



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Evy Lukotkové v právní věci navrhovatelů: **a) CREAM uzavřený investiční fond, a. s.**, se sídlem Praha 3, Řehořova 908/4, **b) VIZIA a. s.**, se sídlem Praha 9, Mladoboleslavská 330, **c) PANORAMA REX, spol. s r. o.**, se sídlem Praha 9, Mladoboleslavská 330, **d) Mgr. Miroslav Sládek**, se sídlem Brno, Heršpická 800/6, správce konkursní podstaty úpadce Svit a. s. Zlín, se sídlem Zlín, Šedesátá č. ev. 64/2, **e) CREAM R.B.A., a. s.**, se sídlem Praha 3, Řehořova 908/4, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Dvořákova 13, proti odpůrci: **statutární město Zlín**, se sídlem Zlín, náměstí Míru 12, o návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy č. 1/2011 – Územního plánu Zlína, schváleného usnesením zastupitelstva města Zlína ze dne 15. 12. 2011, č. 2/9Z/2011,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2011 – Územní plán Zlína, schválené usnesením zastupitelstva města Zlína ze dne 15. 12. 2011, č. 2/9Z/2011, **s e** v částech týkajících se ploch DS i. č. 141 („*pravobřežní komunikace*“) a DS i. č. 142 („*distribuční uzel Čepkov*“) **r u š í** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Návrh na zrušení částí opatření obecné povahy č. 1/2011 – Územního plánu Zlína, schváleného usnesením zastupitelstva města Zlína ze dne 15. 12. 2011, č. 2/9Z/2011, **s e** v části týkající se vymezení podmínky „*výšková hladina zástavby – max. do výšky atiky 14. a 15. budovy*“ ve vztahu k ploše SO.1 i. č. 194 („*Bažův areál – u terminálu*“) na straně 68 Textové části územního plánu **o d m í t á .**

- III. Opatření obecné povahy č. 1/2011 – Územní plán Zlína, schválené usnesením zastupitelstva města Zlína ze dne 15. 12. 2011, č. 2/9Z/2011, **se** v části týkající se vymezení podmínky „výšková hladina zástavby – max. do výšky atiky 14. a 15. budovy“ ve vztahu k ploše SO.1 i. č. 1082 („nádraží Zlín-střed“) na straně 72 Textové části územního plánu **ruší** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Opatření obecné povahy č. 1/2011 – Územní plán Zlína, schválené usnesením zastupitelstva města Zlína ze dne 15. 12. 2011, č. 2/9Z/2011, **se** v části týkající se vymezení podmínky „max. výška zástavby bude odpovídat výšce atiky 14. a 15. budovy“ ve vztahu k hodnotě území – architektonicky významnému souboru staveb i. č. 14 („Zlín – Tovární areál – vých. část“) na straně 10 Textové části územního plánu **ruší** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- V. Ve zbytku **se** návrh **zamítá**.
- VI. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli a) na náhradě nákladů řízení částku 8 770,26 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Pavla Černého do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- VII. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli b) na náhradě nákladů řízení částku 13 155,40 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Pavla Černého do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- VIII. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli c) na náhradě nákladů řízení částku 13 155,40 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Pavla Černého do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IX. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli d) na náhradě nákladů řízení částku 8 155,40 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Pavla Černého do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- X. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli e) na náhradě nákladů řízení částku 13 155,40 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Pavla Černého do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- XI. Navrhovateli d) **se** z účtu Krajského soudu v Brně **vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Pavla Černého do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Návrh

[1] Včas podaným návrhem se navrhovatelé domáhali zrušení výše označeného opatření obecné povahy - územního plánu Zlína, a to

- v části vymezející „pravobřežní komunikaci“ v plochách DS i. č. 141 a 142,
- v části vymezející stavby *Výrobní etážová budova č. 32 (i. č. 27), Centrální sklad obuvi – budova č. 34 (i. č. 29) a Obchodní Centrum „Panorama“ (i. č. 91)* jako architektonicky nebo urbanisticky významné stavby, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, a jako stavby nezpůsobilé pro zkrácené řízení podle § 117 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v době vydání napadeného opatření obecné povahy (dále jen „stavební zákon“),
- v části stanovující výškové omezení zástavby na výšku pěti podlaží stávajících objektů pro plochy SO.1 i. č. 194 a 1082 [zde se navrhovatelé konkrétně domáhali zrušení vymezení podmínky „*při konverzi areálu i jednotlivých objektů zachovat urbanistickou strukturu, max. výška zástavby bude odpovídat výšce atiky 14. a 15. budovy, jednotný architektonický charakter a vzhled objektů*“ ve vztahu k lokalitě „*Zlín – Tovární areál – východní část*“ na str. 10 Textové části územního plánu, a podmínky „*výšková hladina zástavby – max. do výšky atiky 14. a 15. budovy*“ ve vztahu k plochám SO.1 i. č. 194 „*Bařův areál - u terminálu*“ na str. 68 Textové části územního plánu a i. č. 1082 „*nádraží Zlín-Střed*“ na str. 72 Textové části územního plánu].

[2] Uvedli, že územním plánem byli zkráceni na právech, zejména na právu vlastnickém a na právu podnikat. Napadené části územního plánu byly vydány v rozporu se zákonem a principem proporcionality. Všichni navrhovatelé uplatnili k návrhu územního plánu námítky [navrhovatel a) tak učinil pod svou dřívější firmou R.E.uzavřený investiční fond, a. s.].

[3] K aktivní legitimaci označili konkrétní nemovitosti v katastrálních územích Prštné a Zlín, jejichž jsou vlastníky a které jsou dotčeny částmi územního plánu.

[4] Jednotlivé návrhové body navrhovatelé rozčlenili dle napadených částí územního plánu Zlína.

a) Vymezení koridoru „pravobřežní komunikace“

[5] Územní plán vyznačil „pravobřežní komunikaci“ vedenou údolím řeky Dřevnice jako veřejně prospěšnou stavbu. Jako „Plochy dopravní infrastruktury – silniční doprava – DS“ jsou pro tuto kapacitní komunikaci označeny též plochy i. č. 141 a 142.

- *neurčitost vymezení „pravobřežní komunikace“ a neodůvodněnost jejího vymezení jako veřejně prospěšné stavby*

[6] Navrhovatelé uvedli, že v současnosti není projednána či schválena jakákoli konkrétní dokumentace nebo koncepce dopravního systému města Zlína na stávající a plánované komunikace nadmístního významu, zejména na rychlostní silnice R49 a R55. Jak je patrné z Textové části odůvodnění územního plánu (str. 7, 8, 70), neexistuje žádná konkrétní představa o budoucích parametrech „pravobřežní komunikace“, o jejím zatřídění má být rozhodnuto dle aktuální situace po dobudování související dopravní sítě.

[7] Z územního plánu tak není vůbec seznatelné, o jakou kategorii, resp. třídu komunikace (ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) se má jednat. To je samo o sobě v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s § 18 odst. 3, 4 (požadavky konkretizace veřejných zájmů a hospodárného využívání zastavěného území) a s § 19 odst. 1 písm. e), j), m) stavebního zákona.

[8] Takové vymezení předmětné stavby neodpovídá ani obsahu a účelu územního plánu dle § 43 odst. 1, 3 stavebního zákona. Územní plán má stanovit koncepci veřejné infrastruktury a v souvislostech a podrobnostech území zpřesnit a rozvíjet cíle územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Vymezení neodpovídá též požadavku části I. odst. 1 písm. b) Přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Koncepční řešení dopravní obsluhy území musí zahrnovat úvahu o pravděpodobné kategorii a předpokládané šíři (včetně ochranného pásma) komunikace.

[9] Omezení vlastnických práv navrhovatelů jednoznačně překračuje spravedlivou míru a je v rozporu i se zásadou proporcionality. Neurčité vymezení kapacitní komunikace je nepřípustné též proto, že není zřejmé, který subjekt by byl oprávněn k uplatnění předkupního práva k dotčeným pozemkům nebo k podání návrhu na jejich vyvlastnění (Česká republika, Zlínský kraj či odpůrce?). Není též patrné, kdo je ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, ve věci „Územní plán obce Vysoká nad Labem“, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), povinen poskytnout dotčeným vlastníkům adekvátní náhradu za omezení vlastnického práva, které přesáhlo spravedlivou míru. Při neurčitosti vymezení kategorie a šíře komunikace a neexistenci odpovídajícího koncepčního řešení nemůže být odůvodněno ani vymezení „kapacitní komunikace“ jako veřejně prospěšné stavby v rozsahu, v němž to činí napadený územní plán.

- disproportionálnita vymezení „pravobřežní komunikace“ ve vztahu k zásahu do vlastnických práv navrhovatelů

[10] Navrhovatelé konstatovali, že vymezení „pravobřežní komunikace“ nevyhovuje základním kritériím a podmínkám testu proporcionality uvedeným v judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Kritérium potřebnosti by vymezení v územním plánu splňovalo pouze v případě, že by adresáty regulace (dotčené osoby, vlastníky) co nejméně omezovalo. Zároveň by muselo být splněno kritérium minimalizace zásahů, tedy následek vymezení ploch pro pravobřežní komunikaci by musel být úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším smyslu).

[11] Plochy DS i. č. 141 a 142 jsou v územním plánu vymezeny v šíři od cca 30 m do cca 160 m. Šíře tohoto koridoru odpovídá několikapruhovému dálnici. Komunikace o tolika pruzích přitom v předmětných plochách z řady důvodů nikdy realizována nebude. Na straně 70 Textové části odůvodnění územního plánu je uvedeno, že pro stávající i budoucí intenzitu dopravy plně postačí komunikace o dvou pruzích. Taková komunikace má obvykle šíři cca 20 m, rozhodně však nedosahuje šíře 100 m a více. V některých místech má koridor šíři pouze cca 20 m. Z toho plyne, že obdobná šíře bude dostatečná pro umístění komunikace po celé její

délce. Neexistuje tak relevantní důvod, pro nějž by měl být tento koridor v některých místech několikanásobně širší.

[12] Je zcela nesprávné, pokud odpůrce vymezení širokého koridoru zdůvodňuje zněním Zásad územního rozvoje Zlínského kraje a údajnou povinností převzít vymezení pravobřežní komunikace z tohoto dokumentu. Kapacitní komunikace je logicky a v souladu s § 36 odst. 1 stavebního zákona jako záměr nadmístního významu v zásadách územního rozvoje vymezena v širokém koridoru. Do územních plánů však nelze takové koridory přebírat ve stejném rozsahu. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona je pořizovatel územního plánu povinen vymežit v rámci koridoru obsaženého v zásadách územního rozvoje konkrétní trasu záměru tak, aby toto vymezení mohlo být dostatečně určitým podkladem pro navazující rozhodnutí a zároveň aby omezovalo dotčené vlastníky pouze v nezbytně nutné míře. Plochy DS i. č. 141 a 142 tak měly být vymezeny pro dopravu pouze v takovém rozsahu, v jaké mohou být pro umístění dopravní stavby později skutečně využity.

[13] Navrhovatelé již v námitkách deklarovali ochotu umožnit vedení pravobřežní komunikace po svých pozemcích a učinili přílohou námitek variantu dopravního řešení v předmětném území dle generelu dopravního řešení v Baťově areálu zpracovaného společností Projektový ateliér DUA, s. r. o., v červenci 2009 a prezentovaného v roce 2009 vedení města Zlína i Zlínského kraje. Nemohou však akceptovat blokování svých pozemků nad nezbytně nutnou míru, tedy nad rámec šíře, jež bude pro stavbu pravobřežní komunikace skutečně potřebná. Vymezení předmětných ploch představuje pro navrhovatele *de facto* stejný stav, jako by v území byla vyhlášena stavební uzávěra. Navrhovatelé na svých pozemcích nemohou umístit žádné stavby. Takovýto stav může trvat i desítky let, dokud nedojde k umístění a realizaci stavby pravobřežní komunikace.

[14] V době před schválením územního plánu navrhovatelé připravovali v souladu se zněním předchozího územního plánu města Zlína na předmětných pozemcích řadu konkrétních projektů. Ve fázi zpracované dokumentace k územnímu řízení se nachází např. projekt „Revitalizace Baťova areálu, východní část“. Při přípravě tohoto projektu navrhovatelé vycházeli mimo jiné z usnesení Rady města Zlína ze dne 23. 8. 2010, č. 55/17R/2010, kterým byl schválen návrh sítě dopravní infrastruktury (pátevní sítě) v areálu „bývalých Baťových závodů Rybníky“. „Baťův areál“ je mimo to zahrnut do „Strategie využití brownfields ve Zlínském kraji“.

[15] Nezohledněním těchto skutečností v územním plánu vznikají navrhovatelům značné škody spočívající ve zmaření dosud vynaložených investičních nákladů i v ušlých budoucích ziscích. Závazné podmínky pro využití tohoto typu ploch (str. 93 Textové části územního plánu) neumožňují budoucí využití tohoto území pro uvedené připravované investice. Vymezení „pravobřežní komunikace“ tak disproportcionálně omezuje nejen vlastnické právo navrhovatelů chráněné čl. 11 Listiny základních práv a svobod, ale též jejich právo podnikat garantované čl. 26 Listiny. Odpůrce současně porušil principy legitimního očekávání a právní jistoty, jak je v řadě svých rozhodnutí definoval Ústavní soud. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu může být porušení principu legitimního očekávání při vydávání územního plánu důvodem jeho zrušení soudem.

[16] Vymezení předmětných ploch rovněž bez rozumných a objektivních důvodů nepřiměřeně omezuje navrhovatele ve srovnání s jinými subjekty nacházejícími se v obdobné situaci. Koridor je v některých místech zúžen s ohledem na dopady do okolní zástavby (např. pokud jde o pozemky, na nichž se nachází supermarket společnosti Lidl či teplárna společnosti Alpiq). Takový postup je v rozporu s ústavními principy rovnosti a zákazu diskriminace.

[17] Omezením vlastnického práva v nezbytně nutné míře by dle navrhovatelů bylo vymezení komunikace v šíři cca 20 až 30 m po celé délce komunikace.

- *nedostatečné vypořádání námitek navrhovatelů týkajících se „pravobřežní komunikace“*

[18] Navrhovatelé podali námítky proti vymezení „pravobřežní komunikace“ v prvním i druhém (upraveném) návrhu územního plánu. Námitky podané k první verzi návrhu nebyly v napadeném opatření obecné povahy vypořádány vůbec. Námitkami k této verzi se odpůrce zabýval pouze obecně na str. 63 – 105 opatření obecné povahy. Námitky k přepracovanému návrhu územního plánu, týkající se „pravobřežní komunikace“ odpůrce zamítl (str. 142 a násl. opatření obecné povahy). Toto rozhodnutí však není dostatečně odůvodněno.

[19] K námitce neurčitého vymezení komunikace z hlediska její kategorie se odpůrce nevypořádal s její podstatou, tedy rozporem s konkrétními ustanoveními stavebního zákona a vyhlášky o územně analytických podkladech.

[20] Pokud jde o námitku širší koridoru, odpůrce argumentoval jeho zúžením v průměru na 100 m oproti původně navrženým 400 m. Takové vypořádání námítky je však nedostatečné. V grafické části územního plánu (příloha č. 2) jsou plochy DS i. č. 141 a 142 stále vymezeny v šíři až 160 m. Takto široká plocha ale nebude potřebná. Šíře budoucí komunikace bude cca 20 m.

[21] K námitce ohledně proporcionality zásahu do práv navrhovatelů odpůrce na str. 143 odůvodnění opatření obecné povahy uvedl pouze obecná a nepodložená tvrzení o vyváženosti jednotlivých zájmů. Též s argumentem o diskriminačním přístupu se odpůrce vypořádal pouze formálně, nikterak nevyvrátil skutečnost, že na pozemcích ve vlastnictví jiných subjektů byl koridor výrazně zúžen, zatímco na pozemcích navrhovatelů nikoli.

[22] Ničím není podloženo ani tvrzení, že pro plochy DS i. č. 141 a 142 je zcela nevhodné funkční využití SO. 1 – městské centrum. Z grafické části územního plánu je zřejmé, že plochy s takovým funkčním využitím se nacházejí např. ve východní části Baťova areálu (plocha SO.1 i. č. 194), tedy pouhých cca 300 m od plochy DS i. č. 142. Plochy s funkčním využitím SO. 1 jsou pak vhodné třeba i pro komerční zařízení nebo pro služby.

[23] Odpůrce též porušil § 52 odst. 3 stavebního zákona. Námitky ohledně nepodřazení komunikace pod některou z kategorií dle zákona o pozemních komunikacích a širší koridoru měl předložit silničnímu správnímu úřadu s výzvou k vyjádření, které je nezbytným podkladem pro rozhodnutí o takových námitkách. Rozhodnutí o námitkách však odkaz na vyjádření dotčeného orgánu neobsahuje.

b) Vymezení budov, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, a jako staveb nezpůsobilých pro zkrácené řízení

[24] V tabulce na str. 111 – 112 Textové části územního plánu odpůrce vyznačil stavby *Výrobní etážová budova č. 32 (i. č. 27)*, *Centrální sklad obuvi – budova č. 34 (i. č. 29)* a *Obchodní Centrum „Panorama“ (i. č. 91)* jako architektonicky nebo urbanisticky významné stavby, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, a jako stavby nezpůsobilé pro zkrácené řízení podle § 117 odst. 1 stavebního zákona.

[25] Navrhovatelé a), d) a e) proti těmto omezením namítli, že neexistuje žádný relevantní důvod ani podklad, který by odůvodňoval takovou klasifikaci předmětných objektů. Tyto nejsou kulturními památkami podle § 4 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Pro jejich zamýšlené budoucí využití je zpracována urbanistická studie s názvem „Východní část areálu Baťových závodů ve Zlíně“, která s podmínkami funkčního využití území obsaženými v územním plánu představuje plně postačující regulaci. Nyní stanovené podmínky jsou nadbytečné a disproportionalní. Porušují též principy legitimního očekávání a právní jistoty, znemožňují-li realizaci investičních projektů, připravovaných v souladu s platným územním plánem (projekty „32. BUDOVA – POLYFUNKČNÍ OBJEKT“ či „ZLÍN, 34. BUDOVA, STŘEDOMORAVSKÝ PODNIKATELSKÝ INKUBÁTOR“).

[26] Odpůrce na str. 155 – 157 opatření obecné povahy odůvodnil zamítnutí námitek navrhovatelů odkazem na historický, architektonický a urbanistický význam předmětných budov. Navrhovatelé nepolemizují s tvrzeními odpůrce, jimiž tento význam dokládá. Tato tvrzení však nijak neodůvodňují potřebnost konkrétně uplatněných omezení. Rozhodnutí o námitkách je tak v tomto ohledu přes svou relativní obsáhlost nepřezkoumatelné.

[27] Odpůrce též porušil § 52 odst. 3 stavebního zákona. Předmětné námítky měl předložit orgánu státní památkové péče s výzvou k vyjádření, které je nezbytným podkladem pro rozhodnutí o takových námitkách. Rozhodnutí o námitkách však odkaz na vyjádření dotčeného orgánu neobsahuje.

c) Výšková regulace v plochách SO.1 i. č. 194 a 1082

[28] Na str. 10 řádku i. č. 14 Textové části územního plánu odpůrce stanovil mimo jiné podmínku, že maximální výšková hladina zástavby bude odpovídat výšce atiky 14. a 15. budovy. Tato podmínka je uvedena rovněž na str. 68 Textové části územního plánu pro plochu i. č. 194 a na str. 69 a 72 pro plochu SO.1 i. č. 1082. Budovy 14 a 15 jsou pětietážové, výška jejich atiky tedy odpovídá přibližně pěti nadzemním podlažím.

- Neodůvodněnost a disproportionalita stanovené výškové regulace

[29] Navrhovatelé souhlasí s tvrzením odpůrce, že jakákoliv případná nová stavba v architektonicky významném souboru staveb východní části továrního areálu musí svým charakterem a výškou odpovídat urbanistické struktuře a architektonickému charakteru dané lokality. Toto však dostatečně zajišťují podmínky obsažené na str. 10 Textové části územního

plánu (řádek i. č. 14 tabulky). Stanovovat jakékoliv paušální podmínky omezující výškovou hladinu areálu je nadbytečné a ničím neodůvodněné omezení, zejména pokud jde o podmínku maximální výšky pouhých cca pěti podlaží.

[30] Sám odpůrce poukazuje na výškovou rozmanitost budov ve východní části areálu (od tří po deset nadzemních podlaží. Budova č. 21 má navíc jako výšková dominanta areálu šestnáct podlaží. Neexistuje žádný důvod, proč by předmětné výškové omezení mělo zajistit, že budovy budou odpovídat charakteru předmětné lokality a zapadat do ní. Nelze obecně konstatovat, že budova o výšce atiky 14. a 15. budovy bude vždy odpovídat charakteru předmětné lokality, zatímco budova vyšší nikdy charakteru této lokality nikdy odpovídat nemůže. Tento názor potvrzuje sám odpůrce na str. 158 opatření obecné povahy, kde odkazuje na chystaný regulační plán.

[31] Při takto složitém výškovém zónování lokality je vhodným řešením uvést do územního plánu obecné regulativy a přípustnou výšku konkrétních budov v areálu posuzovat až v navazujících fázích územního plánování. Výškové zónování má být skutečně řešeno až v regulačním plánu. V takovém případě je však nelogické dopředu výškovou hladinu omezovat v územním plánu, a to na pouhých pět nadzemních podlaží, tedy na přinejmenším polovinu výšky nejvyšších budov v lokalitě.

- nepřezkoumatelnost vypořádání námitek navrhovatelů

[32] V první verzi návrhu územního plánu (veřejné projednání v březnu roku 2011) bylo pro plochu SO.1 i. č. 194 stanoveno omezení zástavby do výšky šesti nadzemních podlaží. Navrhovatelé a), d) a e) se v námitkách domáhali zrušení tohoto výškového omezení.

[33] V neoficiálním dokumentu „*Vyhodnocení připomínkového řízení návrhu ÚP*“ (zveřejněném na internetových stránkách odpůrce) odpůrce uvedl, že námitce se vyhovuje. Dále však slova „*zachovat výškovou hladinu objektů*“ nahradil větou: „*Výška zástavby bude max. do 5 NP stávajících objektů.*“ Takovouto změnu rozhodně není možné považovat za vyhovění námitkám navrhovatelů. Jedná se naopak o další zpřísnění přílišného omezení, jež navrhovatelé chtěli zmírnit či vypustit.

[34] Odpůrce tedy bez jakéhokoli důvodu zpřísnil podmínku, proti níž navrhovatelé podali námitky. Tuto změnu oproti první verzi návrhu územního plánu navíc odpůrce nijak neodůvodnil. Taková změna je sama o sobě nezákonná.

[35] Navrhovatelé podali námitky i proti výškovému omezení v druhé variantě návrhu územního plánu. Odpůrce však v opatření obecné povahy nikterak neodůvodnil, proč by měla být výška nových budov ve východní části továrního areálu omezena právě na pět podlaží stávající zástavby. Uvedl pouze, že se jedná o průměrnou výšku továrních budov ve východní části areálu bez započítání 21. budovy jako výškové dominanty.

[36] Není jasné, proč byla pro stanovení maximální výše zvolena právě průměrná výška budov, navíc ještě ne všech. Výšková struktura východní části továrního areálu je složitá a nerovnoměrná. Nelze tak plošně stanovit, že v celé lokalitě mohou být stavby pouze do výšky pěti nadzemních podlaží. Je zcela zřejmé, že charakter zástavby na některých místech

umožňuje umístit budovy vyšší. Některé stávající budovy mají až deset nadzemních podlaží a budova č. 21 dokonce šestnáct. Sám odpůrce uvedl, že výškové zónování bude řešeno v chystaném regulačním plánu továrního areálu. Rozhodnutí odpůrce o námitkách je tak nepřezkoumatelné.

[37] Odpůrce též porušil § 52 odst. 3 stavebního zákona. Předmětné námitky měl předložit orgánu státní památkové péče s výzvou k vyjádření, které je nezbytným podkladem pro rozhodnutí o takových námitkách. Rozhodnutí o námitkách však odkaz na vyjádření dotčeného orgánu neobsahuje.

II. Vyjádření odpůrce

[38] Odpůrce navrhl, aby soud návrh na zrušení předmětných částí opatření obecné povahy zamítl. K jednotlivým návrhovým bodům uvedl následující.

a) Vymezení koridoru „pravobřežní komunikace“

[39] Odpůrce uvedl, že plocha pro dopravu DS byla navržena v souladu se Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje vydanými dne 10. 9. 2008. Tato dokumentace je pro územní plán závazná a povinností odpůrce a projektanta bylo upřesnit koridor dopravy pod označením PK 04 – kapacitní komunikace, tzv. „pravobřežní“, propojení R55 a R49, který je v zásadách územního rozvoje vymezen v šíři 400 m do plochy pro dopravu.

[40] V současné době není projednávána či schvalována konkrétní dokumentace či koncepce napojení dopravního systému města Zlína na stávající a plánovanou dopravní síť, neboť tato byla zpracována a projednávána v letech 1998 – 2008. Jednalo se o dopravně-urbanistické studie, studie proveditelnosti a účelnosti, podkladem byla též projednaná, ale neschválená změna č. 88 předešlého územního plánu.

[41] Parametry komunikace se od prvopočátku měnily. Nejprve šlo o rychlostní komunikaci R69, poté o komunikaci I. třídy. Ministerstvo dopravy v závěrečném stanovisku k návrhu územního plánu požadovalo zapracovat „pravobřežní komunikaci“ jako komunikaci kapacitní, bez uvedení jejího zatřídění.

[42] Plocha dopravy je tedy v územním plánu vymezena na základě územně plánovacího podkladu zpracovaného společností Mott MacDonald v roce 2008, jemuž předcházela studie proveditelnosti z roku 2002. Dle požadavku Politiky územního rozvoje České republiky a Zásad územního rozvoje Zlínského kraje je plocha dopravy navržena jako kapacitní komunikace, která převede stávající i budoucí intenzity dopravy. O jejím zatřídění bude rozhodnuto dle aktuální situace po dobudování související dopravní sítě.

[43] Skutečnost, že není stanovena kategorie komunikace, není v rozporu s cíli a úkoly územního plánování. Koridor, který je v zásadách územního rozvoje vymezen v šíři 400 m, byl zúžen až o 200 m v nejširším místě a dále pak v průměru na 100 m.

[44] Odpůrce dále s odkazem na důvodovou zprávu ke stavebnímu zákonu, a to k jeho § 18 a § 19, za základní cíl územního plánování označil udržitelný rozvoj území. Uvedl, že územní plán by neměl předjímat co a v jakém konkrétním objemu či kategorii bude umístěno v té či oné ploše, ale měl by vytvářet takové podmínky, aby byly účelně usměrňovány změny v území, vytvořeny předpoklady pro účelné a hospodárné umístění veřejné infrastruktury v území, hospodárně vynakládány prostředky z veřejných rozpočtů na připravované záměry, pokud se náhled na ně během několika let změní tak, jako tomu bylo u předmětné komunikace, jejíž funkce a zařazení bude dále prověřováno. Zařazením komunikace do konkrétní kategorie by tyto podmínky nebyly vytvořeny. Úkoly a cíle územního plánování by tak nebyly naplněny.

[45] Pokud jde o princip proporcionality, bylo při pořizování postupováno tak, aby územní plán dostal i jemu a aby výsledné funkční a prostorové uspořádání území představovalo rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy.

[46] Nedošlo též k porušení zákazu diskriminace. Plocha pro kapacitní komunikaci byla vymezena v souladu s politikou územního rozvoje, zásadami územního rozvoje, na základě územně plánovacího podkladu, jemuž předcházela studie proveditelnosti. Byla navržena a zpřesněna tak, aby případná nevyhnutelná omezení vlastnických a jiných ústavně garantovaných práv byla ústavně legitimní. Namítané zúžení koridoru tak nemůže vykazovat tvrzenou nerovnost v zacházení, neboť plochy byly vymezeny v souladu s citovanými zákonnými podklady a s vyloučením jakékoliv svévole.

[47] Při pořizování územního plánu měl pořizovatel na mysli soulad soukromých zájmů vlastníků dotčených pozemků a republikového zájmu na stavbě kapacitní komunikace pravobřežní. Různá šíře koridoru je dána právě tím, že pro vymezení pravobřežní komunikace byly zpracovány a projednány územní podklady. Z těchto podkladů bylo seznatelné i výškové uspořádání navržené komunikace a místa, kde jsou navrhovány křižovatky jak úrovněvé, tak mimoúrovňové. Plocha pro dopravu má být navržena v dostatečné šíři, protože v ní samotné není realizováno pouze těleso samotné komunikace, ale musí se do ní umístit jak násypy, tak zářezy včetně přeložek technické infrastruktury. Proměnlivosti názoru na funkci a kategorii komunikace dle realizace dostavby navazující dopravní sítě odpovídá proměnlivost názorů na tvary křižovatek. Územní plán proto navrhuje takovou plochu, která je schopna pojmout různá řešení. Ta jsou ostatně většinou známa až po konkrétním zaměření a projektové dokumentaci. Šířka plochy pro dopravu DS i. č. 142 je právě příkladem větší velkorysosti při jejím vymezení, neboť v této části má být řešen významný dopravní uzel, napojující část města Jižní Svahy s 20 000 obyvateli s centrem města a s „pravobřežní komunikací“. To, že nebyly do plochy dopravy zahrnuty objekty Lidl a Alpiq je dáno právě podkladem, z něhož bylo vycházeno.

[48] Je zřejmé, že navrhovatelé měli svá vlastnická práva hájit už v době projednávání Zásad územního rozvoje Zlínského kraje. V případě zrušení napadené části územního plánu soudem bude jejich dotčení na právech větší a razantnější. Bude totiž platit koridor vymezený v zásadách územního rozvoje o neměnné šíři 400 m.

[49] Odpůrce dále uvedl, že vypořádání námitek navrhovatelů považuje za dostatečné. Argumenty, pro něž nebyla specifikována kategorie pravobřežní komunikace, jsou soulad

s politikou územního rozvoje z roku 2008, aktualizací zásad územního rozvoje a s uplatněným stanoviskem Ministerstva dopravy. Územním plánem dochází ke zpřesnění a rozvoji cílů a úkolů územního plánování, a to návrhem ploch. Jako podmínka pro přesnější prověření šíře dané plochy je doplněn požadavek na zpracování územní studie. Teprve ta upřesní po vyjasnění názorů na zařazení této komunikace její přesné výškové a plošné vedení a následné upravení plochy, bude-li prokázáno, že ji lze vymezit úsporněji.

[50] Řešení zpracované společností Projektový ateliér DUA, s. r. o., v červenci 2009, nebylo odpůrcem nikdy odsouhlaseno a nebylo též projednáno dotčenými orgány státní správy. Je vytrženo z kontextu, nebylo nikdy projednáváno ani jako variantní řešení vedení pravobřežní komunikace ve vztahu k zásadám územního rozvoje. Nebylo též nikdy předloženo Krajskému úřadu Zlínského kraje k posouzení jeho souladu se zásadami územního rozvoje. Jedná se o malou část správního území bez příslušných vazeb na pokračování průběhu komunikace.

[51] Zásah do vlastnických práv byl minimalizován. K vymezení plochy dopravy proběhlo několik pracovních jednání, v jejichž úvodu Ministerstvo dopravy a Ředitelství silnic a dálnic požadovaly vymezení plochy v mnohem větší šíři.

[52] Povinnost vymezit plochu dopravy pro pravobřežní komunikaci na základě nadřazené dokumentace je pak dostatečným argumentem pro to, že v daném území nelze vymezit plochy SO. 1. Jedná se o návrh koncepce dopravy, která musí být vymezena plochou DS.

[53] Ani případné opomenutí zabývat se námitkami navrhovatelů k první verzi návrhu by nemělo být důvodem pro zrušení územního plánu, neboť opakovaně podané námitky byly opatřením obecné povahy vypořádány. Ostatně zastupitelstvo o námitkách rozhoduje až na závěr procesu vydávání územního plánu.

[54] Námitky podané při veřejném projednání směřovaly především k zařazení plochy dopravy do konkrétní kategorie a k její samotné šíři. Po březnovém projednání návrhu si pořizovatel vyžádal od příslušných orgánů stanovisko k tomu, zda je možné plochu dopravy DS v části areálu Rybníky zúžit. Krajský úřad odpověděl, že zúžení není možné, dokud nebude zpracována podrobnější dokumentace.

b) Vymezení budov, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, a jako staveb nezpůsobilých pro zkrácené řízení

[55] K námitkám navrhovatelů v této části návrhu odpůrce odkázal na odůvodnění opatření obecné povahy. Dodal, že vymezení takových významných staveb v územním plánu je legitimní.

[56] Odpůrce respektuje a chrání kulturně historické hodnoty významných a památkově chráněných objektů na svém území, stejně jako odkaz významných autorů – architektů. Již dříve nechalo vypracovat pasportizaci vybraných významných objektů (v roce 1998 budova č. 34, v roce 2002 budova č. 32). Výjimečnost budov byla pasportizací dokladována a logicky

byla přenesena do územního plánu. Pro osvíceného stavebníka není podmínka vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem omezující.

c) Výšková regulace v plochách SO.1 i. č. 194 a 1082

[57] I k těmto námitkám odpůrce v prvé řadě odkázal na odůvodnění opatření obecné povahy. Dále uvedl, že stanovení výškové regulace (nikoliv výškového omezení) zástavby je legitimní. Východní část továrního areálu je urbanisticky homogenní soubor, pro který je možné stanovit regulativ maximální výškové hladiny zástavby, který navíc není omezující pro objekty nižší než 5 nadzemních podlaží.

[58] Odpůrce též poukázal na to, že tovární areál je významnou součástí Městské památkové zóny Zlín, vyhlášené v roce 1990, a je tak předmětem památkové ochrany. Zvyšování hladiny zástavby nad stanovený regulativ koliduje se zájmy památkové ochrany. Dotčený orgán státní památkové péče neměl k danému regulativu námitek.

[59] Údolní páteř výškových dominant představuje významnou urbanistickou i památkovou hodnotu v obrazu města, a to zachováním rytmu a gradace výšek objektů směrem do centra. I z tohoto důvodu je výšková hladina zástavby v Podřevnickém údolí regulována v nastaveném *niveau*.

[60] Tzv. „jedničková“ a „dvojková“ řada továrních budov jsou objekty s výškovou hladinou 3 – 5 podlaží. Vyšší, než v územním plánu stanovený regulativ, jsou budovy v tzv. „trojkové“ řadě – č. 32, 33 a 34. Hlavní výškovou dominantou pak je 21. budova, která tvoří civilizační dominantu a je místem panoramatických rozhledů. Převažující výšková hladina z období výstavby továrny (20. a 30. let 20. století) dosahuje max. 5 nadzemních podlaží, což stanovený regulativ odráží a zároveň garantuje zachování výškové dominance 21. budovy.

[61] Identický typ budov se stejným konstrukčním systémem, architektonickým výrazem, hmotovou skladbou a základní výškovou hladinou jako v „jedničkové“ a „dvojkové“ řadě byl použit i pro objekty občanského vybavení v centru města. Základní výšková hladina pak byla akcentována výškovými dominantami. Tato urbanistická koncepce centra města a východní části továrního areálu tvoří neoddiskutovatelné kulturně historické hodnoty. Jde o unikátní urbanistický útvar, tovární zahradní město světového významu. Důraz je kladen na urbanismus, vzájemnou souvztažnost zástavby, založenou na objemové typizaci. Nastavený regulativ výškové hladiny zástavby respektuje tuto urbanistickou koncepci, je šetrný k území a zároveň umožňuje konverzi původních továrních objektů či jejich nástavbu do regulované výškové hladiny. Novostavby v předmětné lokalitě ostatně tuto výškovou hladinu respektují, a to dokonce před vydáním napadeného územního plánu.

[62] Fenomén zlínské architektury a urbanismu z 1. poloviny 20. století nemá obdoby ani v Evropě. V roce 2009 bylo území Městské památkové rezervace Zlín zapsáno na seznam Evropského kulturního dědictví. V roce 2000 Zlín zvítězil v republikové anketě Stavba století jako průmyslové město století.

III. Replika navrhovatelů

[63] V replice k vyjádření odpůrce navrhovatelé nad rámec již uvedeného konstatovali, že i pokud není správný názor o povinnosti určit konkrétní kategorii plánované komunikace, je přesto nezbytné uvést v územním plánu alespoň úvahu pořizovatele, o jakou kategorii silnice se má jednat. Není-li odpůrci známa kategorie komunikace, nemohou mu být známy ani šíře násypů, zářezů a přeložek technické infrastruktury, neboť ty jsou u každé kategorie jiné. Tím odpůrce potvrdil, že koridor pro pravobřežní komunikaci byl v územním plánu vymezen „pro jistotu“ v nejširší možné variantě. Takový postup je nepřípustný. Šíři koridoru není možné pouze odhadnout. Byl-li za této neznalosti faktů vymezen koridor s maximální možnou šířkou, jde o bezdůvodné omezování vlastnických práv majitelů nemovitostí v dané lokalitě nad nezbytně nutnou míru. Nemohou-li se orgány veřejné moci shodnout o kategorii budoucí komunikace, nemůže tato skutečnost jít k tíži vlastníků nemovitostí v dotčené oblasti.

[64] V každém případě však bylo povinností odpůrce šíři koridoru odůvodnit, což neučinil. Argument o větší šíři plochy vzhledem k tomu, že musí pojmout i násypy, zářezy a přeložky, nebyl v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, ani ve vypořádání námitek navrhovatelů uveden.

[65] I umístění křižovatek na plánované komunikaci mělo být obsaženo a odůvodněno již v územním plánu. K neuvedené křižovatce se navrhovatelé nemohli vyjádřit. Není též vinou navrhovatelů, že se příslušné orgány dosud nezabývaly a nevypořádaly s řešením předloženým navrhovatelem.

[66] V zásadách územního rozvoje se koridory pro stavby vymezují mnohem obecněji, než v územních plánech. Navrhovatelé požadovali, aby v územním plánu bylo vymezení koridoru pravobřežní komunikace adekvátně zpřesněno a konkretizováno. Odpůrce však tomuto požadavku § 43 odst. 1 stavebního zákona nevyhověl.

[67] Pokud pak jde o výškovou regulaci v plochách SO. 1 i. č. 194 a 1082, poukázali navrhovatelé na rozhodnutí ze dne 20. 12. 2012, č. j. KUZL 79065/2012, sp. zn. KUSP 304/2012 ÚP, jímž Krajský úřad Zlínského kraje ve zkráceném přezkumném řízení zrušil některé části napadeného opatření obecné povahy – Územního plánu Zlína, mimo jiné též části týkající se plochy SO.1 i. č. 194. Důvodem byly vady při opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu, jakož i to, že regulace výšky nových budov ve vztahu ke stávajícím konkrétním budovám, stejně jako stanovení maximální hladiny zástavby podle atiky některé budovy, územnímu plánu nepřísluší, neboť je příliš podrobné. Došlo též k porušení § 53 odst. 2 stavebního zákona.

[68] Dle navrhovatelů musí být ze stejných důvodů zrušena i regulace týkající se plochy SO.1 i. č. 1082. Tato plocha byla též vymezena po opakovaném veřejném projednání. Při opakovaném veřejném projednání bylo dané území součástí plochy DZ i. č. 150. Byla též nově stanovena podmínka maximální hladiny výškové zástavby.

[69] Obdobně je z důvodu nesprávnosti regulace, vztažené k atice existující budovy, nezákonné i vymezení podmínky na str. 10 Textové části územního plánu ve vztahu k lokalitě „Zlín – Tovární areál – východní část“.

IV. Postup soudu

[70] Soud si k posouzení důvodnosti návrhu vyžádal od odpůrce spisovou dokumentaci k napadenému opatření obecné povahy. Relevantní zjištění ze správního spisu jsou sumarizována níže v rámci vyhodnocení důvodnosti jednotlivých bodů návrhu. O návrhu soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

V. K přípustnosti návrhu z hlediska návrhové legitimity navrhovatelů

[71] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimitace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech.

[72] Otázkami spjatými s posuzováním aktivní legitimity navrhovatele se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v bodech 31, 34 a 37 usnesení ve věci „Územní plán obce Vysoká nad Labem“ uvedl: „Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimity bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimitace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

[73] V bodě 32 rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185 (ve věci „Územní plán obce Vysoká nad Labem“, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS), k tomu Nejvyšší správní soud dodal, že „potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod. [srov. např. bod I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., stanovící obsah územního plánu] v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.“

[74] K aktivní legitimaci navrhovatelé označili konkrétní nemovitosti v katastrálních územích Prštné a Zlín, která podléhají regulaci napadeného územního plánu. Doloženými výpisy z katastru nemovitostí [listy vlastnictví 2016 {navrhovatel a)} a 2026 {navrhovatel c)} pro katastrální území Prštné (636142) a listy vlastnictví 4954, 24840 {oba navrhovatel a)}, 25305 {navrhovatel b)}, 701 {navrhovatel d)} a 26754 {navrhovatel e)} pro katastrální území Zlín (635561)] pak prokázali vlastnická práva k těmto nemovitostem k datu podání návrhu. Soud posléze z katastru nemovitostí zjistil, že v průběhu řízení před soudem došlo ke změně vlastnictví u pozemků č. st. 5167 a 5168 v katastrálním území Zlín [původně navrhovatel a), nově Ing. L. V. (nyní list vlastnictví 27352)], a u pozemku parc. č. 1119/34 v tomtéž katastrálním území [původně navrhovatel d), nově navrhovatel a)], tyto okolnosti však neměly na aktivní návrhovou legitimaci navrhovatelů, ani na věc samu vliv.

[75] Na základě uvedených podkladů soud neměl pochyb o tom, že

- vlastnická práva k nemovitostem navrhovatele a) mohla být dotčena všemi napadenými částmi územního plánu Zlína, neboť poukazované nemovitosti leží ve všech označených plochách či v jejich bezprostřední blízkosti,
- vlastnická práva k nemovitostem navrhovatele b) mohla být dotčena vymezením pravobřežní kapacitní komunikace, neboť poukazované pozemky se nacházejí v ploše DS i. č. 141,
- vlastnické právo k nemovitosti navrhovatele c) mohlo být dotčeno vymezením pravobřežní kapacitní komunikace; poukazovaný pozemek parc. č. 1386/4 v katastrálním území Prštné je sice lokalizován v ploše DS i. č. 115, současně však leží v bezprostřední blízkosti plochy DS i. č. 141; potencialita dotčení absolutního věcného práva navrhovatele c) je tak zřejmá,
- vlastnická práva k nemovitostem navrhovatele d) mohla být dotčena jednak vymezením pravobřežní kapacitní komunikace a jednak stanovením výškového omezení zástavby, neboť poukazované pozemky se nacházejí v plochách DS i. č. 141 a SO.1 i. č. 194 či v jejich bezprostřední blízkosti,
- a vlastnická práva k nemovitostem navrhovatele e) mohla být dotčena stanovením výškového omezení zástavby, neboť poukazované pozemky se nacházejí v ploše SO.1 i. č. 194.

[76] Ze správního spisu pak vyplynulo, že navrhovatelé řádně uplatnili proti napadenému opatření obecné povahy námitky, týkající se zejména rozsahu předmětných ploch, jejich funkčního využití a stanovení jednotlivých podmínek a omezení tohoto využití, obsahově odpovídající nyní podanému návrhu. Ostatně aktivní legitimaci navrhovatelů odpůrce ani nezpochyboval.

[77] Na základě těchto skutečností soud dospěl k závěru, že navrhovatelé splňují podmínky aktivní návrhové legimitace dle § 101a s. ř. s.

[78] Zde je však nutno zdůraznit, že otázku aktivní návrhové legitimace navrhovatelů jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatelé skutečně – jak v návrhu tvrdili – byli na svých právech zkráceni přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukřácení na právech skutečně došlo.

VI. Odmítnutí části návrhu

[79] Navrhovatelé se mimo jiné domáhali zrušení napadeného opatření obecné povahy v části stanovující výškové omezení zástavby pro plochu SO.1 i. č. 194.

[80] V průběhu řízení před soudem však nabylo právní moci rozhodnutí ze dne 20. 12. 2012, č. j. KUZL 79065/2012, sp. zn. KUSP 304/2012 ÚP, jímž jiný k tomu příslušný orgán, Krajský úřad Zlínského kraje ve zkráceném přezkumném řízení zrušil některé části napadeného opatření obecné povahy – Územního plánu Zlína, mimo jiné i části týkající se plochy SO.1 i. č. 194.

[81] V rozsahu napadení této části Územního plánu Zlína tak odpadl předmět řízení, což představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, pro niž nelze v řízení pokračovat. Z tohoto důvodu soud výrokem I. tohoto rozsudku podaný návrh v předmětné části odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

VII. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy a jeho užití v projednávané věci

[82] Krajský soud v Brně vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz zejména jeho rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, ve věci „*T-Mobile Czech Republic a. s.*“, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS), podle níž soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupuje v krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

[83] Zde je však nutno zdůraznit, že při postupu podle tohoto algoritmu je soud (s nabytím účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1. 1. 2012) limitován tím, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí. I přes to je zřejmé, že

první dva kroky algoritmu soud činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti (viz též odst. 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, ve věci „*Změny územního plánu obce Moravany*“, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS).

[84] Účastníci v daném případě nijak nespoují otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto soud mohl přistoupit přímo ke krokům dalším.

[85] V těchto krocích je již soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Ještě před započítím přezkumu napadeného opatření obecné povahy na základě návrhových bodů však soud považuje za nezbytné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územních plánů, ze kterých krajský soud při projednávání a rozhodování věci vycházel, tak, jak vyplývají z právní úpravy a zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu.

[86] I v nyní souzené věci je předmětem sporu zejména rozsah zásahu do práv majitelů nemovitostí a hodnocení různých zájmů a subjektivních práv v procesu územního plánování. V tomto procesu dochází k vážení zájmů soukromých i veřejných, přičemž výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by tak byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, ve věci „*Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy*“, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudu přitom nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ve věci „*Letová dráha Letiště Praha*“, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS).

[87] Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se pak soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takovéto rozdělení umožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ve věci „*Územní plán sídelního útvaru Jistebnice*“, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

[88] Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, ve věci „*Změna územního plánu obce*

Jesenice“, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné, anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je však součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat (s ostatními částmi opatření obecné povahy) ve vzájemných souvislostech.

[89] Soud považuje za nezbytné zdůraznit, že si je vědom náročnosti procesu, jehož výsledkem je vydání územního plánu. To však neznamená, že složitost procesu předcházejícího jeho vydání může sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob.

VII.a Vymezení koridoru „pravobřežní komunikace“

[90] Navrhovatelé v první řadě brojili proti vymezení koridoru „pravobřežní komunikace“ v plochách DS i. č. 141 a 142. Namítali neurčitost jejího vymezení a neodůvodněnost jejího označení jako veřejně prospěšné stavby, dále poukazovali na disproporcionalitu a diskriminační povahu jejího vymezení ve vztahu k zásahu do jejich vlastnických práv, a současně na nedostatečné vypořádání jejich námitek.

[91] K dané problematice je nutno v první řadě uvést, že obec má při vydávání územně plánovací dokumentace poměrně velmi široké možnosti regulace území, přičemž stanovená omezení nemusí pouze kopírovat omezení stanovená již právními předpisy. Územně plánovací dokumentace, vycházející z celorepublikové politiky územního rozvoje, je pak soustava nástrojů územního plánování, jimiž jsou zásady územního rozvoje (pro území kraje), územní plán (pro území obce) a regulační plán (pro část území kraje či obce). Tyto nástroje se vzájemně liší mimo jiné zejména mírou konkrétnosti regulace území. Jedním z principů územního plánování je totiž postupné nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu, až po stanovení podrobných podmínek umístění, prostorového uspořádání a detailní ochranu veřejných zájmů v územním rozhodnutí nebo v regulačním plánu nahrazujícím územní rozhodnutí (*princip návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování*).

[92] Podle § 36 odst. 5 stavebního zákona jsou zásady územního rozvoje závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Uvedenou závaznost je přitom nutné chápat ve dvojím smyslu - pozitivním a negativním, jak již ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci *„Územní plán obce Vysoká nad Labem“*: *„V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou“*.

[93] Koridor předmětné „pravobřežní komunikace“ byl vymezen v Zásadách územního rozvoje Zlínského kraje (schválených usnesením zastupitelstva Zlínského kraje ze dne 10. 9. 2008, č. 0761/Z23/08) jako veřejně prospěšná stavba PK04 „I. třída – pravob.“ v lokalitě *Otrokovice (R55) – Zlín Nivy*, a to silnice mezinárodního a republikového významu, v úseku Tečovice - Zlín v šíři 400 m (tento úsek částečně leží v katastrálních územích Prštné a Zlín).

[94] Lze dodat, že s koridorem „pravobřežní komunikace“ počítá též Politika územního rozvoje České republiky 2008 (schválená dne 20. 7. 2009 usnesením vlády č. 929/2009), která jej pod bodem (118) vymezila v rámci koridorů a ploch dopravní infrastruktury v části „Silniční doprava“ [„(96) *Úkolem PÚR ČR v této části je zejména vytvořit podmínky pro dokončení základní sítě kapacitních silnic, umožňující převést na ně část zátěže intenzivní dopravy.*“] jako koridor kapacitní silnice S9 *Otrokovice (R55)–Zlín–(R49)*. Jako důvod vymezení je označeno „*[n]ové propojení R55 s rozvojovým záměrem koridoru R49*“ [pod „R55“ politika územního rozvoje míní tamtéž vymezený koridor kapacitní silnice R55 „*Úsek Olomouc–Přerov a dále Napajedla–Uherské Hradiště–Hodonín–Břeclav–hranice ČR (–Wien)*“; pod „R49“ pak koridor kapacitní silnice R49 „*Fryšták–Zlín–Vizovice–Horní Lideč–hranice ČR (–Púchov)*“]. Jako kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území pak politika územního rozvoje pro koridor S9 stanoví „*[p]ři rozhodování a posuzování záměrů na změny v území přednostně vytvářet podmínky pro odlehčení centra rozvojové oblasti OB9 od tranzitní dopravní zátěže*“ (jako OB9 je označena *Rozvojová oblast Zlín*).

[95] Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Přitom, jak plyne z výše uvedeného, je územní plán především koncepčním nástrojem územního plánování. Územní plán ještě není tím nástrojem územního plánování, v němž by předpokládané stavby již nutně musely být umístěovány s detailní přesností (na druhou stranu tak zajisté již na této úrovni poměrně přesně určeny být mohou). I v územním plánu tak postačí pro trasy případných pozemních komunikací ponechat pouze koridor, v němž může být taková stavba následně umístěna regulačním plánem nebo územním rozhodnutím.

[96] Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, ve věci „*Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje*“ (publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS), šíře plochy či koridoru v územně plánovacích nástrojích by měla být kompromisem mezi požadavkem přesného vymezení, který minimalizuje počet osob potenciálně dotčených na právech, a požadavkem ponechání dostatečného prostoru, který v nižších stupních územně plánovacích nástrojů umožňuje variantní řešení a upřesnění daného záměru.

[97] V nyní souzené věci není sporu o tom, že odpůrce v územním plánu koridor „pravobřežní komunikace“ vymezil v rámci koridoru stanoveného v nadřazených zásadách územního rozvoje. Pokud pak jde o šířku koridoru „pravobřežní komunikace“, z mapových podkladů k územnímu plánu plyne, že v dotčených plochách DS i. č. 141 a 142 nedosahuje tento koridor ani poloviny koridoru vymezeného v zásadách územního rozvoje v šíři 400 m. Ostatně sami navrhovatelé uvedli, že v těchto plochách dosahuje koridor v nejširším místě hodnoty cca 160 m a v místě nejužším cca 20 m. Vymezil-li takto odpůrce koridor „pravobřežní komunikace“, nelze dospět k závěru, že tento koridor nebyl oproti zásadám

územního rozvoje zpřesněn, tedy k závěru, že takové jeho stanovení by samo o sobě znamenalo porušení § 43 odst. 3 stavebního zákona.

[98] Z obdobných důvodů je pak v souladu se zákonem i vymezení „pravobřežní komunikace“ coby veřejně prospěšné stavby. Je-li tato budoucí stavba jako veřejně prospěšná označena v zásadách územního rozvoje, nebylo možné ji v územním plánu vymezit jinak. Právní předpisy účinné v okamžiku vydání napadeného územního plánu (na rozdíl od právních předpisů účinných od 1. 1. 2013, srov. zejména § 101 stavebního zákona) přitom nevyžadovaly, aby v územním plánu byly výslovně označeny nemovitosti a stanoveny konkrétní osoby oprávněné z předkupního práva. K tomu je možno dodat, že s účinností od 1. 1. 2013 se dle čl. II bodu 9. zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, vymezení předkupního práva v územním plánu nebo regulačním plánu, které je v rozporu se stavebním zákonem ve znění této novely, nepoužije.

[99] V rozporu se zákonem pak není též skutečnost, že u „pravobřežní komunikace“ nebyla v územním plánu stanovena konkrétní kategorie a třída pozemní komunikace. Již ze samotného slova „plánování“ je zřejmé zaměření tohoto procesu do budoucna. Tento charakter samozřejmě plyne i ze základního vymezení cílů a úkolů územního plánování uvedených v § 18 a § 19 stavebního zákona. Nic tak nebrání tomu, aby v územním plánu byly vymezeny též stavby dopravní infrastruktury, jejichž realizace je např. z důvodů finančních předpokládána v delším časovém horizontu a jejich konkrétní parametry tak nejsou ještě zcela prověřeny. Z tohoto hlediska pak nehraje roli, zda k takovému vymezení dojde formou stanovení koridoru či územní rezervy. V případě staveb dopravní infrastruktury je třeba mít na paměti, že doprava není snadno regulovatelná a může se v závislosti na řadě proměnných v čase měnit. Pro účely územního plánování by tak před snahou o apriorní formální kategorizaci a zařídování navrhovaných staveb dopravní infrastruktury mělo mít přednost co nejpřesnější definování jejich funkcí a předpokládaného dopravního a urbanistického významu.

[100] O takové definice se odpůrce pokusil (viz zejména str. 66 až 70 Odůvodnění textové části územního plánu), navíc měl situaci ulehčenu vymezením a definováním koridoru „pravobřežní komunikace“ v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Uzavřel, že *„[p]locha dopravy navržená v ÚP Zlína je v souladu s požadavkem Ministerstva dopravy ČR navržena jako kapacitní komunikace, která převede stávající i budoucí intenzity dopravy, vycházející z modelových výpočtů výhledových intenzit dopravy (z uvedených podkladů a projednání vyplývá, že plně postačí 2 pruhy). O jejím zařídění bude rozhodnuto dle aktuální situace po dobudování související dopravní sítě.“* Přestože nelze z napadeného územního plánu jednoznačně určit budoucí kategorii a třídu kapacitní „pravobřežní komunikace“, má soud za to, že pro účely vymezení jejího koridoru byla tato komunikace v územním plánu jako celku specifikována z výše uvedených hledisek dostatečně.

[101] Poněkud odlišnou otázkou však je konkrétní vymezení tohoto koridoru. Jak uvedeno shora, šíře takového koridoru by měla být rozumným kompromisem. Šířka stanoveného koridoru přitom samozřejmě může být proměnlivá, tato proměnlivost by však neměla být nahodilá, ale naopak podložena relevantními důvody. To pak zejména v případě, kdy je koridor vymezován v zastavěném území.

[102] V této souvislosti navrhovatelé v rámci pořizování územního plánu uplatňovali v námitkách dostatečně konkrétní a logicky podložené důvody týkající se dopadu navrhovaného řešení na jejich vlastnická práva. Poukazovali zejména na nepřiměřenost a diskriminační způsob vymezení daného koridoru (zejména z hlediska jeho variabilní šíře či vyjmutí jistých pozemků z jeho plochy). Na tyto otázky však nedostali od odpůrce jasnou a určitou odpověď. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách k této problematice odpůrce uvedl:

„Při pořizování územního plánu pořizovatel a projektant v souladu s právními předpisy a ustálenou judikaturou postupoval tak, aby pořizovaný ÚP dostal principům proporcionality a aby výsledné funkční a prostorové uspořádání území představovalo rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy navzájem. Při vymezení ploch pro veřejně prospěšnou stavbu kapacitní komunikace byl zohledněn republikový význam plánované stavby kapacitní komunikace, důkladně byla uvážena potencionální omezení dotčených vlastníků a v souladu s tím a v souladu s PÚR ČR, ZÚR ZK byla plocha určená pro kapacitní komunikaci územním plánem zpřesněna a upravena. V souladu s principem proporcionality (viz nálezný ústavního soudu Pl. ÚS 4/94) byla důkladně zvážena zejména vhodnost navrženého vymezení ploch kapacitní komunikace z pohledu naplnění sledovaného účelu. Dále byla důkladně zvážena potřebnost navrženého vymezení plochy kapacitní komunikace z hlediska co nejnižšího možného omezení ústavou chráněných hodnot. Zvolené vymezení ploch bylo důkladně konfrontováno i s ohledem na potencionální omezení ústavou chráněných hodnot, a to tak, aby případné omezení bylo co nejšetrnější. Po provedeném testu přiměřenosti navrhovaného řešení bylo konstatováno, že navržené vymezení ploch a jejich funkční určení odpovídá požadavkům hmotného práva a jako výsledné funkční a prostorové uspořádání území představuje rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy navzájem. Stejný závěr byl konstatován i po vyhodnocení výsledků projednání námitek podatelů.

K podateli tvrzenému zásahu a nepřiměřenému omezování podatelů oproti jiným subjektům je nezbytné uvést, že ÚP reguluje možné způsoby využití určitého území, je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Plocha pro kapacitní komunikaci pravobřežní byla v návrhu ÚP v souladu s PÚR ČR, ZÚR ZK, na základě územně plánovacího podkladu zpracovaného firmou Mott MacDonald, jemuž předcházela studie proveditelnosti pro tuto komunikaci, navržena a zpřesněna tak, aby případná nevyhnutelná omezení vlastnických a jiných ústavou garantovaných práv byla ústavně legitimní, opírající se o zákonné cíle, a aby byla činěna pouze v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Podateli namítané zúžení koridoru kapacitní komunikace nemůže vykazovat podateli tvrzenou nerovnost v zacházení, neboť navrhované vymezení ploch kapacitní komunikace pravobřežní bylo v návrhu ÚP provedeno v souladu s výše definovanými zákonnými podklady prořízení ÚP, s vyloučením jakékoliv svévole.

Při pořizování ÚP za účelem optimálního využití území pořizovatel postupoval v souladu s ustanovením čl. 4 odst. 4 Listiny máje na mysli soulad soukromých zájmů vlastníků dotčených pozemků a republikového zájmu na stavbě kapacitní komunikace pravobřežní.“

[103] Z uvedeného nijak neplyne, že by se odpůrce otázkou dodržení zásad proporcionality a zákazu diskriminace při vymezení předmětného koridoru skutečně zabýval. Přitom vzhledem k závaznosti nadřazené územně plánovací dokumentace měl odpůrce v tomto ohledu významně usnadněnou roli (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 4 Ao 2/2009-87, ve věci „*Územní plán Frýdku-Místku*“) a mohl se tak důkladně zaměřit na otázky spojené s variabilitou šíře vymezeného koridoru a vyjímání určitých pozemků z něj. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je však v tomto ohledu pouze plně obecných frází a konkrétní odpovědi na položené otázky postrádá. Sám odpůrce přitom uvedl, že „provedl test přiměřenosti“, opakovaně „vážil konkrétní veřejné a soukromé zájmy a případná omezení ústavou chráněných hodnot“. Detailní popis těchto úvah ve vztahu k námitkám navrhovatelů však v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jakož i v jiných částech napadeného opatření obecné povahy chybí (ke způsobu, jímž je nutno provést a řádně odůvodnit „test proporcionality“ srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, ve věci „*Územní plán obce Kunžak*“, publ. pod č. 2201/2011 Sb. NSS).

[104] Skutečným meritem soudního přezkumu opatření obecné povahy by vedle posouzení jeho obsahu z hlediska rozporu se zákonem měl být zejména přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Zde však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů a ochrany vlastnictví navrhovatelů (tedy zda přijaté řešení je ve vztahu ke konkrétním osobám - navrhovatelům zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, zda jde o zjevný exces, šikanu apod., a současně, zda takový zásah skutečně představuje reálné a konkrétní porušení práv navrhovatelů), aniž by před ním tuto úvahu k námitkám navrhovatelů provedl relevantním způsobem příslušný správní orgán. Takový postup by soud považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty osob dotčených vydáním napadeného opatření obecné povahy.

[105] K tomu je nutno dodat, že stejně jako nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nelze ani odůvodnění územního plánu nahrazovat podrobnou argumentací uvedenou ve vyjádření v průběhu soudního řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, či ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS). Argumentace odpůrce o větší šíři plochy vzhledem k tomu, že musí pojmout i násypy, zářezy a přeložky, jakož i o umístění křižovatek, nebyla v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy jako celku uvedena.

[106] Naopak samotné důvody, pro něž nebylo možné změnit funkční určení dotčených ploch z DS (Plochy dopravní infrastruktury - silniční doprava) na SO.1 (Plochy smíšené v centrální zóně - městské centrum), byly v rozhodnutí o námitkách uvedeny dostatečným a přesvědčivým způsobem.

[107] Pokud jde o tvrzené porušení § 52 odst. 3 stavebního zákona, nutno uvést, že odpůrce „pravobřežní komunikací“ neoznačil kategorií a třídou zejména na základě požadavku Ministerstva dopravy coby ústředního orgánu státní správy na úseku pozemních komunikací. Ze správního spisu však již nevyplývá, že by se příslušný silniční správní úřad (či správní orgán jemu nadřízený) v průběhu pořizování územního plánu k námitce navrhovatelů ohledně

tvrzené povinnosti konkretizovat kategorii a třídu navrhované komunikace vyjádřil způsobem, který by na tuto námitku dával odpověď. I v tomto ohledu tak došlo k vadě řízení.

[108] Vzhledem ke shledané nepřezkoumatelnosti odůvodnění opatření obecné povahy (tedy zejména jeho rozhodnutí o námitkách) v otázce konkrétního vymezení koridoru „pravobřežní komunikace“ a dodržení zásad proporcionality a zákazu diskriminace soud napadený územní plán v částech týkajících se ploch DS i. č. 141 („pravobřežní komunikace“) a DS i. č. 142 („distribuční uzel Čepkov“) zrušil.

VII.b Vymezení budov, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, a jako staveb nezpůsobilých pro zkrácené řízení

[109] Navrhovatelé, resp. navrhovatel a), jehož nemovitostí se problematika této části týká, dále brojil proti vymezení tří staveb [Výrobní etážová budova č. 32 {v kapitole L) Textové části územního plánu označena jako stavba i. č. 27}, Centrální sklad obuvi – budova č. 34 (stavba i. č. 29) a Obchodní Centrum „Panorama“ (stavba i. č. 91)] jako staveb architektonicky nebo urbanisticky významných, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, a zároveň jako staveb nezpůsobilých pro zkrácené řízení podle § 117 odst. 1 stavebního zákona.

[110] K této problematice je nutno v první řadě uvést, že kompetence obce označit v územním plánu konkrétní stavbu (a to ať již existující či typově definovanou „do budoucna“) jako stavbu, pro kterou může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, vyplývá z § 17 písm. d) a § 18 písm. a) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, a dále z Přílohy 7 části I odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 500/2006 Sb. (ve znění účinném do 31. 12. 2012), a týká se pouze staveb „architektonicky nebo urbanisticky významných“.

[111] Z uvedeného plyne, že obec při pořizování územního plánu může výše uvedenou podmínku (vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem) vztáhnout jen na stavby splňující kritérium oné specifické významnosti. Splnění tohoto kritéria pak musí u každé stavby řádně odůvodnit. Toto kritérium přitom mohou ze staveb již existujících nepochybně splňovat i stavby, které nejsou kulturními památkami ve smyslu § 4 zákona o státní památkové péči. Posouzení a určení, které ze všech architektonicky a urbanisticky významných staveb budou podléhat podmínce vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem, je pak správním uvážením, jehož přezkum správním soudem je z povahy věci omezen na otázku překročení jeho mezí nebo jeho zneužití (srov. analogicky § 78 odst. 1 s. ř. s.). Meze správného uvážení vyplývají zejména z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd.

[112] V souzené věci odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách u každé z dotčených staveb podrobně uvedl konkrétní důvody, pro něž je považuje za architektonicky a urbanisticky významné. Ostatně i navrhovatelé na str. 17 návrhu uvedli, že „nepolemizují s tvrzeními odpůrce, jimiž tento význam předmětných budov dokládá“. Dle navrhovatelů

tvrzení odpůrce pouze neodůvodnila potřebnost stanovení podmínky vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem u těchto staveb. S tímto názorem však soud neshodl. Odpůrcem uvedené důvody jsou relevantní a zcela dostačují pro přijetí závěru o architektonickém či urbanistickém významu dotčených staveb. Jak již uvedeno, tento význam je předpokladem pro možnost stanovení podmínky vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem a v daném případě byl splněn.

[113] Vzhledem ke splnění kritéria architektonického či urbanistického významu pak soud neshodl, v čem by mělo být stanovení předmětné podmínky u dotčených staveb nadbytečným nebo nepřiměřeným. I přes případné vypracování urbanistické studie nelze nevidět, že právě architektonická část projektové dokumentace je při přestavbách či rekonstrukcích již existujících staveb, popř. při nové výstavbě podstatným činitelem pro zachování architektonických a urbanistických hodnot, popř. pro zvyšování jejich kvality. Jako taková se pak tato podmínka jeví býti žádoucí.

[114] Nelze pak hovořit ani o porušení principu legitimního očekávání. To nejen s ohledem na dlouhodobost procesu tvorby územního plánu, ale zejména proto, že žádná osoba nemá při územním plánování nárok na zachování *statu quo* ohledně podmínek využití území, nejsou-li tyto podmínky měněny účelově či diskriminačně. Tak tomu ovšem v dané věci nebylo, resp. to z tvrzení navrhovatele neplyne a není to ani zřejmé ze správního spisu. Podstatné je též to, že stanovení podmínky vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem není okolností, která by dramatickým způsobem měnila možnost realizace vlastnického práva majitelů dotčených staveb, byť s jejím naplněním investorům vznikají další časové i finanční náklady. Z existence dřívějšího územního plánu nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování. Jinou je potom otázka, zda a nakolik lze po navrhovatelích požadovat, aby strpěli případný zásah do vlastnického práva (zde zejména v podobě již vynaložených nákladů na investiční projekty, připravené v souladu s dosavadním územním plánem) bez náhrady.

[115] Jak plyne z kapitoly L) Textové části územního plánu (str. 110 – 115), odpůrce vymezil celkem 212 takovýchto staveb a nelze tak dovést, že by stanovením podmínky vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem též ve vztahu k třem dotčeným stavbám postupoval vůči navrhovatelům diskriminačním způsobem.

[116] Ke stanovení této podmínky, resp. primárně k přijetí závěru, že předmětné stavby jsou architektonicky nebo urbanisticky významné, pak nebylo třeba výslovného stanoviska orgánu státní památkové péče k námitkám navrhovatelů ve smyslu § 52 odst. 3 stavebního zákona. Příslušnou odbornost má totiž s ohledem na § 24 stavebního zákona sám pořizovatel, pročež postačovalo, pokud se orgány státní památkové péče v průběhu pořizování územního plánu k uvedeným otázkám nevyjádřily negativně (jiná situace by samozřejmě nastala, pokud by tak učinily, v daném případě se tak však nestalo). Na uvedeném nemění ničeho ani skutečnost, že dvě z předmětných budov (i. č. 27 a 29) se nacházejí v památkové zóně, ani to, že jedna z těchto budov (i. č. 91) se v této zóně naopak nenachází.

[117] Obdobné závěry se týkají též možnosti obce označit v územním plánu konkrétní stavbu (a to ať již existující či typově definovanou „do budoucna“) jako stavbu nezpůsobitou

pro zkrácené stavební řízení. Tato kompetence vyplývá z § 117 odst. 1 stavebního zákona a dále z Přílohy 7 části I odst. 2 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb. (ve znění účinném do 31. 12. 2012). Oproti výše rozebrané kompetenci přitom její využití není podmíněno architektonickým nebo urbanistickým významem dotčených staveb. Na druhou stranu si lze jen stěží představit, že by obec mohla za nezpůsobilé pro zkrácené řízení označit paušálně všechny stavby v obvodu své působnosti a znemožnit tak v tomto území aplikaci zmíněného zákonného institutu. V případě, kdy se obec rozhodne k využití své kompetence, spočívá její úkol (resp. úkol pořizovatele) mimo jiné též v nalezení legitimní linie odlišující mezi stavbami způsobilými a nezpůsobilými pro zkrácené řízení.

[118] Na tomto místě tak postačí konstatovat, že aplikoval-li odpůrce v nyní souzené věci jako dělicí moment kritérium, zda se jedná o stavby architektonicky a urbanisticky významné, u nichž je navíc stanovena podmínka vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem, nelze na takové úvaze shledat cokoli protizákonného, nelegitimního či disproporcionálního.

[119] V ostatním pak lze odkázat na vypořádání jednotlivých (totožných) návrhových bodů ohledně stanovení povinnosti vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem.

[120] Z těchto důvodů soud návrh v části týkající se vymezení budov, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, a jako staveb nezpůsobilých pro zkrácené řízení, zamítl.

[121] K uvedenému možno dodat, že s účinností od 1. 1. 2013 byl novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. institut zkráceného stavebního řízení nahrazen institutem oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora s tím, že dle čl. II bodu 18. zákona č. 350/2012 Sb. *obsahuje-li územní plán vymezení staveb nezpůsobilých pro zkrácené stavební řízení, tato jeho část se nepoužije. Pořizovatel ve spolupráci s obcí zajistí, aby uvedené vymezení bylo z územního plánu vypuštěno při vydání jeho nejbližší změny.*

VII.c Výšková regulace v plochách SO.1 i. č. 194 a 1082

[122] Navrhovatelé se domáhali též zrušení výslovné výškové regulace ve vztahu k plochám SO.1 i. č. 194 a 1082. Tato regulace byla zakotvena jednak jako jedna z podmínek ochrany hodnot na str. 10 Textové části územního plánu ve vztahu k hodnotě území – architektonicky významnému souboru staveb i. č. 14 („Zlín – Tovární areál – vých. část“, jehož jsou obě uvedené plochy SO.1 součástí) a jednak jako jedna z doplňujících podmínek pro využití navržených lokalit na str. 68 Textové části územního plánu ve vztahu k ploše SO.1 i. č. 194 („Bařův areál – u terminálu“) a na str. 72 Textové části územního plánu ve vztahu k ploše SO.1 i. č. 1082 („nádraží Zlín-střed“).

[123] Jak uvedeno již výše, rozhodnutím ze dne 20. 12. 2012, č. j. KUZL 79065/2012, sp. zn. KUSP 304/2012 ÚP, Krajský úřad Zlínského kraje zrušil mimo jiné části napadeného opatření obecné povahy týkající se plochy SO.1 i. č. 194. Důvody, pro něž krajský úřad zrušil

předmětný územní plán v části týkající se plochy SO.1 i. č. 194, se však do jisté míry týkají též plochy SO.1 i. č. 1082.

[124] Území, označené v územním plánu nakonec jako plocha SO.1 i. č. 1082 byla ještě před opakovaným veřejným projednáním konaným ve dnech 26. a 27. 9. 2011 v návrhu územního plánu součástí plochy DZ i. č. 150 („*Gahurova*“), jejíž funkční využití bylo plánováno obecně jako „*plocha dopravní infrastruktury – drážní doprava*“ a konkrétně jako „*zdvoukolejné a elektrizace železnice, přestavba nádraží*“. Až po opakovaném veřejném projednání byla z plochy DZ i. č. 150 vyčleněna předmětná plocha SO.1 i. č. 1082, tedy plocha, jejíž funkční využití bylo stanoveno obecně jako „*plocha smíšená v centrální zóně – městské centrum*“ a konkrétně jako „*využití území pro městské centrum*“. Již z takto uvedených skutečností je zřejmé, že takováto změna byla podstatnou úpravou návrhu územního plánu, po níž mělo následovat její přiměřené posouzení podle § 50 stavebního zákona a zejména se pak mělo konat opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů. Tak však odpůrce nepostupoval, čímž porušil § 53 odst. 2 stavebního zákona. Na závěru o porušení zákona přitom ničeho nemění okolnost, že vymezení plochy SO.1 i. č. 1082 bylo výsledkem částečného vyhovění námitkám navrhovatelů týkajících se plochy DZ i. č. 150. Odpůrce (resp. pořizovatel) svým přístupem znemožnil uplatnění stanovisek, námitek či připomínek případných jiných dotčených osob a orgánů, jinými slovy znemožnil vedení relevantního diskurzu o předmětné podstatné úpravě návrhu územního plánu.

[125] Pokud jde o samotnou výškovou regulaci zástavby v dotčených lokalitách, nutno uvést, že i tato otázka podléhala v průběhu pořizování územního plánu změnám.

[126] Návrh územního plánu, který byl veřejně projednáván ve dnech 21. 3. 2011 a 22. 3. 2011, obsahoval na str. 11 Textové části územního plánu ve vztahu k hodnotě území – architektonicky významnému souboru staveb i. č. 14 („*Zlín – Tovární areál – vých. část*“) pouze obecnou výškovou regulaci: „*při konverzi areálu i jednotlivých objektů zachovat urbanistickou strukturu, výškovou hladinu stávající zástavby, jednotný architektonický charakter a vzhled objektů*“. Ohledně plochy DZ i. č. 150 žádná výšková regulace stanovena nebyla (str. 67 Textové části územního plánu), u plochy SO.1 i. č. 194 byla uvedena podmínka „*výšková hladina zástavby max. 6 NP*“ (str. 69 Textové části územního plánu). Proti tomuto omezení navrhovatelé brojili námitkami.

[127] Návrh územního plánu, který byl opakovaně veřejně projednáván ve dnech 26. 9. 2011 a 27. 9. 2011, obsahoval na str. 11 Textové části územního plánu ve vztahu k hodnotě území – architektonicky významnému souboru staveb i. č. 14 již konkrétnější výškovou regulaci: „*při konverzi areálu i jednotlivých objektů zachovat urbanistickou strukturu, max. výška zástavby bude odpovídat hladině výšky 5 podlažních stávajících objektů, jednotný architektonický charakter a vzhled objektů*“. Ohledně plochy DZ i. č. 150 opětovně žádná výšková regulace stanovena nebyla (str. 66 Textové části územního plánu), u plochy SO.1 i. č. 194 byla uvedena podmínka „*výšková hladina zástavby do 5 NP stávajících objektů*“ (str. 68 Textové části územního plánu). Proti tomuto omezení navrhovatelé brojili námitkami.

[128] Vydaný územní plán pak na str. 10 Textové části územního plánu ve vztahu k hodnotě území – architektonicky významnému souboru staveb i. č. 14 uvádí: „*při konverzi areálu i jednotlivých objektů zachovat urbanistickou strukturu, max. výška zástavby bude odpovídat*

výšce atiky 14. a 15. budovy, jednotný architektonický charakter a vzhled objektů“. U plochy SO.1 i. č. 194, stejně jako u nově vytvořené plochy SO.1 i. 1082 je uvedena podmínka „výšková hladina zástavby – max. do výšky atiky 14. a 15. budovy“ (str. 68, resp. 72 Textové části územního plánu).

[129] K dané problematice je nutno v první řadě odkázat na výše (viz část VII.a tohoto rozsudku) uvedené úvahy ohledně principu návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování.

[130] Právní úprava vychází ze skutečnosti, že jedním z řady elementů, jimiž mohou obce účinně naplnit cíle územního plánování, je i výšková regulace zástavby. Výslovně pak tuto regulaci umožňuje u obou typů územně plánovací dokumentace, k jejímuž vydání jsou obce oprávněny, tedy jak v územním plánu, tak v regulačním plánu, a to ve vyhlášce o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (ve znění účinném do 31. 12. 2012).

[131] Podle části I. (Obsah územního plánu) odst. 1 písm. f) Přílohy 7 k této vyhlášce obsahuje textová část územního plánu *stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách).*

[132] Textová část regulačního plánu pak dle části I. (Obsah regulačního plánu) odst. 2 písm. b) Přílohy 11 k dané vyhlášce podle rozsahu jím nahrazovaných územních rozhodnutí obsahuje *podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně podmínek ochrany navrženého charakteru území, zejména ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry, podlažnost, výšku zástavby, objemy a tvary zástavby, intenzitu využití pozemků).*

[133] Byť z citovaných ustanovení je poměrně patrný rozdíl v požadavcích na konkrétnost vymezení výškové regulace v předmětných typech územně plánovací dokumentace, nelze z uvedeného jednoznačně dovodit, že by relativně konkrétnější stanovení výškové regulace zástavby již v územním plánu (např. uvedením počtu nejvýše přípustného počtu nadzemních podlaží v dané ploše) bylo *a priori* nezákonné. Zde je totiž zejména podstatné, zda taková regulace vyhovuje vymezení obsahu územního plánu dle § 43 odst. 1 stavebního zákona (tedy zda ji lze posoudit jako součást *základní koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny [...] a stanovení podmínek pro využití ploch*) či zda již svou povahou odpovídá obsahu regulačního plánu dle § 61 odst. 1 stavebního zákona (tedy zda ji lze posoudit jako součást *stanovení podrobných podmínek pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí v řešené ploše*).

[134] Soud má za to, že před zákonem ob stojí, pokud obec v územním plánu pro určitou plochu stanoví výškovou regulaci jako výškově nepřekročitelnou mez zástavby (ať již stanovením kóty či počtem nadzemních podlaží) a nesnaží se tak přesně určit výšku

jednotlivých staveb na konkrétních pozemcích dané plochy. Takové vymezení výškové regulace může být součástí koncepčních řešení, k jejichž vyjádření územní plán slouží, a to i v případě, kdy obec počítá s vydáním regulačního plánu k předemtné ploše. Stanovení výškové regulace již na úrovni územního plánu formou jejího vztažení k výšce atiky konkrétních (již existujících) staveb, tedy v podstatě určením nepřekročitelné výškové hladiny (v m n. m.), tak nelze samo o sobě označit za protizákonné.

[135] V daném případě však odpůrce předemtnou podmínku stanovil procesně závadným způsobem. Jak uvedeno již výše, v prvním návrhu územního plánu odpůrce výškovou regulaci vymezil jako „zachovat [...] výškovou hladinu zástavby“, přičemž pro plochu SO.1 i. č. 194 dodal „max. 6 NP“. V návrhu územního plánu předloženém k opakovanému veřejnému projednání posléze odpůrce bez bližšího odůvodnění výškovou regulaci vymezil jako „5 NP stávajících objektů“ a v územním plánu ji nakonec stanovil k „výšce atiky 14. a 15. budovy“. V každé variantě územního plánu tak byla výšková regulace daných ploch stanovena jinak, přitom se jedná o poměrně zásadní změny s přímým dopadem na vlastnická práva majitelů nemovitostí v těchto plochách. Poslední změnu (z „5 NP stávajících objektů“ na „výšku atiky 14. a 15. budovy“, a to jak na str. 10, tak na str. 68 územního plánu) pak lze, ve spojení s úpravou vymezení plochy SO.1 i. č. 194 a novým vymezením plochy SO.1 i. č. 1082, označit za podstatnou úpravu návrhu provedenou v rozporu s § 53 odst. 2 stavebního zákona. Odpůrce by teoreticky mohl i přes vyjádření či stanoviska příslušných dotčených orgánů (zde zejména orgánu státní památkové péče, neboť dotčené plochy se nacházejí v památkové zóně) a případné připomínky a námítky setrvat na výškové regulaci tak, jak ji finálně vymezil. Znemožnění relevantního diskurzu nad touto změnou (z odůvodnění rozhodnutí o námítkách plyne, že namísto zákonného postupu byl regulativ pouze „diskutován členy Komise výstavby a územního plánování“) ale způsobilo, že na vymezenou výškovou regulaci je nutno pohlížet jako na svévolně stanovenou.

[136] K tomu je třeba zdůraznit rozdíl mezi stanovením výškové regulace výškou 5 nadzemních podlaží (což znamená, že žádná nová stavba nesmí mít více než 5 nadzemních podlaží bez ohledu na její umístění v daných plochách) a jejím vztažením k atice 14. a 15. budovy. Tuto podmínku totiž nutno vyložit jako určení kóty (v m n. m.), již nesmí žádná stavba v dotčených plochách převyšovat (což znamená, že případná absolutní výška jednotlivých budov bude záviset na svažitosti terénu a níže položené stavby by tak mohly mít i více než pět nadzemních podlaží). V odůvodnění rozhodnutí o námítkách však odpůrce tento rozdíl nepřesvědčivým způsobem setřel. Nejprve konstatoval, že výškové zónování bude řešeno v chystaném regulačním plánu továrního areálu, přičemž pro účely územního plánu byla stanovena výšková hladina. Následně uvedl, že tato hladina je vlastně ekvivalentem 5 nadzemních podlaží.

[137] K uvedenému ještě možno dodat, že soudu nepřísluší přezkoumávat, zda a popř. jaká by byla pro dané plochy nejvhodnější výšková regulace. Jedná se o legitimní rozhodnutí politické reprezentace odpůrce a samotný způsob stanovení konkrétní výškové hladiny je v rozhodnutí o námítkách odůvodněn.

[138] Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru o nezákonnosti v postupu odpůrce při stanovení výškové regulace v předemtných plochách, a to ať již byla tato regulace vymezena jako podmínka ve vztahu k hodnotě území – architektonicky významnému souboru staveb

i. č. 14 („*Zlín – Tovární areál – vých. část*“) na straně 10 Textové části územního plánu nebo jako podmínka ve vztahu k plochám SO.1 i. č. 194 („*Batův areál – u terminálu*“) a SO.1 i. č. 1082 („*nádraží Zlín-střed*“) na str. 68 a 72 Textové části územního plánu. Proto stanovení této výškové regulace zrušil (resp. v případě plochy SO.1 i. č. 194 návrh odmítl – viz výše).

[139] Nutno dodat, že v případě plochy SO.1 1082 („*nádraží Zlín-střed*“) soud shledal existenci skutečností, které by opodstatňovaly zrušení napadeného územního plánu v části týkající se celé této plochy. Vzhledem k vázanosti rozsahem návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) však soud ohledně této plochy zrušil pouze vymezení podmínky „*výšková hladina zástavby – max. do výšky atiky 14. a 15. budovy*“ na straně 72 Textové části územního plánu.

[140] Pokud pak jde o architektonicky významný soubor staveb i. č. 14 („*Zlín – Tovární areál – vých. část*“), je třeba uvést, že navrhovatelé se v návrhu ve vztahu k podmínkám stanoveným pro tuto lokalitu na str. 10 Textové části územního plánu (i. č. 14) konkrétně domáhali zrušení vymezení podmínky „*při konverzi areálu i jednotlivých objektů zachovat urbanistickou strukturu, max. výška zástavby bude odpovídat výšce atiky 14. a 15. budovy, jednotný architektonický charakter a vzhled objektů*“. Takto širěji vymezený návrhový petit zcela neodpovídá odůvodnění návrhu. V něm (viz str. 18) navrhovatelé brojili proti stanovení maximální výšky zástavby vztahením k výšce atiky 14. a 15. budovy a naopak v podstatě výslovně a repetitivně uváděli, že vhodným řešením je „*uvést do územního plánu obecné regulativy (soulad s charakterem stávající zástavby a s její urbanistickou strukturou)*“, resp. souhlasili s tvrzením odpůrce, že „*jakákoliv případná nová stavba v předmětné lokalitě musí svým charakterem a rovněž svou výškou odpovídat urbanistické struktuře a architektonickému charakteru dané lokality*“.

[141] Z tohoto důvodu soud k této části návrhového petitu napadený územní plán ve vztahu k hodnotě území – architektonicky významnému souboru staveb i. č. 14 („*Zlín – Tovární areál – vých. část*“) na straně 10 Textové části územního plánu zrušil pouze v části týkající se vymezení podmínky „*max. výška zástavby bude odpovídat výšce atiky 14. a 15. budovy*“, a ve zbytku (tedy ve slovech „*při konverzi areálu i jednotlivých objektů zachovat urbanistickou strukturu,*“ a „*jednotný architektonický charakter a vzhled objektů*“, proti nimž navrhovatelé nijak materiálně nebrojili) tuto část návrhového petitu zamítl.

VIII. Závěr

[142] Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy soud, vázán rozsahem návrhu a uplatněnými návrhovými body, dospěl k závěru o částečné úspěšnosti návrhu, tedy o tom, že tvrzení, která založila aktivní návrhovou legitimaci navrhovatelů, byla alespoň zčásti pravdivá. V souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. soud proto předmětné části napadeného opatření obecné povahy zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku. V ostatních otázkách navrhovatelé na svých právech zkráceni nebyli. Proto soud ve zbytku návrh zamítl.

IX. Náhrada nákladů řízení

[143] 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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.

[144] Předmětný návrh na zrušení částí opatření obecné povahy podalo pět navrhovatelů zastoupených týměž advokátem. Odměna advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Vzhledem k čl. II vyhlášky č. 486/2012 Sb. byl na právní služby poskytnuté do 31. 12. 2012 aplikován advokátní tarif ve znění účinném do tohoto data, na právní služby poskytnuté po tomto datu byl aplikován advokátní tarif ve znění účinném od 1. 1. 2013. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, návrh na zahájení řízení) učiněné do konce roku 2012 a jeden úkon právní služby provedený v roce 2013 (replika ze dne 14. 1. 2013) a tři režijní paušály, tedy ve výši 2 x 2 100 Kč, 1 x 3 100 Kč a 3 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2012, a § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2013]. Současně dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu soud společnému advokátovi navrhovatelů za každou zastupovanou osobu snížil mimosmluvní odměnu o 20 %. Advokát navrhovatelů je plátcem daně z přidané hodnoty, náklady řízení se tak dle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšují o částku odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném od 1. 1. 2013.

[145] Vzhledem k § 33 odst. 8 s. ř. s. přitom soud posuzoval úspěšnost jednotlivých navrhovatelů samostatně.

[146] Navrhovatel a) zakládal svou návrhovou legitimaci na dotčení svých práv ve všech třech napadených oblastech, tedy vymezením pravobřežní komunikace, vymezením budov, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, a jako staveb nezpůsobilých pro zkrácené řízení, a stanovením výškové regulace. Ve dvou z těchto tří oblastí navrhovatel uspěl (v rozsahu vymezení budov, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, a jako staveb nezpůsobilých pro zkrácené řízení, byl jeho návrh zamítnut). Měl tedy ve věci částečný úspěch, proto mu soud přiznal vůči odpůrci právo na náhradu poměrné části nákladů. Tento poměr pak soud vzhledem k výše nastíněné úspěšnosti návrhu stanovil na 2/3. Vedle nákladů spojených s poskytnutím právních služeb společným advokátem navrhovateli dále přísluší poměrná náhrada též za zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Celkem tedy navrhovateli a) byla vůči odpůrci přiznána náhrada nákladů ve výši 8 770,26 Kč.

[147] Navrhovatelé b) a c) zakládali svou návrhovou legitimaci na dotčení svých práv vymezením pravobřežní komunikace. Předmětné plochy (DS i. č. 141 a 142) byly zrušeny a tito navrhovatelé tak v řízení o návrhu dosáhli plného úspěchu. Stejně tak byl plně úspěšný i navrhovatel e), jenž brojil pouze proti zrušené výškové regulaci. Tito navrhovatelé proto mají právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci. Vedle nákladů spojených s poskytnutím

právních služeb společným advokátem dále každému z nich přísluší náhrada za zaplacené soudní poplatky po 5 000 Kč. Celkem tedy každému z navrhovatelů b), c) a e) byla vůči odpůrci přiznána náhrada nákladů ve výši 13 155,40 Kč.

[148] Navrhovatel d) zakládal svou návrhovou legitimaci na dotčení svých práv vymezením pravobřežní komunikace a stanovením výškové regulace. V obou těchto oblastech dosáhl plného úspěchu. Má proto právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci. Tato náhrada spočívá pouze v nákladech spojených s poskytnutím právních služeb společným advokátem, neboť od placení soudního poplatku byl tento navrhovatel osvobozen (viz níže). Celkem tedy navrhovateli d) byla vůči odpůrci přiznána náhrada nákladů ve výši 8 155,40 Kč.

[149] Výrok XI. tohoto rozsudku o vrácení zaplaceného soudního poplatku navrhovateli d) se opírá o § 10 odst. 1 a § 11 odst. 2 písm. q) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, neboť jej zaplatil ten, kdo k tomu vzhledem k svému personálnímu osvobození od soudních poplatků nebyl povinen.

[150] K zaplacení přiznaných náhrad soud určil přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í : 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.

V Brně dne 8. února 2013

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu