



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, PhD., a JUDr. Václava Štencla, MA, ve věci

navrhovatele: **Kovárna VIVA a.s.**
sídlem Vavrečkova 5333, Zlín
zastoupen JUDr. Vojtěchem Dolinou, advokátem
sídlem Lešetín IV/777, Zlín

proti
odpůrci: **Zlín**
sídlem náměstí Míru 12, Zlín

za účasti: 1. CREAM SICAV, a.s.
2. VIZIA a.s.
obě sídlem Nuselská 262/34, Praha 4
obě zastoupeny Mgr. Pavlem Černým, advokátem
sídlem Údolní 567/33, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 4B územního plánu Zlína, které nabylo účinnosti dne 24. 2. 2024, a to v textové i grafické části změnové lokality U18 vymezené jako plocha přestavby č. 1184, P 78,

takto:

I. Návrh se zamítá.

- II. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci se nepřiznávají náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Zastupitelstvo odpůrce vydalo opatření obecné povahy – Změnu č. 4B územního plánu Zlína, která se týká mj. plochy přestavby č. 1184, P 78. Podstatou této změny je přeměna využití území stávajícího výrobního areálu „Rybníky“ z původní plochy smíšené výrobní (SP), plochy výrobní a skladování (V) a plochy pro dopravní infrastrukturu (DS) na plochu smíšenou obytnou (SO.1) /dále též jen „napadené OOP“ nebo „změna územního plánu“/.

II. Stanoviska účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení

2. Navrhovatel uvádí, že sice není vlastníkem pozemků v oblasti přímo dotčené změnou, nicméně vlastní řadu pozemků v původním areálu Svit za řekou Dřevnicí a změnou územního plánu tak může být dotčen. Podle navrhovatele je areál Rybníky historicky průmyslový a stále je využíván k podnikatelským účelům (převážně k výrobě). Od roku 2022 se odpůrce snaží změnit celý areál na bytovou zónu. Používá k tomu tzv. salámovou metodu.
3. Až dojde k nastěhování nových obyvatel, je pravděpodobné, že budou brojit proti jakémukoli rozšiřování provozu navrhovatele a budou také iniciovat různá kontrolní řízení u navrhovatele (ve vztahu k hluku, prašnosti apod.). Již nyní na něho obyvatelé bytové zástavby (která je dokonce několikrát vzdálenější než areál Rybníky) podávají podněty ke kontrole limitů hluku. Navrhovatel poukázal také na to, že přijetím změny územního plánu byly zmařeny jeho investice v rozsahu téměř 90 mil. Kč.
4. Změnu navrhovatel považuje za nekonceptní. Vybudování obytného areálu ve výrobní zóně nedává smysl. Vždy zde budou jen porážení. Noví obyvatelé si budou stěžovat na imise ze stávající výroby a tato výroba bude stížnostmi brzděna. „Jediný, kdo na tom vydělá“, budou osoby na řízení zúčastněné, jako investoři. Přijetí změny územního plánu nebylo nezbytné ani odůvodněné veřejným zájmem. Nenavazuje na kontinuální vývoj areálu. Představa odpůrce, že vedle sebe budou nerušeně koexistovat bytové domy a výrobní areály, je naivní a iluzorní.
5. Požadavek na vypracování územní studie až po vydání změny územního plánu je podle navrhovatele v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“); konkrétně odkazuje na rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86. Z odůvodnění změny není zjevné, zda bylo prověřováno, nakolik jsou plochy vhodné ke zvolenému způsobu využití. Územní studie by navíc nebyla použitelná, neboť nebyly stanoveny „údaje nezbytné pro její vypracování“.
6. Odpůrce nerespektoval koordinované stanovisko krajského úřadu ze dne 19. 4. 2022, v němž bylo stanoveno, že změnou dojde k narušení udržitelného rozvoje a že změna není v souladu s Politikou územního rozvoje. Odpůrce účelově argumentuje judikaturou správních soudů. Účelově vybírá jen ta rozhodnutí, případně pasáže, které se mu hodí.

7. Navrhovatel proto navrhuje napadenou část změny územního plánu zrušit. Na svém procesním postoji setrval během celého řízení.
8. Odpůrce ve vyjádření k návrhu nejprve uvádí, že takřka totožnou argumentaci uplatnil navrhovatel v námitkách a odpůrce se jí podrobně zabýval. Odkazuje proto na vypořádání námitek. Dále poukazuje na to, že navrhovatel vlastní pozemky mimo dotčené území, a je tak „minimálně sporné“, zda je navrhovatel změnou přímo dotčen. Podle odpůrce je změna územního plánu souladná se zákonem a není neproporcionální. Odpůrce uvádí, že změna územního plánu je motivována snahou o harmonický rozvoj města Zlína, zlepšení životního prostředí a zvýšení kvality života jeho obyvatel. Cílem je vymezit nové plochy pro veřejnou vybavenost, komerční zařízení, veřejná prostranství, zeleň a bydlení, které jsou podle něj ve Zlíně nedostatkové. Plocha přestavby P78 má tomuto cíli přispět. Dále odpůrce uvedl, že zamýšlená změna směřuje k postupné proměně charakteru některých ploch, přičemž stávající výroba má být zachována v nezměněném rozsahu. Tento přístup má oživit izolované lokality v návaznosti na městské centrum a umožnit polyfunkční využití dříve jednostranně využívaných areálů. Změna se zároveň vyhýbá záborům dosud nezastavěné krajiny, a tím je v souladu se strategií ochrany území před negativními dopady suburbanizace.
9. Dle odpůrce by tak soud měl návrh zamítnout. Taktéž odpůrce setrval na svém procesním postoji během celého řízení.
10. Osoby na řízení zúčastněné se ztotožnily s odpůrcem a podaný návrh navrhuji zamítnout. Zdůraznily charakter lokality v těsné blízkosti městského centra a její návaznost na plochy smíšeného obytného využití ze západu a polyfunkční plochy městského centra z východu. Další rozšiřování intenzivní průmyslové výroby by podle nich omezovalo udržitelný rozvoj města a zvyšovalo již existující dopravní zátěž, která negativně dopadá na okolní obytnou zástavbu. V zájmu města je proto vymezit v této lokalitě takové funkční využití, které nezhoršuje kvalitu života v jejím okolí. Změna územního plánu umožňuje zachování stávající výroby v nezměněném rozsahu, a proto nezasahuje nepřiměřeně do práv současných vlastníků ani podnikatelů.

III. Posouzení věci krajským soudem

11. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti podle § 101b odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).
12. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
13. Soud se zabýval otázkou, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimován k podání návrhu. Tuto otázku je soud povinen posoudit z úřední povinnosti. Ve svém vyjádření k návrhu však existenci aktivní legitimace navrhovatele rozporoval i odpůrce.
14. Dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *Vysoká nad Labem*, je aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a bude-li současně logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Dotčení práv musí být v kontextu konkrétního

opatření logicky možné a rozumně představitelné. Záleží přitom na povaze, obsahu a způsobu regulace, kterou opatření provádí.

15. Podle rozšířeného senátu může být navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části (bod 36) „zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spolu)vlastník pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem...) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám).“ Dále je (bod 37) „výjimečně představitelné, aby aktivní procesní legitimace 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“.
16. Na citované závěry rozšířeného senátu NSS navazují četná rozvíjející rozhodnutí téhož soudu (např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005-62, č. 1477/2008 Sb. NSS, ze dne 31. 10. 2023 č. j. 4 As 182/2021-42, a další rozhodnutí, konkrétně k absenci aktivní legitimace v případě uživatelů či nájemců nemovitostí viz usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62 či ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ao 7/2010-34, k aktivní legitimaci „sousedů“ viz např. rozsudky NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009-93, či ze dne 25. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009-97).
17. Pro posouzení aktivní legitimace navrhovatele v této věci lze pro přehlednost dosavadní judikaturu shrnout takto:
 - i) tvrzení o zásahu do vlastnického práva k nemovitostem na území regulovaném územním plánem zpravidla zakládá aktivní legitimaci navrhovatele,
 - ii) tvrzení o zásahu do vlastnického práva k nemovitostem mimo území regulovaném územním plánem zakládá aktivní legitimaci tehdy, nelze-li přímé dotčení práv navrhovatele na první pohled vyloučit,
 - iii) aktivní legitimaci nelze účinně vystavět na tvrzení o zásahu do práv vyplývajících z takových vztahů k nemovitým věcem v území, jež mají relativní povahu.
18. Navrhovatel nemá vlastnické právo k pozemkům (nemovitostem) umístěným v plochách, jež jsou změnou územního plánu regulovány, resp. u nichž došlo ke změně funkčního využití. Navrhovatel tedy není aktivně legitimován proto, že by spadl do shora vymezené skupiny i). Svoji procesní legitimaci zakládá navrhovatel na tvrzení, že změnou územního plánu bude negativně dotčen na svých právech jako vlastník nemovitostí sousedících s regulovaným územím, byť nikoli bezprostředně sousedících. Jedná se tedy o kategorii ii).
19. Je ustáleně judikováno, že odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je možné (kromě nedostatku procesní legitimace) využít jen v případech naprosto zjevného nedostatku legitimace věcné, zjistitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tedy navrhovatel logicky a myslitelně tvrdí své dotčení na (hmotných) právech, která mu přísluší (v případě územně plánovací

dokumentace primárně práv věcných, resp. vlastnických) je na místě považovat podmínku návrhové legitimace za splněnou. Soud proto přiznal navrhovateli aktivní procesní legitimaci.

20. Odpůrce tvrdil, že navrhovatel není změnou územního plánu přímo dotčen, protože jeho nemovitosti se nenacházejí v regulované ploše a ani s ní bezprostředně nesousedí. Uváděl, že i po změně zůstává jejich využití zachováno a nedochází k omezení výkonu vlastnického práva. Podobně i osoby zúčastněné na řízení argumentovaly, že navrhovatel není dotčen na svých hmotných právech.
21. Je však nutno rozlišovat mezi aktivní procesní legitimací, která je podmínkou přípustnosti návrhu, a legitimací věcnou, která je otázkou jeho důvodnosti. Podle ustálené judikatury NSS *„postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vybradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem“* (rozsudky NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009–93, či ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010–185). V daném případě navrhovatelova argumentace o možném zásahu do jeho práva na podnikání a práva vlastnického je logická a myslitelná a soud jej proto do řízení „propustil“. Otázka věcné legitimace navrhovatele tak bude součástí věcného posouzení návrhu.
22. O dalších podmínkách řízení soud pochybnosti neměl, bylo tak možné přistoupit k věcnému projednání návrhu, při němž je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Učinil tak bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Účastníci řízení jednání nepožadovali a soud neshledal jeho konání nezbytným.
23. V rámci posouzení důvodnosti návrhu je předně třeba zvážit, zda byl navrhovatel změnou územního plánu skutečně zkrácen na svých hmotných právech (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012–53), neboť dotčení na právech navrhovatele je alfou a omegou řízení o zrušení opatření obecné povahy (viz nálezný sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, N 111/73 SbNU 757). Soudní řád správní (ani na něj navazující judikatura NSS) nesvěřuje tento instrument každé osobě, byť by mohla mít na jeho využití zájem, ale pouze tomu, kdo prokáže, že jemu, nikoliv jiným osobám, náleží subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena (rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011–51).
24. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017–264, č. 3903/2019 Sb. NSS, vymezil aktivní věcnou legitimaci jako *skutkový a právní závěr o skutečném (tj. pravdivosti tvrzení o) vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o skutečné (tj. pravdivosti tvrzení o) nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů*. Při kumulativním naplnění těchto podmínek se bude jednat o návrh důvodný.

Dotčení práv navrhovatele

25. Soud se proto zabýval tím, zda změna územního plánu do práv navrhovatele, jakožto vlastníka pozemků (a provozovatele podnikatelského provozu) v sousedství plochy regulované změnou územního plánu, skutečně zasahuje.

26. Dotčení na svých právech v důsledku změny územního plánu spatřuje navrhovatel v tom, že nastěhování nových obyvatel do ploch regulovaných změnou územního plánu pro něj bude znamenat komplikace. Podle navrhovatele totiž hrozí, že se noví obyvatelé budou proti jeho činnosti a jejímu případnému rozvoji bránit prostřednictvím dostupných právních institutů, což s sebou ponese prodlužování řízení a s tím spojené ekonomické ztráty.
27. Při posouzení otázky dotčení práv navrhovatele se jedná o situaci, která se poněkud vymyká „standardním“ obavám vlastníků nemovitostí na území, které není napadeným OOP přímo dotčeno, ale jehož regulace se může v právech navrhovatele (sousedů) negativně projevit. Navrhovatel se totiž obává budoucího „obtěžování“ ze strany nových obyvatel nemovitostí na plochách regulovaných změnou územního plánu, jež by se mohlo ve svých důsledcích negativně projevit v jeho majetkové sféře a provozu podnikatelské činnosti. Konkrétně tím, že tito noví obyvatelé budou využívat různé právní prostředky k eliminaci negativních externalit z podnikatelského provozu navrhovatele do okolí svého nového bydliště či působiště a že by to mohlo vést k omezení podnikání navrhovatele.
28. Pokud má územně plánovací regulace změnit dosud převážně průmyslový charakter území (lokality) na území zahrnující mj. funkci obytnou, může to skutečně mít určité negativní dopady do právní sféry osob, které dosud v daném území a jeho okolí průmyslovou činnost vykonávaly, resp. vykonávají. Zvláště jedná-li se o provozy, s nimiž jsou spojeny externality znepříjemňující pokojné bydlení (typicky hluk, prach, zápach, provoz těžké techniky apod.). Příchod nových obyvatel pak může vyústit v různé tlaky na omezení provozů, jež jim dosud vystaveny nebyly nebo jim byly vystaveny v menší míře. Lze také obecně přisvědčit argumentaci, že urbanizace území v sousedství takových provozů může ve svém důsledku ohrozit rentabilitu podniku či znemožnit jeho další rozvoj, může také dojít k postupnému nepřímému „vytlačení“ těchto provozů z území.
29. Přestože územní plán představuje rámec pro budoucí rozhodování v území a existující provozní činnosti nejsou ohrožovány či omezovány bezprostředně, možné negativní dopady do práv navrhovatele v důsledku přijetí změny územního plánu je na místě v tomto případě posoudit. Stejným důvodem je poměrně zásadní proměna charakteru lokality Rybníky (byť nakonec jen v části lokality).
30. Změna územního plánu byla přijata s cílem postupně přeměnit dosavadní charakter území z ploch smíšených průmyslových a výrobních (SP a V) na plochy určené pro tvorbu městského centra. To vyplývá z odůvodnění změny územního plánu ve vztahu k ploše přestavby P78 (s. 48). A sám odpůrce v odůvodnění napadeného OOP bez dalších podrobností připouští, že *to může znamenat určitý diskomfort pro vlastníky pozemků v okolních plochách*, nicméně jde (podle odpůrce) o zásah racionální a přiměřený.
31. Soud tedy navrhovateli přisvědčil ohledně pravdivosti jeho tvrzení o možném negativním vlivu změny územního plánu do jeho práv (právní sféry) jakožto vlastníka nemovitostí (pozemků) v sousedství plochy regulované územním plánem, na nichž je provozována podnikatelská činnost. To otvírá cestu k přezkumu zákonnosti napadené změny územního plánu.

Zákonnost napadeného OOP

32. Podstatou sporu je otázka, zda byla změna územního plánu provedena v souladu se zákonem. K posouzení této otázky soud přistoupí v rozsahu uplatněných námitek.

33. Navrhovatel výslovně neformuloval námitky směřující do vad procesu přijímání napadeného OOP. Postup přijímání napadeného OOP sice považoval za „podezřelý“, a to s ohledem na tvrzenou nedostačující komunikaci s dotčenými podnikateli a s ohledem na omezený časový prostor pro uplatnění námitek (lhůta běžela přes státní svátky). Neuvedl však konkrétně, v čem by měla spočívat protizákonnost postupu při pořízení změny územního plánu.
34. Navrhovatel nebyl zkrácen na právu uplatnit své námitky, tohoto práva využil. A jakkoli je jistě vhodné v případě zásadnějších změn územně plánovací dokumentace zajistit prostor pro širší výměnu názorů mezi dotčenými osobami na plánovanou změnu regulace i nad rámec požadavků právní úpravy, soud je při přezkumu limitován právě a pouze těmito požadavky. Pokud jim odpůrce dostal (a navrhovatel netvrdí, že by tomu tak nebylo), nemůže být návrhová argumentace vedená tímto směrem úspěšná.
35. Uplatněné námitky jsou převážně hmotněprávního charakteru a jednotlivé návrhové body budou postupně vypořádány. Při posouzení zákonnosti napadeného OOP soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Změna charakteru lokality, využití tzv. salámové metody

36. Ve věci není sporu o tom, že v důsledku napadené změny územního plánu dochází k částečné přeměně lokality Rybníky, a to z převážně průmyslového charakteru území na území, které bude ve své východní části sloužit i dalším účelům. Funkční využití plochy SO.1 je dle územního plánu následující:

„Přípustné využití:

- *pozemky staveb veřejného občanského vybavení*
- *pozemky staveb komerčních zařízení - obchodních domů*
- *pozemky staveb pro bydlení*
- *pozemky staveb pro komerční zařízení,*
- *pozemky související dopravní a technické infrastruktury*
- *pozemky veřejných prostranství*
- *pozemky sídelní zeleně*
- *stávající výroba v nezměněném objemu*

Nepřípustné využití:

- *činnosti, které jsou v rozporu s přípustným využitím a které narušují kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo takové důsledky vyvolávají druhotně*
- *pozemky staveb komerčních zařízení - nákupních center*

Podmíněně přípustné využití:

- *pozemky staveb pro nerušící výrobu za podmínky, že odpovídají charakterem a významem danému prostředí“.*

37. Funkční využití plochy SO.1 tedy ve srovnání s dosavadním funkčním využitím (plochy dopravní infrastruktury - DS, plochy smíšené výrobní - SP, plochy výroby a skladování - VS) regulovaného území znamená především připuštění *pozemků staveb veřejného občanského vybavení, pozemků staveb pro bydlení a pozemků staveb obchodních domů*. Pozemky staveb pro komerční zařízení, pozemky veřejných prostranství a pozemky sídelní zeleně byly přípustným využitím již v plochách SP, resp. VS, oproti tomu využití těchto ploch pro bydlení bylo podmíněně přípustné pouze v situaci, že se jednalo např. o byt správce nebo majitele zařízení a za podmínky splnění hygienických limitů pro bydlení.
38. Ve vztahu k ploše přestavby P78, i. č. 1184, je současně ve změně územního plánu jednak stanoveno, že se jedná o využití území pro městské centrum a jednak jsou vymezeny následující *doplňující podmínky* pro využití lokality:
- „- *obsluha území z ulice Nábřeží a z budoucí Pravobřežní komunikace*
 - *výšková regulace zástavby max. 2NP pro rodinné domy a max. 5NP bez podkrovní pro bytové domy a stavby občanského vybavení*
 - *využití území pro umístování akusticky chráněných staveb (bytových domů, rodinných domů, staveb pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, staveb pro zdravotní a sociální účel, jakož i funkčně obdobných staveb) pouze jako podmíněně přípustné využití území za předpokladu zajištění ochrany před hlukem ze stávajících zdrojů hluku v průmyslové lokalitě Rybníky*
 - *zpracování územní studie je nezbytnou podmínkou pro rozhodování“.*
39. Argumentace navrhovatele v rámci tohoto návrhového bodu je založena na zpochybnění změny charakteru lokality Rybníky. Podstatou těchto pochybností je požadavek na zachování *statu quo*, mj. s ohledem na historickou tradici. K tomu soud uvádí, že mezi cíle územního plánování (§ 18 stavebního zákona) patří mj.
- „- *vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích;*
 - *zajištění předpokladů pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje;*
 - *koordinace veřejných a soukromých záměrů změn v území, výstavby a jiných činností ovlivňujících rozvoj území“.*
40. Územní plánování je kontinuální činností a jeho součástí mohou být za účelem dosažení zákonem stanovených cílů též změny ve využití území. Odpůrce k takové změně přistoupil. Na tom nelze spatřovat nic nezákonného. Úkolem územně plánovací činnosti je totiž (§ 19 stavebního zákona) mj. také posuzování potřeby změn v území a stanovení podmínek pro jejich provedení, zejména *pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území*.
41. Pro územně plánovací činnost, která postupně (dílčí) změny územní regulace předpokládá, není pojem „salámová metoda“ přiléhavý. Jakkoli je pravdou, že původním návrhem územního plánu mělo dojít k přeměně celé lokality Rybníky (tj. včetně její části, kde působí navrhovatel), od tohoto návrhu bylo upuštěno, a to právě (s ohledem na vznesené námitky

dotčených osob) s cílem vyvážit soukromé a veřejné zájmy v dané lokalitě. Aktuálně nelze uvést, zda budou změny v lokalitě pokračovat směrem k dalšímu rozšiřování ploch SO.1, či zda se využití území ustálí (a případně na jak dlouho) na přijaté změně, to záleží na mnoha proměnných. S takovým postupem však právní úprava počítá, o zneužití práva či obcházení zákona se nejedná. Této argumentaci navrhovatele, včetně úvah o „salámové metodě“ od roku 2020 jako něčeho nedovoleného či nežádoucího, proto nebylo možné přisvědčit. Odpůrce vyhodnotil, že zajištění trvale udržitelného rozvoje území změnu vyžaduje, za účelem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů přistoupil k menší než původně plánované změně (s čímž zase nesouhlasily osoby zúčastněné na řízení) a tuto změnu v napadeném OOP odůvodnil (viz níže).

42. Pokud navrhovatel otevírá problematiku brownfieldu, je třeba uvést, že napadené OOP zmiňuje tento pojem na s. 37, v rámci části G odůvodnění, tj. v části „Sdělení, zda a jak bylo stanovisko podle § 50 odst. 5 (stavebního zákona) zohledněno, s uvedením závažných důvodů, pokud některé požadavky nebo podmínky zohledněny nebyly“. V rámci argumentace týkající se souladu změny územního plánu s Politikou územního rozvoje se zde pod písm. d) uvádí následující: *Pořizovatel má dále za to, že změna č. 4B je v souladu s cílem (24a) PÚR ČR, když tento cíl obsahuje požadavek: „Na územích, kde dochází dlouhodobě k překračování zákonem stanovených hodnot imisních limitů pro ochranu lidského zdraví, je nutné předcházet dalšímu významnému zhoršování stavu.“ Změna č. 4B územního plánu přispívá k naplnění uvedeného požadavku, když zmenšuje rozsah průmyslové lokality Rybníky (plochy výroby) a v ploše přestavby P78 do budoucna umožňuje pouze stávající výrobu v nezměněném objemu a novou nerušící výrobu. Změna č. 4B územního plánu přispívá také např. ke splnění cíle (16) PÚR tj. dávat přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků; cíle (17) tj. vytvářet předpoklady pro vytváření pracovních příležitostí; cíle (18) tj. k podpoře vyváženého a polycentrického rozvoje sídelní struktury; cíle (19) tj. vytvářet předpoklady pro rozvoj, využití potenciálu a polyfunkční využívání opuštěných areálů a ploch (tzv. brownfields) a hospodárně využívat zastavěné území (podpora přestaveb, revitalizací a sanací území) nebo cíle (28) tj. pro zajištění kvality života obyvatel zohledňovat potřeby rozvoje území v dlouhodobém horizontu.*
43. Pořizovatel sice pojem brownfield zmínil v souvislosti s plochou přestavby P78 (což mohlo u navrhovatele vyvolat dojem, že je tímto pojmem označovaná právě tato plocha přestavby či snad celá lokalita Rybníky). Tak tomu ale při doslovném čtení uvedeného textu není. Soudu nicméně není zcela zřejmé, v čem navrhovatel spatřuje v této souvislosti nezákonnost. Podstata uvedeného sdělení tkví v tom, že dle odpůrce je změna územního plánu v souladu mj. s cílem (19) politiky územního rozvoje.
44. Navrhovatel dále tvrdí, že změnu územního plánu nepovažuje za projev hospodárného využívání zastavěného území, ani za výsledek koordinace soukromých a veřejných zájmů v areálu Rybníky. Soud má ale s ohledem na odůvodnění změny územního plánu za to, že se v tomto směru jedná již o pole politické diskrece obce (města, resp. jeho politické reprezentace), do něhož není oprávněn vstupovat. Úkolem soudu není rozhodnout o tom, zda se má charakter konkrétní lokality změnit a jakým způsobem. Jeho úkolem není ani samotná koordinace jednotlivých (mnohdy protichůdných) zájmů v území. Do procesů pořízení územního plánu soud má a musí vstoupit tehdy, pokud v rámci kontroly procesu pořízení územně plánovací dokumentace a jejího obsahu zjistí podstatnou nezákonnost, v jejímž důsledku došlo k zásahu do práv navrhovatele. Takovou nezákonnost však

nevykazuje samotné rozhodnutí o potřebě proměny charakteru lokality, o jejíž podobě či využití mají někteří dotčení aktéři jiné představy.

45. K námitce, že do areálu Rybníky fakticky vede pouze jedna přístupová cesta, postačí uvést, že podmínkou pro využití lokality je zpracování územní studie (US11), která má mj. prověřit dopravní infrastrukturu v lokalitě ve vazbě na strukturu zástavby a podrobnější podmínky prostorového uspořádání (k územní studii viz dále). Ani tato námitka není důvodná.

Nesmyslnost a nekonceptnost využití území, rozpor s konstantní judikaturou

46. V regulované ploše jsou přípustné i jiné formy využití než výstavba pro bydlení – včetně pokračování stávající výrobní činnosti v dosavadním rozsahu. Argumentace navrhovatele vychází primárně z jeho nesouhlasu s přijatou změnou, přičemž preferuje jiné funkční využití území. Pro účely soudního přezkumu je však klíčové, zda je změna územního plánu dostatečně odůvodněna. V případě plochy přestavby P78 napadené opatření obecné povahy takové odůvodnění obsahuje:

„Navržená plocha je přestavbou stávajících zastavitelných ploch pro dopravní infrastrukturu (DS č. 141, 142 – původní trasa kapacitní silnice) a ploch smíšených průmyslových a výrobních (SP a V) na plochy určené pro tvorbu městského centra. Snahou je postupně přetvořit charakter činnosti a zástavby v dané ploše na pozemky staveb veřejného občanského vybavení, pozemky staveb komerčních zařízení a obchodních domů, pozemky staveb pro bydlení atd. s tím, že stávající výroba bude fungovat pouze v nezměněném objemu (nemůže se dále rozvíjet). Z větší části se v ploše nejedná o zásadnější změnu ve vztahu k existujícím činnostem, poněvadž obdobný dopad na existující činnosti (tj. nemožnost rozvoje výroby) představuje i v platném územním plánu navržená zastavitelná plocha dopravy. Obsluha území je požadována z ulice Nábřeží a z budoucí Pravobřežní komunikace. Využití plochy je zároveň vzhledem k rozsahu a potřebě řešení vnitřní dopravní infrastruktury ve vazbě na strukturu zástavby a podrobnější podmínky prostorového uspořádání podmíněno zpracováním územní studie s ozn. US11. Výšková regulace zástavby max. 2NP pro rodinné domy a max. 5NP bez podkroví pro bytové domy a stavby občanského vybavení – podrobněji bude prověřeno v rámci požadované územní studie. Požadováno je dbát na vytvoření kvalitních veřejných prostranství odpovídajících městskému centru.

Postupná proměna plochy přestavby P78 navazuje na již provedenou změnu ve východní části bývalého Baťova areálu, v blízkosti autobusového a vlakového nádraží, která postupně začlenila historicky výrobní plochy do městského centra. Cílem města Zlín je část původně výrobních ploch, které dnes neslouží čistě k výrobě a které se nachází v blízkosti městského centra, transformovat na polyfunkční městské centrum bez negativních vlivů z průmyslové výroby. Město Zlín se těmito postupnými změnami snaží snižovat negativní vlivy spojené s průmyslovou výrobou v centru města, které zatěžují okolní nejen obytnou zástavbu. Již dnes se v ploše přestavby P78 nachází např. sportovní hala či objekty pro podnikatelskou činnost, které nespádají pod průmyslovou výrobu či skladování (např. čistírna nebo benzinová pumpa). Změna č. 4B Územního plánu Zlín na tento stav, kdy areál nadále neslouží jen průmyslové výrobě, navazuje a kontinuálně jej rozvíjí.

Město Zlín má zájem o přeměnu plochy přestavby P78 také z toho důvodu, aby zde mohly vznikat administrativní či komerční objekty zajišťující nabídku služeb a rozvoj pracovních příležitostí, dále bytové domy, vzdělávací zařízení, sportoviště, sociální zařízení, a také plochy městské zeleně atd. Budování kvalitních veřejných prostranství je jedním z cílů města Zlín v rámci snahy o

udržitelný rozvoj. Stejně tak zde bude moci být zachována současná výroba a rozvíjet se nerušící výroba odpovídající charakteru daného prostředí. Funkční využití SO.1 v ploše přestavby P78 tak umožní dosažení cílů města Zlín a zachová práva stávajících vlastníků využívat své nemovitosti k současné činnosti.

Město Zlín vykazuje v posledních letech průměrný až podprůměrný hospodářský potenciál a aktuální nabídka atraktivních pracovních příležitostí je omezená, což je dáno i strukturou města Zlín, ve které plochy pro výrobu převyšují plochy pro komerci a služby. Komerční a administrativní objekty, které mohou v ploše SO.1 vznikat, mohou přispět k rozšíření nabídky atraktivních pracovních míst a zvýšit tak potenciál pracovních příležitostí. Toto řešení má potenciál snížit migraci obyvatel z důvodu nedostatku atraktivních pracovních pozic.

Po veřejném projednání byl rozsah plochy významně zmenšen (o cca 2/3). Město zvážilo všechny argumenty namítajících a od záměru na změnu využití plochy SP na plochu SO.1 v západní části areálu Rybníků ustoupilo. Funkční určení dotčené plochy pro výše uvedené aktivity povede k oživení dané lokality, která je v současné době od zbytku města do značné míry svým využitím izolovaná, přesto, že na plochy SO.1 městského centra bezprostředně navazuje, přičemž funkce SO.1 – městské centrum nelze spojovat výhradně s náměstím, ale s obsahem takto vymezené plochy. Na základě politického rozhodnutí zastupitelstva města, ale i dle aktuální urbanistických trendů, je zakotvení nové plochy určené pro funkce smíšené obytné žádoucí. Je zřejmé, že naplnění tohoto cíle může znamenat určitý diskomfort pro vlastníky pozemků v okolních plochách, nicméně jde o zásah racionální a přiměřený...

Daná plocha je koordinována s aktualizovanou studií tzv. Pravobřežní komunikace – konkrétně „Studie vedení kapacitní silnice – pravobřežní komunikace v úseku Prštné – Podbaba“ z července r. 2020 (Dopravně inženýrská kancelář). Studie prověřila vedení kapacitní komunikace od východního ramene křižovatky ulic Nábřeží x Přímá (k.ú. Prštné) po světelnou křižovatku místní komunikace s průtahem silnice II/490. Oproti předchozím studiím je tak kapacitní komunikace vedena ve stávající trase ul. Nábřeží podél Dřevnice, čímž nedojde k rozdělení průmyslového areálu Rybníky. Na základě prověření a nového stanovení územních nároků jsou upraveny plochy DS č. 141 a 142 – viz změnové lokality R05, R06 a R07.“

47. Z citovaného odůvodnění je zřejmé, jaký účel sleduje změna územního plánu. Stávající výrobní provozy ve změněném území zůstávají beze změny, stejně jako provoz navrhovatele, který se nachází mimo tuto oblast. Hodnocení navrhovatele, že jde o „zjevně nesmyslnou“ přeměnu, představuje hodnotový soud, který sám o sobě nezakládá nezákonnost napadeného opatření. Navrhovatel zdůrazňuje nevhodnost území pro bydlení, ale opomíjí stanovené podmínky, které umožňují výstavbu za dodržení ochranných opatření s ohledem na okolní provozy.
48. Není pravdou, že by přijetím změny územního plánu fakticky došlo ke změně celé lokality Rybníky ve prospěch osob zúčastněných na řízení. To dokládá i postup, na jehož konci byla změna územního plánu přijata a v jehož průběhu došlo k podstatnému zmenšení plochy určené k přestavbě. Západní část lokality Rybníky není změnou územního plánu dotčena, dosavadní funkční využití území se nemění v tom smyslu, že by provozovatelé nemohli pokračovat ve svých činnostech, ani že by je nemohli měnit co do kvality (modernizace, zavádění nových technologií) či kvantity (rozšiřování provozů).
49. Co se týká územní studie U11, ta má v ploše přestavby P78 dle napadeného OOP prověřit dopravní infrastrukturu v lokalitě ve vazbě na strukturu zástavby a podrobnější podmínky

prostorového uspořádání a dbát na vytvoření veřejných prostranství odpovídajících městskému centru. Její zpracování je nezbytnou podmínkou pro rozhodování.

50. Územní studie je jedním z územně analytických podkladů. Jejím účelem je ověřit možnosti a podmínky změn v území. Slouží (buď) jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace, její změně a (nebo) pro rozhodování v území (§ 25 stavebního zákona).
51. Územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí (§ 30 odst. 1 stavebního zákona). Pořizovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu. V zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel (§ 30 odst. 2 stavebního zákona).
52. Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona lze při vymezení plochy nebo koridoru v územním plánu stanovit možnost, aby rozhodování o změnách v území bylo podmíněno (mj). zpracováním územní studie. Takový postup byl zvolen i v případě plochy přestavby P78. Podmínky ke zpracování územní studie, jak byly změnou územního plánu vymezeny, právní úpravě neodporují. Ostatně nějaká přesná kritéria ani nejsou s ohledem na relativně volné podmínky tohoto institutu stanoveny. Aktuálně platná právní úprava (§ 68 odst. 4 zákona č. 283/2021 Sb.) pak na rozdíl od původního stavebního zákona vyžaduje, aby v případě územní studie, jejíž pořízení bylo uloženo územním plánem jako podmínka pro rozhodování v území, předložil pořizovatel její návrh k projednání zastupitelstvu obce, které územní plán schválilo.
53. Proces pořízení územní studie probíhá v přenesené působnosti obce a stavební zákon jej blíže neupravuje. Zadání územní studie nicméně není povinnou součástí územního plánu a právní úprava nevyžaduje, aby do procesu tvorby zadání územní studie či tvorby této studie jako takové byly zahrnuty dotčené osoby (jakkoliv by to v tomto případě zjevně bylo žádoucí). V tomto směru tedy soud neshledal pochybení. Nejedná se ani o rozpor s rozsudkem NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009–86, který potvrdil, že územní studie se pořizuje buď jako podklad pro vydání územního plánu (§ 25 stavebního zákona), nebo se přímo v územním plánu stanoví pořízení územní studie jako podmínka pro rozhodování v území (§ 43 odst. 2 stavebního zákona), a že nepostačuje pouhé usnesení zastupitelstva obce, že územní studie bude pořízena dodatečně. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2022, č. j. 55 A 98/2019–79, se pak týkal úplně jiné situace; soud zde dospěl k závěru, že územní studie není podkladem pro rozhodování v území, dojde-li k vypuštění údajů o územní studii z evidence územně plánovací činnosti. Nejedná se o situaci, která by nastala v této věci, neboť územní studie, která je dle změny územního plánu nezbytnou podmínkou pro rozhodování v území, dosud zpracována nebyla (§ 25 téhož zákona).
54. K pochybnostem navrhovatele o dosažení cíle odpůrce, tj. vybudování nového městského centra v řešené lokalitě, lze uvést, že vlastnická práva v území nejsou pro územně plánovací činnost rozhodující. Stanovením podmínek pro využití území odpůrce určil rámec pro budoucí povolování konkrétních záměrů, a tedy celkový charakter řešené lokality.
55. Navrhovatel namítal, že odpůrce nerespektoval koordinované stanovisko krajského úřadu ze dne 19. 4. 2022. K tomu soud ze spisového materiálu ověřil, že po vydání tohoto stanoviska postup pořízení změny územního plánu pokračoval a dotčené orgány se k věci opakovaně (v návaznosti na úpravy územně plánovací dokumentace) vyjadřovaly. Původně

nesouhlasné koordinované stanovisko krajského úřadu ze dne 19. 4. 2022 bylo následováno koordinovaným stanoviskem ze dne 17. 8. 2023 a poté koordinovaným stanoviskem ze dne 30. 10. 2023. Toto koordinované stanovisko, které má povahu závazného stanoviska ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (ve spojení s § 4 odst. 7 téhož zákona), již bylo vydáno jako souhlasné. Z hlediska dotčených orgánů na příslušných úsecích tedy nebyla dána překážka pro schválení výsledné změny územního plánu.

56. Ke změně územního plánu bylo vydáno i tzv. stanovisko SEA, tj. stanovisko podle § 50 odst. 5 stavebního zákona. Na rozdíl od koordinovaného stanoviska nemá stanovisko SEA pro územně plánovací dokumentaci povahu stanoviska závazného ve smyslu § 4 odst. 2 stavebního zákona. Územní plán je dokonce možné, v případě marného uplynutí lhůty pro jeho vydání, vydat i bez tohoto stanoviska; v takovém případě se uplatní fikce stanoviska souhlasného.
57. Podle § 10g odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, může příslušný úřad ve svém stanovisku vyjádřit nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, dále může navrhnout jeho doplnění, popřípadě navrhnout kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. Podle § 10g odst. 4 věta druhá je předkladatel (zde pořizovatel koncepce v podobě územního plánu) *povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska ke koncepci, popřípadě pokud toto stanovisko požadavky a podmínky obsahuje a do koncepce nejsou zahrnuty nebo jsou zahrnuty pouze zčásti, je předkladatel povinen svůj postup odůvodnit*. Pořizovateli územně plánovací dokumentace je tedy dána povinnost zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska SEA a případně dostatečně odůvodnit své rozhodnutí o tom, že tyto požadavky a podmínky příslušného orgánu pro posouzení vlivů na životní prostředí nezahrne. Námitka navrhovatelů, že měl pořizovatel v případě nesouhlasného stanoviska, resp. stanoviska s podmínkami, iniciovat řízení o přezkumu tedy není důvodná, neboť právní úprava (v případě stanoviska ke koncepci) počítá s jiným postupem.
58. Stanovisko SEA ze dne 10. 1. 2024 bylo vydáno jako souhlasné mj. s podmínkou, aby byla z návrhu změny územního plánu vypuštěna plocha přestavby P78 (změnová lokalita U18). Odůvodnění stanoviska SEA pak k tomu obsahuje i část citovanou navrhovatelem. K této podmínce, resp. odůvodnění stanoviska SEA, se podrobně vyjádřil pořizovatel změny územního plánu (s. 36-38 napadeného OOP), který mj. uvedl:

„Zcela nepravdivé je tvrzení, že: Navrhovaná změna ÚP v případě plochy přestavby P78 není v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací Politikou územního rozvoje ČR ve znění závazném od 1. 9. 2021 a to v případě republikové priority (24a) Vymezovat plochy pro novou obytnou zástavbu tak, aby byl zachován dostatečný odstup od průmyslových nebo zemědělských areálů...

- a) *Soulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací Politikou územního rozvoje ČR ve znění závazném od 1. 9. 2021 neposuzuje ani orgán ochrany ovzduší, ani orgán příslušný k posouzení SEA. Pořizovatel obdržel k návrhu změny č.4B dne 28. 8. 2023 souhlasné stanovisko nadřazeného orgánu územního plánování z hlediska souladu s PÚR ČR, a ZÚR Zlínského kraje. Následně si vyžádal stanovisko nové k aktualizaci č. 6 PÚR, kdy dne 18.12.2023 nadřízený orgán soulad potvrdil.*
- b) *Ani dokumentace SEA nikde v textu neuvádí, že by tento záměr byl v rozporu s PÚR ČR, naopak potvrzuje soulad. Vymezením plochy přestavby P78 je sledováno zlepšit podmínky*

v území, a to formou postupné přestavby ploch výroby v centru města na plochy s minimálním dopadem na životní prostředí. Předmětná lokalita se nachází v blízkosti městského centra a ze západní strany navazuje na plochu smíšenou obytnou, přesto je v současné době od zbytku města svým využitím do značné míry izolovaná. Změna funkčního vymezení této lokality proto povede k jejímu oživení a integraci s okolním územím. Dle politické vůle orgánů města, ale i dle aktuálních urbanistických trendů, je zakotvení nové plochy určené pro smíšenou funkci města žádoucí.

- c) *Pro plochu přestavby P78 je využití území pro umísťování akusticky chráněných staveb (bytových domů, rodinných domů, staveb pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, staveb pro zdravotní a sociální účel, jakož i funkčně obdobných staveb) navrženo pouze jako podmíněně přípustné využití území za předpokladu zajištění ochrany před hlukem ze stávajících zdrojů hluku v průmyslové lokalitě Rybníky. Ochrana před negativními vlivy dosavadního způsobu využití území na chráněné stavby bude tudíž zajištěna.*
- d) *Pořizovatel má dále za to, že změna č. 4B je v souladu s cílem (24a) PÚR ČR, když tento cíl obsahuje požadavek: „Na územích, kde dochází dlouhodobě k překračování zákonem stanovených hodnot imisních limitů pro ochranu lidského zdraví, je nutné předcházet dalšímu významnému zhoršování stavu.“ Změna č. 4B územního plánu přispívá k naplnění uvedeného požadavku, když zmenšuje rozsah průmyslové lokality Rybníky (plochy výroby) a v ploše přestavby P78 do budoucna umožňuje pouze stávající výrobu v nezměněném objemu a novou nerušící výrobu. Změna č. 4B územního plánu přispívá také např. ke splnění cíle (16) PÚR tj. dávat přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků; cíle (17) tj. vytvářet předpoklady pro vytváření pracovních příležitostí; cíle (18) tj. k podpoře vyváženého a polycentrického rozvoje sídelní struktury; cíle (19) tj. vytvářet předpoklady pro rozvoj, využití potenciálu a polyfunkční využívání opuštěných areálů a ploch (tzv. brownfields) a hospodárně využívat zastavěné území (podpora přestaveb, revitalizací a sanací území) nebo cíle (28) tj. pro zajištění kvality života obyvatel zohledňovat potřeby rozvoje území v dlouhodobém horizontu (...)*

...přesně touto změnou chce pořizovatel řešit již v současné době nevhodně uspořádané území, kdy umístění objektů pro bydlení je pouze jednou z mnoha přípustných činností v území, které v něm nakonec ani nemusí být“.

- 59. Soud má za to, že v napadeném OOP byly dostatečně podrobně vylíčeny důvody, pro které se pořizovatel rozhodl nezpracovat podmínku příslušného orgánu posuzování vlivů na životní prostředí na vypuštění plochy přestavby P78 ze změny územního plánu. Změna sleduje požadavek na trvale udržitelný rozvoj území a pořizovatel racionálně vysvětlil důvody, pro které přistoupil ke zvolenému řešení. Postupoval tak v souladu s požadavky právní úpravy i judikatury na řádné odůvodnění změn funkčního využití území.
- 60. K tvrzenému rozporu změny územního plánu s Politikou územního rozvoje, konkrétně s požadavkem v bodě 24a věty čtvrté tohoto dokumentu (cit. *Vymezovat plochy pro novou obytnou zástavbu tak, aby byl zachován dostatečný odstup od průmyslových nebo zemědělských areálů*) lze mít ve shodě s odpůrcem za to, že naplnění tohoto požadavku změna územního plánu nebrání. Plocha přestavby P78 má 6,07 ha, „dostatečný odstup“ případně umísťovaných staveb pro bydlení tak může být dodržen.
- 61. K odkazům navrhovatele na judikaturu, které se podle jeho názoru změna územního plánu přičítá, soud uvádí, že každý případ je nutno posuzovat individuálně. Navrhovateli lze přisvědčit, že obec není „svrchovaným pánem“ nad územím. Takto ale pořizovatel

nevystupoval. Požadavky postupu pořízení změny územního plánu byly respektovány, dotčené osoby uplatnily námitky a tyto námitky byly vypořádány. Zohledněna a vypořádána byla též stanoviska dotčených orgánů a stanovisko SEA. V průběhu pořízení změny územního plánu došlo v reakci na aktivity zúčastněných aktérů k jeho významným úpravám. Změna územního plánu nebyla provedena „svévolně“, ze strany pořizovatele došlo k jasnému a racionálnímu odůvodnění návrhu OOP, jímž dochází ke změně funkčního využití území v ploše přestavby P78. A zastupitelstvo města v rámci své politické diskrece, při uplatnění práva na samosprávu, takovou změnu schválilo.

62. Ve vztahu k právům, jež navrhovateli přísluší, je na místě zopakovat, že jeho stávající či budoucí působení na nemovitostech v území sousedícím s regulovanou plochou zůstává nedotčeno. Nesouhlasu navrhovatele s takovou změnou soud rozumí, nejedná se však o důvod, pro který by mělo být do změny územního plánu ze strany soudu zasazeno.

Proporcionality zásahu do práv navrhovatele

63. Soud neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo v rozporu s právními předpisy. Proto přistoupil k posouzení přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele, spočívajícího ve změně funkčního využití sousedních ploch v lokalitě Rybníky. Navrhovatel se obává tlaku nových obyvatel a jeho negativních dopadů na provoz jeho podniku.
64. Posouzení bylo provedeno podle třístupňového testu proporcionality (viz např. bod 23 nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 78/06, či bod 27 nálezu ze dne 15. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1587/15, srov. též bod 78 rozsudku NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111), který sestává z následujících kroků posouzení: 1. test vhodnosti – zda opatření omezující základní právo je vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného legitimního cíle; 2. test potřeby – zda sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva; a 3. test proporcionality v užším smyslu – zda je zásah přiměřený, tedy zda je závažnost zásahu do základního práva v dané konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle.
65. Cílem změny územního plánu ve vztahu k ploše přestavby P78, jak vyplývá z odůvodnění napadeného OOP, je *zlepšení podmínek v území, a to formou postupné přestavby ploch výroby v centru města na plochy s minimálním dopadem na životní prostředí, konkrétně pak na plochy se smíšeným způsobem využití, včetně (při splnění podmínek právní úpravy na ochranu před hlukem) staveb pro bydlení*. Jedná se bezpochyby o cíl legitimní a pokud jde o první krok testu (vhodnost), napadeným opatřením jej může být dosaženo.
66. Pokud jde o druhý krok testu (potřeba), tohoto cíle by zjevně nemohlo být dosaženo ponecháním dosavadního funkčního využití území, jímž byly plochy pro dopravní stavby, výrobu a skladování.
67. Funkční využití ploch SO.1 zahrnuje bydlení, nejedná se však o hlavní využití těchto ploch (srov. např. plochy bydlení hromadného - BH, plochy bydlení individuálního - BI, či plochy smíšené obytné – SO, v nichž je bydlení hlavním způsobem využití). Možnost funkčního využití ploch pro bydlení odpůrce podpořil statistickými údaji ČSÚ o vývoji počtu obyvatel, bytů, zalidněnosti obydlených bytů, přírůstku neobydlených bytů a přírůstku bytů v zastavěném území v rámci kapitoly B.5 textové části odůvodnění změny územního plánu „Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“. Na základě těchto údajů dospěl k závěru, že město Zlín pro svůj rozvoj další rozvojové plochy pro bydlení potřebuje; do roku 2037 bude pro výstavbu

nových bytů ve Zlíně potřeba celkem 328 hektarů plochy. Jak ale rovněž vyplývá z odůvodnění, konkrétně plocha P78 (jako plocha přestavby) nebyla při výpočtech brána v potaz jako zastavitelná plocha určená pro bydlení (viz s. 60 odůvodnění změny územního plánu). Důvodem je skutečnost, že funkční využití SO.1 zahrnuje celou škálu činností, a proto nelze kapacity pro bydlení v dané ploše zohlednit ani předvídat. V rámci výpočtů je však vždy zohledněna možnost intenzifikace využití stávajících ploch pro bydlení v zastavěném území, počítá se konkrétně s tím, že pokud je dle aktuálního Rozboru udržitelného rozvoje území uveden údaj „podíl nových bytů na zastavitelných plochách“ 80 %, bude 20 % potřeby ploch pro bydlení sanováno v rámci zastavěného území a stabilizovaných ploch.

68. Plocha přestavby P78 tedy není odůvodněna primárně požadavkem na vytváření kapacit pro bydlení, možnost využití této plochy uvedeným způsobem je však opodstatněna požadavkem na vytvoření polyfunkčního území městského centra, do něhož kromě staveb pro občanské vybavení, komerční zařízení, obchodní domy či veřejná prostranství patří i stavby pro bydlení. Volbu funkčního využití plochy SO.1, tj. plochy pro občanské vybavení – městské centrum, resp. plochy smíšené v centrální zóně, jež umožní využití pozemků s různými způsoby využití za stanovených podmínek, lze proto vyhodnotit jako potřebnou. Z hlediska dosažení stanoveného cíle je podstatné, že změna územního plánu v plochách SO.1 nepřipouští (nově) činnosti, které narušují kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo takové důsledky vyvolávají druhotně a současně. Umístění staveb pro bydlení, jehož se navrhovatel obává především, je pak v rámci plochy SO.1 přípustné pouze za splnění doplňující podmínky, že bude zajištěna ochrana před hlukem ze stávajících zdrojů hluku v průmyslové lokalitě Rybníky.
69. Navrhovatel s odkazem na dokument *Expertní vyjádření II. k potřebě zastavitelných ploch pro bydlení ve statutárním městě Zlín* (leden, 2023) odpůrci vyčítá, že změna územního plánu povede ke snížení pracovních míst. Změna územního plánu však nesměruje k rušení stávajících provozních činností na regulovaném území ani v jeho sousedství. Snahou odpůrce je možnost takového využití území, jež umožní vedle stávajících výrobních činností umístit i stavby nevýrobního charakteru (komerční zařízení – např. administrativní budovy, kanceláře pro podnikání, provozovny služeb atd.), které rovněž generují pracovní příležitosti. Co se týká argumentace proti potřebě vymezení nových ploch pro bydlení či nevyčerpání rezerv pro bydlení, v případě plochy P78 se nejedná o vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení, primárním účelem změny územního plánu v této části není uspokojení potřeby dalších ploch pro bydlení. Možnost využití této plochy i za tímto účelem je však potřebnou součástí cíle přeměny tohoto území na součást městského centra se všemi jeho funkcemi. Nadto – jak již bylo několikrát uvedeno – nelze odhlížet od podmínek, které musí stavby pro bydlení v případě jejich umístění v této lokalitě splňovat.
70. A konečně, opatření ob stojí i ve třetím kroku testu, jímž je vážení hodnot stojících v kolizi. Pokud se pro vážení ve vztahu k navrhovateli použije míra zásahu do jeho vlastnického práva a práva na podnikání na škále „nepatrný – mírný – podstatný – závažný – extrémní“, pak lze mít za to, že se jedná o omezení nedosahující ani stupně mírného. Navrhovatel bude moci pozemky ve svém vlastnictví využívat ve stejném rozsahu jako dosud, v plochách výrobních a skladovacích (SP a V) nejsou z hlediska nastavených podmínek územního plánování vyloučeny kvalitativní ani kvantitativní změny těchto činností. Navrhovatelem poměrně úkorně pocítované potenciální ohrožení v důsledku případných aktivit osob nově působících v regulované ploše nelze považovat za takové omezení, jež by mělo převážet nad

uskutečněním požadovaného cíle. Tvrzení navrhovatele o zmaření realizovaných či plánovaných investic do rozvoje podnikání nemá soud za dostatečně podložené. Ze změny územního plánu vyplývá, že nově umísťované stavby ve východní části lokality Rybníky se budou muset přizpůsobit okolnímu prostředí. Změna územního plánu nebrání v činnosti dosavadním provozům, a to ani v území, jehož funkční využití je předmětem regulace napadeného OOP. Tím méně pak v území, jehož funkční využití zůstalo nezměněno.

71. Nepatrné až mírné dotčení práv navrhovatele v podobě nutnosti strpět případné tlaky na omezení či ukončení činnosti ze strany nových obyvatel v sousedství (které ostatně napadené OOP přímo nezpůsobuje) podle soudu nepřevažuje nad zájmem města na využití plochy k různorodějším účelům. A v takové situaci nejde o nepřiměřený zásah do práva navrhovatelů, jež by mohl případný zásah soudu opodstatňovat.
72. Navrhovateli obecně nesvědčí legitimní očekávání, že nikdy nebude ve způsobu využívání svých pozemků územním plánem v budoucnu jakkoli omezen. Územní plánování je fakticky kontinuální proces, způsob a podmínky využívání území podléhají změnám v čase, v návaznosti na řadu různých skutečností, potřeb a požadavků komunity (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76). Stanovení funkčního využití území či případná omezení vztahující se k využívání tohoto území zůstávají při splnění všech cílů a zásad územního plánování činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze v případě nepřípustného (neproporcionálního či diskriminačního) zásahu do práva dotčené osoby. Takový nepřípustný zásah však soud v tomto případě neshledal.

IV. Závěr a náklady řízení

73. Při přezkumu napadeného OOP soud dospěl k závěru, že námitky navrhovatele nejsou důvodné. Soud neshledal ani jiné důvody, pro které by měl návrhu vyhovět, a proto jej zamítl [§ 101d odst. 2 věta druhá s.ř.s].
74. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., tj. podle principu úspěchu ve věci. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože ve věci neměl úspěch. Toto právo naopak vzniklo odpůrci. Ten ale náhradu nákladů řízení nepožadoval, proto mu ji soud nepřiznal.
75. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemají.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. května 2025

Petr Šebek v. r.
předseda senátu