráz městské krajiny v Malenovicích. Ochrana přírodních hodnot je také zachována, jelikož odpůrce vycházel ze současné výškové hladiny v Malenovicích.
20. Územní plán má vytvářet podmínky „pro urbanistickou koncepci odpovídající charakteru obce“. U měst s omezenými volnými plochami jako je Zlín se za souladný cíl považuje zhutňování (dostavba a přiměřené navýšování) namísto dalšího rozlévání do krajiny. I v judikatuře Nejvyššího správního soudu se opakovaně vyslovuje teze pro akceptaci zvýšení kapacit parcel uvnitř sídla jako „přednostní strategie“. Zlín má topograficky omezené údolní polohy a okolní chráněné krajinné zóny. Navrhované navýšení podlažnosti na ploše přestavby zabraňuje záboru dalších rekreačních a zemědělských ploch. Tento legitimní cíl přiměřeným způsobem volí i odpůrce.
21. Navrhovatelka se také opakovaně vyjadřuje k nepřiměřenosti změny územního plánu a vytýká odpůrci, že územní plán byl změněn velmi „skokově“. Odpůrce se však domnívá, že právě zvolená podmínka povolené zástavby pouze do výše 2 NP, maximálně 5 NP směrem ke komunikaci, je jasnou snahou o přiměřený a postupný růst zástavby s

ohledem na aktuální výškovou hladinu zástavby Malenovic. Výsledkem této podmínky má být, že páteří třída Tomáše Bati procházející celým městem Zlín bude v budoucnosti jednotná a bude v oblasti areálu pily logicky navazovat jak na výstavbu za křižovatkou v Malenovicích směrem na Otrokovice, tak současně na výstavbu předcházející areálu pily směrem do centra města. S ohledem na uvedené má odpůrce za to, že změna územního plánu byla přijata v souladu s rázem městské krajiny a chrání zájmy i hodnoty v Malenovicích.

22. Dále sice platí, že je třeba respektovat kontinuitu územního plánování (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644), na druhou stranu však tento požadavek nesmí znemožnit revizi existujícího stavu (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 175/2022-87, bod 20).
23. Navrhovatelka ve svém návrhu dále uvádí, že změnou územního plánu bylo nepřiměřeně zasaženo zejména do sféry jejího soukromí a také měla být snížena hodnota jejího nemovitého majetku. Odpůrce má za to, že do práv navrhovatelky zasaženo nebylo. K nepřiměřenému zásahu do práv navrhovatelky by došlo jen tehdy, pokud by důsledkem přijatého řešení bylo znemožnění využití ploch, v nichž se pozemky navrhovatelky nacházejí, k jejich dosavadnímu účelu. Odpůrce má zájem uvažovat o volných plochách v intravilánu města, zda nejsou vhodné k realizaci nové výstavby a tím k rozvoji města. Změna průmyslového areálu, který není vhodný v centru města, na prostor pro bydlení či komerční využití, je změnou pozitivní.
24. Navrhovatelka tvrdí zásah do svého soukromí na zahradě, avšak územní plán v předchozí podobě ani žádný právní předpis negarantoval navrhovatelce zachování současných poměrů bez jakékoliv změny. Pokud by navrhovatelka pocítovala zásah do svého soukromí, právní řád jí umožňuje bránit se proti konkrétním zásahům do jejího soukromí ze strany konkrétních osob. Návrh na zrušení změny územního plánu však mezi tyto nástroje obrany dle odpůrce nepatří. Z uvedených důvodů odpůrce navrhl zamítnutí návrhu jako nedůvodného.

III. Replika navrhovatelky

25. V **replíce** ze dne 27. 11. 2025 navrhovatelka zejména zdůraznila, že v rozmezí let 2022 až 2024 došlo k přijetí téměř stejného počtu změn ÚP Zlín, jako v rozmezí let 2013 až 2022. Stručně shrnuto, tvrdila, že za cca tři roky došlo k téměř k tolika změnám územního plánu odpůrce, jako za předchozích deset let. Z toho plyne, že časté změny územního plánu odpůrce nebyly trendem, ale spíše výjimkou, se kterou navrhovatelka ze svých dosavadních zkušeností nemohla počítat či ji jakkoliv očekávat. Stejně tak je nutno uvést, že k první změně výškové regulace v příslušné lokalitě došlo prostřednictvím přijetí změny územního plánu č. 4B. Tato změna se přitom stala účinnou pouhých sedm měsíců před účinností změny územního plánu, jejíž část navrhovatelka napadá.
26. Navrhovatelka tedy nemohla důvodně očekávat, že odpůrce výškovou regulaci bude měnit cca sedm měsíců poté, co ji změnil poprvé, a to natolik zásadně. Takovýto postup je v rozporu se zásadou kontinuity územního plánování, o které navrhovatelka pojednává ve svém návrhu, a podle které mj. platí, že obyvatelé mají mít možnost spoléhat se na určitou stálost územně plánovací dokumentace. Odpůrce po naprostou většinu dobu účinnosti svého územního plánu přistupoval k jeho změnám nejdříve jeden rok či více let od účinnosti bezprostředně předcházející změny. Právě s ohledem na tuto

skutečnost a s přihlédnutím k zásadě územního plánování o kontinuitě územně plánovací dokumentace opakovaně potvrzované konstantní judikaturou správního soudnictví navrhovatelka nemohla napadenou změnu regulace plochy č. 1199 očekávat.

27. Navrhovatelka tak má za to, že odpůrce namísto vytýkání toho, že navrhovatelka neuplatnila námitky, by se spíše měl zaměřit na řádné odůvodnění toho, proč k opakované a zásadní změně výškové regulace v příslušné lokalitě přistoupil, a to zejm. z toho důvodu, že soulad takového postupu s příslušnou judikaturou správního soudnictví a se zásadami územního plánování je přinejmenším diskutabilní.
28. Navrhovatelka odmítá názor odpůrce, že její námitky proti odůvodnění napadené změny ÚP jsou účelové, neboť opatření obecné povahy obecně není rozhodnutím ve smyslu správního řádu. Určité standardy v podobě řádného odůvodnění by měly být zachovány a aplikovány i u něj z důvodu, aby se zamezilo rozhodovací libovůli. Opačným přístupem by bylo neúměrně a bezdůvodně zasahováno do práv navrhovatelky. O účelovosti argumentace navrhovatelky tak nemůže být řeč. Některá tvrzení odpůrce v jeho vyjádření týkající se hodnot lokality Malenovice či zájmu na nových plochách pro bydlení jsou zcela neodůvodněná či nepřezkoumatelná.
29. Navrhovatelka dále nesouhlasí s tím, že odpůrce tematizuje jako relevantní kontext pro určení výškové hladiny zástavby celé Malenovice. Navrhovatelka však směřuje své námitky výhradně do změnové plochy č. 1199, pro níž je typická zástavba tvořená rodinnými domy o max. 2 NP, resp. s podkrovím, obklopená zelení. Zástavba, o které pojednává odpůrce ve svém vyjádření, se nachází toliko na samém okraji navrhovatelkou vymezené lokality. Současně se nenachází v takových místech, odkud by její obyvatelé či jiní uživatelé mohli nahlížet do soukromých prostor rodinného domu navrhovatelky či jeho zahradní části.
30. Jak navrhovatelka naznačila ve svém návrhu, Malenovice lze územně rozdělit např. na lokalitu tzv. Nových Malenovic nacházejících se od navrhovatelkou vymezené lokality ve vzdálenosti cca 0,5 km. Lokalita Nových Malenovic je tvořena především bytovými domy o 3, 5 či až 10 NP. To představuje v porovnání s lokalitou vymezenou navrhovatelkou tvořenou především rodinnými domy o max. 2 NP, resp. s podkrovím, zásadní rozdíl. Existence pouhých dvou bytových domů nacházejících se navíc na samém okraji navrhovatelkou vymezené lokality v tomto případě nehraje žádnou zásadní roli. Výškový průměr celých Malenovic je tímto zásadním způsobem ovlivněn. Vycházet z něj i v rámci lokalit tvořených především rodinnými domy o max. 2 NP, resp. s podkrovím, nedává smysl. S ohledem na výše uvedené je tak nezpochybnitelné, že případnou výstavbou o 5 NP by v navrhovatelkou vymezené lokalitě vznikla nová výšková dominanta.
31. V této situaci jsou zájmy dvou vlastníků upřednostňovány před zájmy navrhovatelky a dalších osob, které na rozdíl od zmíněných vlastníků v dané lokalitě bydlí. O vyváženém vztahu či soudržnosti obyvatel v takovém případě nemůže být řeč. Proti zásahu do soukromí spočívajícím v zástavbě bytových domů o max. výšce 2 NP se lze účinně bránit např. výsadbou vysokých stromů, stavbou vyšší zdi porostlou zelení apod., s čímž by navrhovatelka neměla problém. V případě zástavby bytových domů o výšce až 5 NP se již však tak účinně bránit objektivně nelze. Přístup odpůrce k institutu územního plánu navrhovatelka považuje za nekonceptní. Územní plán je konceptní nástroj územního

plánování, který by neměl zavdávat zárodky pro budoucí problémy, ale naopak jim předcházet. S ohledem na vše výše uvedené navrhovatelka i nadále trvá na svém návrhu.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

32. Osoby zúčastněné na řízení č. 1-28 (dále též jen „OZNŘ č. 1-28“) podaly obsahově v zásadě shodná vyjádření podporující argumentaci navrhovatelky, že změnou č. 4C Územního plánu Zlín došlo k nezákonnému zásahu do jejich ústavně zaručeného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V důsledku realizace předmětné změny dojde jak ke snížení hodnoty nemovitých věcí ve vlastnictví OZNŘ č. 1-28, tak i k narušení míry jejich soukromí a snížení kvality prostředí, ve kterém žijí. Pozemky všech OZNŘ č. 1-28 jsou s plochou přestavby v těsném sousedství. Obdobně jako navrhovatelka mají i OZNŘ č. 1-28 za to, že napadená část změny ÚP Zlín trpí vadami spočívajícími v nepřiměřenosti zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatelky a OZNŘ č. 1-28 a je v rozporu s konstantní judikaturou správních soudů.
33. OZNŘ č. 1-28 rovněž upozornily, že přijetím části změny ÚP byla fakticky umožněna realizace zástavby obytného či i částečně komerčního charakteru o výšce až 5 NP, jejíž uživatelé by měli ničím nerušený, nepřetržitý a trvalý výhled na části pozemků OZNŘ č. 1-28, které jsou užívány k rekreaci a odpočinku. Tím by bylo soukromí OZNŘ č. 1-28 podstatně ohroženo, přičemž proti této formě obtěžování nemají OZNŘ č. 1-28 fakticky žádnou možnost obrany. Právě tak bude ohrožena i kvalita prostředí. V případě nejčernějšího scénáře při zachování části změny ÚP hrozí, že v rámci plochy přestavby dojde k realizaci takové zástavby, která zásadním způsobem sníží míru kvality prostředí a hodnotu nemovitých věcí ve vlastnictví OZNŘ č. 1-8.
34. OZNŘ č. 1-28 souhlasí s navrhovatelkou, že přijetí části změny ÚP je v rozporu i s konstantní judikaturou správních soudů, jelikož nebyly respektovány základní zásady územního plánování, zejména požadavek na minimalizaci zásahů do práv třetích osob a kontinuita územního plánování. Ta byla zjevně přetržena, neboť v dané lokalitě byly vždy realizovány jen rodinné domy, nikoliv budovy o takové výšce, které se nachází nejbližší ve vzdálenosti cca 1 km od dané lokality.
35. Mezi účinností změny ÚP Zlín č. 4C a změny ÚP Zlín č. 4B navíc byla krátká časová prodleva jen sedm měsíců. V tak krátkém meziobdobí zcela jistě nemohlo dojít k zásadní změně poměrů či nutnosti navýšení počtu bytů natolik, aby to odůvodňovalo změnu výškové regulace. Jestli tomu tak bylo, odpůrce v odůvodnění změny ÚP nezdůvodnil, proč se rozhodl přijetím části změny ÚP popřít svou vlastní koncepci rozvoje i zásady urbanistické koncepce. Tuto změnu považují OZNŘ č. 1-28 za stejně zásadní jako samotnou změnu účelového určení ploch, již judikatura povoluje toliko v případech, které jsou podloženy dostatečně závažnými důvody opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné. Ani o jeden z těchto případů se v posuzované věci nejedná.
36. Předmětná část změny ÚP neobstojí ani v případě přezkumu prostřednictvím pětistupňového algoritmu přezkumu OOP, a to zejména z hlediska páteho bodu řešícího proporcionalitu přijatého OOP. Přijatá část změny ÚP totiž zjevně upřednostňuje zájmy dvou vlastníků pozemků v ploše zástavby (OZNŘ č. 29 a č. 30), resp. potenciální uživatele nové zástavby, na úkor OZNŘ č. 1-28, jež naopak diskriminuje. Z uvedených důvodů se proto OZNŘ č. 1-8 přidaly k návrhu navrhovatelky na zrušení části změny

ÚP v rozsahu, ve kterém došlo v rámci sekce „*podmínky pro využití navržených lokalit*“ ke stanovení nové výškové regulace pro plochu přestavby č. P79 z dosavadních 2 NP na 5 NP.

37. Pro zastupování v nynějším soudním řízení si OZNŘ č. 1-28 zvolily společného zmocněnce, a to OZNŘ č. 24 (J. S. Z.).
38. **OZNŘ č. 29-30** podaly prostřednictvím svého právního zástupce vyjádření, v němž se připojily k odpůrci a navrhly zamítnutí návrhu. Své postavení OZNŘ odvozují od skutečnosti, že jsou vlastníky pozemků, které jsou změnou č. 4C ÚP Zlín přímo dotčeny, a tudíž jde v předmětném řízení především o jejich práva.

V. Podmínky řízení

39. 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 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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.
40. 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 Zlín ze dne 12. 9. 2024, č. 12/14Z/2024. Veřejná vyhláška, již byla změna ÚP oznámena a doručena, byla vyvěšena dne 13. 9. 2024 do dne 30. 9. 2024. Změna ÚP nabyla účinnosti ke dni 28. 9. 2024. Návrh je tedy včasný (byl podán v souladu s § 101b odst. 1 s. ř. s. ve lhůtě jednoho roku. od nabytí účinnosti napadené změny opatření obecné povahy).
41. 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; všechna citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz). Věcná aktivní legitimace je odvozena od hmotněprávního postavení navrhovatele ve vztahu k napadené regulaci poměrů v území.
42. Navrhovatelka dovozuje svou aktivní legitimaci z vlastnictví pozemku parc. č. XB v k. ú. X, který sousedí přímo s předmětnou plochou změn č. 1199, a dále pozemku parc. č. st. XA, jehož součástí je stavba s č. p. X (rodinný dům na ulici X). Navrhovatelka jako vlastníka těchto nemovitostí je nepochybně oprávněna k podání návrhu proti řešení vztahů v území, které se jí bezprostředně dotýká. Aktivní legitimace je tedy ve věci dána a ani odpůrce ji nezpochybnil.
43. 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.

VI. Posouzení věci krajským soudem

44. 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**.
45. Krajský soud vycházel při přezkumu napadeného opatření obecné povahy z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, podle něhož po novele s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. To znamená, že úkolem soudu je přezkoumatelně se vypořádat s důvody návrhu a případně vysvětlit, v čem spočívá vada opatření obecné povahy, k níž se přihlíží i bez návrhového bodu (viz níže). Pětikrokový algoritmus zůstává použitelný jako pomůcka, kterou správní soudy mohou, ale nemusí využívat při strukturování své argumentace. Obdobně platí, že je na účastnících řízení, zda se ve své argumentaci rozhodnou s algoritmem pracovat či nikoliv (srov. bod 28 citovaného usnesení).

VI.1 Vymezení předmětu přezkumu a procesního režimu

46. Rozhodnou právní úpravou, podle níž byla napadená změna ÚP Zlín vydána, je zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, který byl zrušen s účinností ke dni 31. 12. 2023 v důsledku nabytí účinnosti nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. (dále jen „nový stavební zákon“) ode dne 1. 1. 2024 (dělená účinnost je upravena v ustanovení § 335 tohoto zákona). Nový stavební zákon na základě své novelizace provedené zákonem č. 195/2022 Sb. 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.“* Podle ustanovení § 323 odst. 9 nového stavebního zákona platí, že: *„bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů.“* Opakované veřejné projednání změny č. 4C ÚP Zlín bylo oznámeno veřejnou vyhláškou na úřední desce Magistrátu města Zlína dne 22. 5. 2024 s tím, že se uskuteční dne 24. 6. 2024, a dle záznamu z jednání téhož dne také proběhlo. Na základě toho tedy byla napadená změna vydána v souladu se zákonem ještě podle „staré“ právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně.
47. Jak soud ověřil ze správního spisu (textové a grafické části změny č. 4C ÚP Zlín), předmětná lokalita je zařazena jako plocha změn č. 1199 a je regulována jako plocha smíšená – obytná (SO). Jde o zastavitelnou plochu, která sousedí ze severní strany

s komunikací třídy 3. května, která je páteří spojnici mezi centrem Zlína a jednotlivými předměstími. Z jižní strany přiléhají plochy zástavby individuálního bydlení (BI), kam náleží též pozemek navrhovatelky a pozemky osob zúčastněných na řízení, vyjma pozemků OZNR č. 29 a č. 30, které se nacházejí přímo v této ploše změn. Stávající areál této plochy je charakterizován dominantou objektu Malenovické pily (p. č. 374) a okolí je tvořeno prostranstvím využívaným zčásti ke skladování dřeva a zčásti k dopravní obsluze objektu. V původním územním plánu Zlína (i po účinnosti změny č. 4B) byla tato plocha zařazena do ostatních ploch (plochy smíšené výrobní – SP), jak uvádí textová část odůvodnění napadené změny ÚP č. 4C.

48. Z úplného znění textové části ÚP Zlín po přijetí změny č. 4C vyplývá pro území zásadního významu pro charakter města (přírodní hodnoty) pro lokalitu Malenovice *„zachovat zemědělský charakter území s plužinovým uspořádáním sadů na Svarovci a zachovat výškovou hladinu umožňující výhledy do Podřevnického údolí k severozápadu i k východu na dominantu Tlusté hory.“* Plocha přestavby č. P79 (plocha změny SO č. 1199) je vymezena jako způsob využití pro bydlení, přičemž v doplňujících podmínkách je stanovena výšková regulace zástavby *„max 2 NP směrem k zástavbě a 5 NP podél komunikace.“*
49. Regulativ SO je stanoven v textové části ÚP Zlín (část F) tak, že bydlení je hlavním využitím těchto ploch. Přípustné jsou dále stavby a zařízení souvisejícího občanského vybavení (maloobchod do 1000 m² plochy), dále též objekty pro rodinnou rekreaci, veřejná prostranství, sídelní zeleň a související dopravní a technickou infrastrukturu. Nepřípustné využití souvisí s činnostmi, které jsou v rozporu s hlavním využitím a které narušují kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo takové důsledky vyvolávají druhotně. Co se týká urbanistické koncepce, zakotvuje ÚP Zlín ve znění napadené změny č. 4C pro plochy smíšené obytné (SO) v lokalitě Malenovice, že: *„stabilizované plochy pro víceúčelové využití jsou vymezeny ve vazbě na hlavní komunikace (zejm. podél třídy 3. května), rozvojové plochy jsou situovány na severovýchodním okraji Malenovic (včetně přestavby Malenovické pily).“*
50. Předmětem sporu je tedy pouze způsob, jakým odpůrce ve změně č. 4C ÚP Zlín stanovil tzv. výškovou hladinu zástavby v ploše změn č. 1199. Jedná se o limit využití území. Krajský soud k tomuto dále rozvádí, že pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost, ale taktéž na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití území.

VI.2 Judikurní východiska přezkumu – aktivita navrhovatele

51. Ke stanovení funkčního využití území jsou proto povolány právě orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb území, pro něž má být územní plán vytvořen. Těmto orgánům by tedy měla být vzhledem k výše uvedenému při výběru nejvhodnějšího funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy. Na druhou stranu je zcela nepochybné, že volba funkčního využití určitého územní může velmi zásadně ovlivnit charakter předmětné lokality a taktéž kvalitu života v ní. Z tohoto důvodu je tedy umožněno dotčeným osobám se k této volbě vyjadřovat, přičemž rozhodující orgán je povinen se tímto vyjádřením dotčené osoby kvalifikovaně zabývat. Stanovit funkční využití území při splnění všech cílů a zásad územního plánování (viz ustanovení § 1 a § 2 stavebního zákona) je tedy činností, do níž mohou správní soudy zasahovat pouze minimálně a

okrajově. Krajskému soudu tedy nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit jiný způsob využití území, než je tomu v předmětném územním plánu. Naopak mu však přísluší přezkoumávat, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval podle zákonem předepsaného postupu.

52. V návaznosti na výše uvedené poté krajský soud považuje za vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ve kterém tento soud dospěl k závěru, že: *„Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití.“* Tuto myšlenku dále Nejvyšší správní soud rozvedl ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, v němž konstatoval, že v územním plánování: *„...jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. [...] každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovat i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*
53. V otázce zásady zdrženlivosti správního soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace krajský soud závěrem odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, ve kterém tento konstatoval, že: *„...dle článku 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem; takový zásah do samosprávy je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu.“*
54. Pro přesnější specifikaci rámce přezkumu a optiky soudu je též podstatné, zda navrhovatel aktivně vystupoval v řízení o pořizování změny územního plánu. Celé správní soudnictví je totiž ovládáno principem subsidiarity vůči veřejnosprávním přezkumným procesům. V dané věci je mezi účastníky nesporné, že navrhovatelka námitky nepodala (což sama potvrdila i ve své replice) a soud tuto skutečnost ověřil i z vyžádané spisové dokumentace ke změně ÚP č. 4B. Byla tedy v řízení o pořizování změny č. 4 ÚP Zlín pasivní, což má zcela zásadní dopad na přístup soudu k přezkumu změny č. 4C ÚP Zlín. Nejvyšší správní soud dovodil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, že: *„procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen*

uzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“

55. Následky nepodání námitek pak Nejvyšší správní soud rozvedl ve svém rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, podle nějž: „rozšířený senát sice otevřel prostřednictvím procesní legitimace branku k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli.“ Dále zde Nejvyšší správní soud odkázal na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy vyvinutý v rámci aplikace § 101d s. ř. s., přičemž zdůraznil, že pokud navrhovatel námitek ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se vůbec nemůže zabývat pátým krokem algoritmu, tedy proporcionalitou přijatého řešení. Dle Nejvyššího správního soudu: „*To ale v žádném případě neznamená, že by byl stěžovatel práva na věcný přezkum svého návrhu zbaven. Záleží na tom, jak svou argumentaci vystaví. Zbývají ještě předchozí čtyři kroky úvahového algoritmu – ke zrušení opatření obecné povahy může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele, pokud odpůrce neměl k jeho vydání potřebnou pravomoc či působnost, nebo pokud při jeho přijímání porušil kogentní procesní či hmotněprávní normy chránící zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.*“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku upřesnil, že: „*typickým příkladem takovéto situace bude porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitek nebo připomínky*“, a že „*závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí*“ (a odkázal zde na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2011, č. j. 1 AOs 2/2010-185, v téže věci, v níž rozhodoval výše citovaným usnesením rozšířený senát). Ve shodě s názorem odpůrce je třeba konstatovat, že důležitost podání námitek v procesu pořizování územního plánu či jeho změny je akcentována i pozdější judikaturou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015-38).
56. K tomu krajský soud podrobněji uvádí, že ze správního spisu ke změně č. 4 (4A a 4B) plyne, že na základě námitek OZNŘ č. 29 a č. 30 ze dne 17. 3. 2022 (vlastníků pozemků st. XD, XE, XF, XG, XH a XI v areálu tzv. M. p.), kteří požadovali z důvodu ukončení činnosti stávajícího provozu pily Malenovice změnu způsobu využití z „SP“ na SO či SO.2, což by umožnilo také využití pozemků pro bydlení. Plocha č. 1199 byla do návrhu změny č. 4 doplněna až na základě výsledku veřejného projednání návrhu změny č. 4, a to jako plocha přestavby P79 (změnová lokalita D13). Z důvodu podstatné úpravy návrhu změny č.4 ÚP Zlín, ke které došlo na základě veřejného projednání, přistoupil pořizovatel k vypsání opakovaného veřejného projednání návrhu změny pro část 4B.
57. Jak plyne z rekapitulace procesu pořizování ÚP Zlín, návrh změny č. 4B územního plánu včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj byl vystaven k veřejnému nahlédnutí od 20. 7. 2023 do 30. 8. 2023 na Magistrátu města Zlín, středisku územního plánování – kancelář č. 404. Návrh byl dále zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup na internetových stránkách www.zlin.eu v sekci Úřední deska. Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání mohl každý uplatnit k měněným částem připomínky, které byly předmětem opakovaného veřejného projednání, a vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce

veřejnosti námitky, ve kterých museli uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Navrhovatelka *v této fázi* (tzn. proti samotnému vymezení plochy přestavby č. P79) námitky nevznesla. OZNŘ č. 29-30 podaly námitky ze dne 30. 8. 2023, v nichž požadovaly, aby byla výšková regulace zástavby z 2 NP zvýšena, neboť plocha se hodí pro zástavbu vyšších bytových domů. Konkrétní regulaci výškové hladiny navrhovaly tyto OZNŘ provést na základě k tomu vytvořené územní studie. OZNŘ č. 29-30 konečně prohlásily, že by bytové domy rády postavily pouze při severní hranici předmětné plochy, a ve zbývající ploše by šlo o rodinné domy či užitnou plochu pro dětské hřiště, kavárnu a restauraci.

58. Co se týká návrhu změny č. 4C, která byla oddělena od změny č. 4B (viz bod VI.3), tak ze správního spisu k pořízení a vydání této změny plyne, že návrh změny č. 4C obsahující v bodě 3.2 změnu v podobě doplnění vymezení ploch přestavby ve vztahu k ploše změn č. 1199 tučně zvýrazněnou formulací „*směrem k zástavbě a 5 NP podél komunikace*“, byl zveřejněn k nahlédnutí ode dne 22. 5. 2024 do 1. 7. 2024. Veřejné projednání bylo nařazeno na den 24. 6. 2024 a téhož dne také proběhlo. Ve lhůtě sedmi dnů ode dne veřejného projednání mohly být uplatněny námitky.
59. Z argumentace navrhovatelky není zřejmé, z jakého důvodu si nepodala námitky proti změně doplňující podmínky výškového limitu pro plochu změn č. 1199. Nijak nezpochybnila průběh procesu přijímání změny č. 4B (z níž byla oddělena i napadená změna č. 4C), ani netvrdí, že se o lhůtě k podání námitek nemohla z nějakých důvodů dozvědět. Pouze tvrdí, že vydání napadené změny č. 4C ve vztahu k ploše č. 1199 bylo stíženo nepředvídatelností (viz níže). Ani krajský soud takové důvody v okolnostech případu neshledal. Krajský soud připomíná, že i Nejvyšší správní soud limituje princip kontinuity územního plánování potřebou dynamiky rozvoje území (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644). Proto krajský soud přizpůsobil svou optiku přezkumu zjištěné pasivitě navrhovatelky a zvolil odpovídající míru odstupu ve vztahu k jednotlivým návrhovým bodům.

VI.3 Přezkoumatelnost napadené změny přípustného stavebního využití plochy změn č. 1199 - výškové hladiny zástavby

60. Krajský soud má za to, že namítaná nepřezkoumatelnost není v této otázce dána. V samotném textu odůvodnění změny č. 4C se uvádí, že výšková hladina byla stanovena na základě připomínek tak, aby vyšší úroveň zástavby dané plochy byla orientována směrem ke komunikaci třída 3. května, zatímco nižší úroveň hladiny (2 NP) směrem ke stávající zástavbě z jižní strany, tedy k ulici Nová. Tato úvaha se jeví krajskému soudu jako zcela přezkoumatelná, a to z následujících důvodů.
61. V textové části změny č. 4B ÚP Zlín, v rámci níž byla plocha č. 1199 schválena jako plocha SO, se uvádí, že: „*výšková regulace zástavby je stanovena na max. 2NP. Část plochy SP je zahrnuta i do stabilizovaných ploch SO, jedná se o areál Penny, McDonald 's a půjčovnu nářadí. Zvoleno tak bylo i ve vztahu k existujícím funkcím v území komplexní hledisko úpravy a plochy SP byly vypuštěny. Dopravně je lokalita přístupná ze stávající tř. 3. května (I/49). Vymístění pily je i vzhledem k navazujícímu individuálnímu bydlení z urbanistického hlediska žádoucí, v celé lokalitě tak již nebudou možné činnosti průmyslové výroby a skladování.*“ Změnou se tudíž nastavuje nová funkce umožňující revitalizaci stávajícího areálu (přestavba). V rámci odůvodnění této změny ÚP Zlín také odpůrce zdůvodnil

soulad s urbanistickými hodnotami a cíli územního plánování, jakož i republikovými prioritami pro zajištění udržitelného rozvoje území (rozvoj, využití potenciálu a polyfunkční využívání opuštěných areálů a ploch) a Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje (využití ploch a objektů vhodných k podnikání v zastavěném území, s cílem podpořit přednostně rekonstrukce a přestavby nevyužívaných objektů a areálů, a na výběr ploch vhodných pro podnikání v zastavitelném území, s cílem nezhoršit podmínky pro využívání zastavěného území a dodržet funkční a urbanistickou celistvost sídla).

62. Textová část napadené změny č. 4C (B.4.3) uvádí k odůvodnění navýšení výškové regulace, že na základě připomínky k ploše přestavby č. 1199 byla upravena na základě připomínek občanů výšková regulace zástavby tak, že nově je požadovaná výšková regulace 2 NP vyžadována jen směrem k zástavbě rodinných domů, přičemž podél komunikace č. I/49 je možné realizovat výstavbu až do maximálně 5 NP.
63. Předně krajský soud opakuje, že navrhovatelka nebrojila námitkami proti zařazení plochy č. 1199 do ploch SO a ploch přestavby, z čehož krajský soud dovozuje, že musela počítat s tím, že zde v důsledku těchto úprav funkčního využití dojde pravděpodobně v budoucnu k výstavbě nových objektů. Navrhovatelka sama zmiňuje, že proti tomuto aspektu ani nechtěla brojit a nechce blokovat jakoukoliv výstavbu v této oblasti (tuto změnu navíc přinesla již změna ÚP Zlín č. 4B, jak krajský soud výše vysvětlil).
64. Úvaha odpůrce se jeví jako logická i z toho pohledu, že v současné době je výrobní areál v podstatě prázdným prostorem s objektem Malenovické pily. Odpůrce v ÚP Zlín dostatečně zdůvodňuje zvýšenou potřebu bytové výstavby v regulovaném území. Daná plocha č. 1199 se z hlediska své polohy u páteřní komunikace (silnice č. I/49) i blízkosti stabilizovaných ploch se službami přímo nabízí k tomu, aby byla zařazena do zastavitelných ploch a stavebně využita. Je pak otázkou vhodnosti a potřebnosti, jaká výšková hladina zástavby je vhodným nástrojem k realizaci budoucí – pravděpodobně alespoň zčásti bytové – výstavby.
65. Navrhovatelka vztahuje charakter daného území pouze jižním směrem, kde se nachází skutečně zástavba rodinných domů a kde mají své nemovitosti také ona a OZNŘ č. 1-28. Ovšem viděno z druhé strany je daná plocha změn č. 1199 ze severu zasazena do kontextu rušné komunikace třídy 3. května, která je páteřní komunikací celé lokality a dopravní spojnici s centrem Zlína. Na druhé straně této komunikace se již souvislá zástavba rodinných domů nenachází. Řešení odpůrce tedy podle přesvědčení soudu vyvažuje oba relevantní urbanistické kontexty, a nikoliv pouze souvislost s jižní sousedící plochou individuálního bydlení. Odpůrce tím vyhověl námitkám vlastníků pozemků v dotčené ploše, kterých se výšková regulace dané plochy dotýká nejvíce z hlediska jejich investičních záměrů s těmito pozemky. Zároveň však zcela zřejmě odpůrce sledoval i ochranu ploch individuálního bydlení směrem na jih.
66. Pokud navrhovatelka namítá zásah do svého soukromí a znehodnocení ceny pozemků, jde podle mínění krajského soudu právě o problémy, které měly být řešeny v řízení o námitkách, které ovšem navrhovatelka neiniciovala. I tak ale jde o tvrzení dosti nadsazená. Výšková hladina možné zástavby v severní části plochy přestavby č. P79 nevypovídá o tom, že jižním směrem budou orientována okna budov, ani o tom, zda by stavby skutečně dosáhly maximálního limitu. Navíc proti tvrzení navrhovatelky svědčí

poměrně značná vzdálenost od rodinných domů na ulici Nová, která až k severní hranici plochy č. 1199 činí dle veřejných mapových podkladů cca 75 m (plocha nemá ideální obdélníkový charakter, tudíž na západní straně je severojižní vzdálenost v řádu o cca 10 až 15 m menší než na východní straně). Pohledová vzdálenost od eventuální budoucí zástavby výšky až 5NP na severní straně plochy od zástavby rodinných domů na ulici Nová je tedy značná (cca 120 m).

67. Případná kompenzační opatření, o nichž navrhovatelka hovoří (pohledová bariéra, výsadba zeleně), nejsou již ze své povahy podřaditelná procesu územního plánování, ale mnohem spíše umisťování konkrétních stavebních záměrů. V tomto řízení pak může navrhovatelka spíše uplatnit své námitky vůči případným pohledovým imisím. Je pak věcí stavebního řízení, aby vyvážilo konkrétní zájmy vlastníků sousedních nemovitostí s konkrétním nastavením typu zástavby umisťované do dané plochy, včetně výškového limitu. To může vyústit i v nepovolení záměru v maximální výškové hladině dané územním plánem. Jinými slovy, územní plán sice stanovuje výškový limit zástavby, což ale neznamená, že bude automaticky aplikován na předložené záměry v této lokalitě bez zohlednění konkrétních okolností a námitek okolních sousedů.
68. Krajský soud shrnuje, že plochu změn č. 1199 (plochu přestavby č. P79) *in abstracto* ani její doplňující podmínky využití (zástavba do výše 2 NP směrem ke stávající zástavbě rodinných domů a 5 NP směrem k silniční komunikaci) nepovažuje za nepřezkoumatelnou. Zvolené řešení reflektuje polyfunkčnost regulativu SO, který umožňuje modelaci výsledné podoby plochy určené zejm. pro kolektivní bydlení (bytové domy), potřebnou dopravní infrastrukturu (příjezdové komunikace či parkoviště) a příp. drobné podnikání.

VI.4 Proces vydání změny č. 4C a kontinuita územního plánování

69. Navrhovatelka se svými tvrzeními dotýká též procesu vydání napadené změny č. 4C, ovšem pouze v tom směru, že spatřuje v kaskádovitém procesu změn ÚP Zlín porušení zásady kontinuity územního plánování.
70. Krajský soud k tomu poznamenává, že se touto otázkou již částečně zabýval v předcházejících řízeních týkajících se jednotlivých částí změny č. 4 ÚP Zlín, a to konkrétně ve svém rozsudku ze dne 6. 9. 2024, č. j. 67 A 3/2024-84, a v rozsudku ze dne 9. 9. 2024, č. j. 73 A 2/2024-330, které se týkaly změny č. 4B ÚP Zlín. Krajský soud v této věci neměl důvod odchytil se od dosud zaujatého pohledu na tento problém.
71. 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 návrh 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 4C. K návrhu změny 4B 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 zejm. o vypuštění změnové

lokality U05, D01, D05 (navržený koridor DS č. 1195), L 18 a R 08, které jsou hlavním předmětem řešení samostatné změny č. 4C. Předmětná nyní přezkoumávaná změna se dostala do návrhu napadené změny č. 4C ÚP Zlín právě kvůli námitkám OZNR č. 29-30 ze dne 30. 8. 2023.

72. Ve vztahu k předmětné ploše č. 1199 jde pouze o doplnění podmínky využití – výšková hladina zástavby. Tato změna v zásadě nemění ani funkční využití této plochy, ani nemění využití sousedících stabilizovaných ploch individuálního bydlení. Právo na soukromí vlastníka pozemku nemá takový dosah a intenzitu, aby vlastníka ochránilo před jakýmkoliv možnými pohledy jiných osob z okolních míst. Jistě toto právo musí být v územním plánování zvažováno, avšak úměrně procesní aktivitě dotčených vlastníků. Veřejné zájmy na dané regulaci doplňující podmínky využití plochy představby č. P79 jsou zřejmé a dostatečně odpůrcem zdůvodněné.
73. Podle názoru krajského soudu charakter plochy SO zahrnuje svou povahou i objekty, které mohou mít až 5 NP. Vzhledem k tomu, že již s účinností ode dne 1. 1. 2018 není třeba prokazovat při změně územního plánu nemožnost již vymezených zastavitelných ploch, na což odpůrce v textu odůvodnění napadené změny ÚP Zlín odkazuje (byť ve vztahu k jiným zastavitelným plochám), krajský soud nespatřuje problém ani v tomto směru. Odpůrce pak v textové části odůvodnění v části B.5 analyticky dokumentuje potřebu navýšení ploch pro bydlení dostatečně přezkoumatelně.
74. Samotný text změny ÚP Zlín č. 4C k tomu uvádí, že: *„Na základě výsledků opakovaného veřejného projednání byla Změna č. 4B dále rozdělena na změnu č. 4B a změnu č. 4C. Obsahem změny č. 4B byly ty části, ke kterým nebyly vzneseny připomínky a námitky nebo jejich vypořádání nevyvolalo podstatnou úpravu návrhu změny. Změna č. 4B byla zastupitelstvem vydána dne 8. 2. 2024 a následně nabyla účinnosti dne 24. 2. 2024. Změna č. 4C byla na základě výše zmíněného vyhodnocení upravena a doplněna a v rozsahu těchto změn je projednána v rámci 2. opakovaného veřejného projednání. Části řešení, které byly od předchozího veřejného projednání změněny, jsou uvedeny v příloze č. 3 Textová část: Odůvodnění – Změna č. 4C Územního plánu Zlína kap. D.1.“*
75. Krajský soud v tomto postupu nespatřuje porušení zákona ani navrhovatelkou dovozovanou nepředvídatelnost. Jistě lze právně politicky uvažovat v tom směru, že územní plány obcí (tím méně statutárních měst) by se neměly měnit takřikajíc jako na „běžícím pásu“. Avšak pokud si postup pořizování určité změny vyžádá rozdělení jejího obsahu na dílčí části, které jsou postupně opakovaně projednány a nabudou účinnosti později, nelze v tom spatřovat postup ohrožující či narušující základní principy právního státu (předvídatelnost). V průběhu zpracovávání územně plánovací dokumentace se jistě mohou objevit situace či důvody, pro něž je zapotřebí celý proces rozfázovat, a tím také prodloužit a zřetězit. I v tomto ohledu je však třeba trvat na zásadě *vigilantibus iura scripta sunt*, tedy pouze bdělým občanům náleží práva. Navrhovatelka nijak věcně nezdůvodnila, proč by bývala nemohla proti navrhované změně výškové hladiny plochy změny č. 1199 vznést námitky.
76. Krajský soud z celostního pohledu nepovažuje postup odpůrce při pořizování napadené změny ÚP Zlín za překvapivý. Svou roli nepochybně hraje také skutečnost, že se jedná o zásah do plochy změn (plocha č. 1199), nikoliv do stabilizované plochy, kam náleží pozemky navrhovatelky a dalších osob zúčastněných na řízení č. 1-28. Dotčené osoby byly standardně informovány o průběhu prací na změnách ÚP Zlín.

VI.5 Proporcionalita stanovení výškové hladiny zástavby

77. Navrhovatelka různými argumenty směřuje k závěru, že stanovení vedlejší podmínky regulace zástavby na ploše č. 1199 je nepřiměřené, tedy v rozporu s principem proporcionality. Nicméně k přezkumu této otázky odpůrcem (resp. pořizovatelem) napadené změny ÚP Zlín nedošlo v důsledku její procesní pasivity.
78. Krajský soud s odkazem na citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu uvádí, že za této situace není úkolem krajského soudu, aby prováděl k námitce žalobkyně tzv. klasický (přísný) test proporcionality s algoritmem kroků legitimacy, vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším slova smyslu. Pasivita navrhovatelky v řízení o pořizování napadené změny ÚP Zlín toto vylučuje. Není ani úkolem soudu vzhledem k povaze napadeného regulativu stanovit, jaká výšková hladina zástavby je pro danou plochu nejvhodnější či nejpotřebnější. Soud by v takové situaci mohl zohlednit pouze takovou míru disproportionality, která je zřejmá z kontextu a na první pohled bez nutnosti ponoru do útrob napadené regulace. Takovou míru disproportionality však krajský soud v napadené změně ÚP Zlín nespatřuje.
79. Je zřejmé, že navrhovatelkou požadované zachování výškové hladiny regulativu (2 NP) by nebylo s takovým využitím plochy zcela v souladu, neboť polyfunkční domy (které taková plocha typicky předvídá) obvykle mívají více nadzemních podlaží (v přízemí bývají obvykle prostory pro podnikání, ve vyšších patrech obvykle prostory bytové). Úkolem územního plánu není podrobně regulovat území s individuální podrobností do úrovně rozhodnutí o umístění záměru (dříve územního rozhodnutí), ale nastavit podmínky tak, aby bylo možné realizovat cíle spojené s umístěním takové plochy.
80. Pokud odpůrce stanovil směrem ke komunikaci třída 3. května možnost vyššího limitu výškové hladiny zástavby, je to logické s ohledem na požadavek vyvážení kolidujících zájmů v území. Zatímco směrem k jižní zástavbě rodinných domů je přípustná výška 2 NP, což odpovídá charakteru této zástavby, směrem ke třídě 3. května, která již představuje jiný urbanistický kontext, se stanoví maximum 5 NP. Krajský soud to považuje za logické rozvrstvení využití dané plochy a nepovažuje vyšší limit výškové zástavby za kolidující s cíli územního plánování. Zároveň toto „rozdělení“ dané plochy přestavby svědčí o promítnutí principu minimalizace dotčení práv vlastníků pozemků na okolních plochách. Odpůrci lze přisvědčit, že objekty vyšší než 2 NP se nacházejí jednak na druhé straně zmíněné silniční komunikace (kupř. ulice Bezručova), tak i dále na západ v tzv. Nových Malenovicích. Nepochybně relevantní souvislost vytváří i nákupní centrum (Penny Market) s parkovištěm, které sousedí na západě s předmětnou plochou. Krajský soud zcela souhlasí s odpůrcem ohledně jeho hodnocení relevantních urbanistických souvislostí i ve vazbě na genezi městské zástavby v oblasti Malenovic.
81. Ohledně konkrétně namítané souvislosti se stanoveným regulativem ochrany hodnot v území (zachování pohledů *do Podřevnického údolí k severozápadu i k východu na dominantu Tlusté hory*), krajský soud tyto obavy nesdílí. Předně dominantu tzv. Tlusté hory (458 m n. m.) se nachází směrem na východ od bydliště navrhovatelky i ostatních OZNR. Plánovaná plocha č. 1199 nacházející se severně od těchto rodinných domů nemůže v žádném případě bez ohledu na výšku zástavby tvořit překážku ve výhledu na tento krajinný prvek. Co se týká výhledů do Podřevnického údolí (údolí říčky Dřevnice), které se nachází severně od předmětné plochy změn č. 1199 za silniční komunikací 3. května (č. I/49), tam lze kolizi s chráněným zájmem připustit. Ovšem

výhled do údolí říčky Dřevnice není podle názoru soudu reálně možný v situaci, kdy rodinné domy na ulici Nová mají pouze 2 NP. Tudíž ani v tomto ohledu nemůže dojít k zásahu do ochrany označené krajinné hodnoty.

VII. Závěr a náklady řízení

82. Vzhledem k tomu, že napadené opatření obecné povahy v části napadené navrhovatelkou v soudním přezkumu obstálo, krajský soud podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. návrh zamítl (výrok I.).
83. 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. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla v řízení úspěšná (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).
84. 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 Nejvyššího správního soudu 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 III.), 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.
85. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). V nyní posuzované věci však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala. Proto bylo rozhodnuto, že osoby zúčastněné na řízení nemají na náhradu nákladů řízení právo.

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 17. prosince 2025

JUDr. Petr Polách
předseda senátu