



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Polácha a soudců Lukáše Hloucha a Petra Sedláka ve věci

navrhovatele: **FORMA TRADE s.r.o., IČ: 253 47 802**
sídlem Prštné 86, 760 01 Zlín
zastoupen Mgr. Evou Štaudarovou, advokátkou
sídlem Stráže 3662, 760 01 Zlín

proti odpůrci: **Statutární město 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, P78. 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).

II. Stanoviska účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení

2. Navrhovatel svoji aktivní legitimaci odvozuje od vlastnictví pozemků a budov, které jsou napadeným OOP dotčeny, a to jako součást plochy přestavby P78, změnové plochy U18, č. 1184, která byla změněna na plochu SO.1. Pozemky navrhovatele byly vedeny jako stabilizovaná plocha „SP“, tj. smíšené výrobní. Odkázal na to, že ve svých námitkách proti ploše přestavby P78 (1184) namítal, že a) tato je realizována z podnětu soukromého subjektu (CREAM SICAV a. s.), ale dotýká se i jeho vlastnictví, b) stávající způsob využití ploch navrhovatelem je v rozporu s budoucím okolním využitím územím, kde je přípustné i bydlení, c) schválené OOP je v rozporu s Politikou územního rozvoje (dále též PÚR) a se Zásadami územního rozvoje (dále též ZÚR) Zlínského kraje, d) zábor zemědělského půdního fondu (dále též ZPF) je v rozporu se zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, e) potřeby nových ploch přestavby jsou neodůvodněné, f) daná plocha zahrnuje i plochy Teplárny Zlín s. r. o., které se nebudou moci rozšiřovat, g) došlo k porušení testu proporcionality a zásahu do vlastnictví navrhovatele. Uvedl, že jeho námitky byly zamítnuty, s čímž nesouhlasí, a znovu je uplatnil v tomto řízení. Zároveň uvedl i důvody nesouhlasu s vyhodnocením námitek, zásah do jeho práv vlastnit majetek a podnikat, snížení hodnoty jeho majetku a zkrácení na vlastnickém právu i na právu na spravedlivý proces.
3. V jednotlivých návrhových bodech nejprve poukázal na stávající způsob využití ploch s tím, že změnou územního plánu na zónu smíšenou SO.1 by jeho budova (a provoz v ní) nemusela v budoucnosti vyhovět parametrům na prašnost, hluk, vibrace, provoz v nočních hodinách, odsávání, atd., mohly by vznikat spory s budoucími obyvateli apod. Navrhované řešení umístit zónu SO.1 do průmyslového areálu narušuje princip územního plánování, ucelenost výroby, kterou fakticky z těchto ploch, kam vždy patřila, vytlačuje. Dále namítl omezenou možnost rozvoje svého podnikání. V dalším návrhovém bodu brojil proti rozporu OOP s PÚR a ZÚR Zlínského kraje s tím, že není dán dostatečný odstup ploch pro bydlení od průmyslových areálů. Následně brojil proti záboru ZPF a uvedl, že z plochy přestavby U18, č. plochy 1184, funkčního využití SO.1 Občanského vybavení – komerční zařízení o celkové výměře 6,07 ha je 1,06 ha v I. třídě ochrany ZPF a chybí konkrétní úvahy o nezbytnosti zabrat vysoce bonitní půdu. Další návrhový bod se týkal neodůvodněnosti potřeby nových ploch přestavby s ohledem na demografický vývoj města Zlín. V dalších bodech brojil proti zásahu do provozu společnosti Teplárny Zlín s.r.o., proti porušení testu proporcionality a zásahu do vlastnických práv navrhovatele a proti nesprávnému vyhodnocení jeho námitek.
4. Odpůrce ve svém (velmi obsáhlém) vyjádření popsal důvody přijaté regulace a zdůraznil obecný cíl harmonického rozvoje území Zlína, k čemuž uvedl, že podle ustálené judikatury

Nejvyššího správního soudu jsou obce při přijímání územního plánu oprávněny za stanovených podmínek změnit dosavadní způsob funkčního vymezení pozemků. Následně se podrobně vyjádřil k jednotlivým námitkám navrhovatele s tím, že navrhovatel ve svém návrhu uvádí téměř totožnou argumentaci jako v námitkách v podaných k návrhu změny č. 4B. Tyto námitky byly odpůrcem řádně vypořádány a navrhovateli bylo podrobně odůvodněno, proč jeho námitkám nebylo vyhověno. Odpůrce proto odkázal na odůvodnění napadeného OOP.

5. Podle odpůrce dotčená plocha přestavby P78 byla navržena na základě věcných důvodů, které také odpůrce vysvětlil v odůvodnění změny č. 4B, ve které se rovněž řádně vypořádal s námitkami navrhovatele. Odpůrce v souvislosti s vymezením plochy přestavby P78 s odkazy na judikaturu jak Nejvyššího správního soudu, tak i Ústavního soudu uvedl, že postupoval v souladu se zákonnými pravidly územního plánování a ustálenou rozhodovací praxí, vč. vyvažování zájmů vlastníků dotčených pozemků a nemovitostí s ohledem na veřejný zájem. Není podle něj proto žádný důvod zasahovat do autonomního rozhodování odpůrce o způsobu využití dotčené plochy.
6. OZNŘ se ve svém vyjádření plně ztotožnil s vyjádřením odpůrce k návrhu. V podrobnostech se vyjádřily k charakteru lokality a požadavku na udržitelný rozvoj města Zlína s tím, že stanovení funkčního využití SO.1 pro celé území lokality je krokem, který umožní jak výrobu, tak i rozvoj služeb bez negativních vlivů na okolí, a je rovněž kompromisem, který neznevýhodňuje současné vlastníky a výrobce a nijak neznehodnocuje jejich pozemky a který umožňuje udržitelnější rozvoj města Zlín. Poukázaly na široké spektrum možností funkčního využití ploch SO.1 za současného dodržování imisních a hlukových limitů, zmenšení plochy přestavby oproti původnímu návrhu, přeměna ploch DS na plochy SO.1. Pokud jde o údajný zásah do stávajícího způsobu využití ploch navrhovatelem, o rozpor OOP s PÚR a ZÚR Zlínského kraje, zábor ZPF a porušení testu proporcionality, zásah do vlastnických práv navrhovatele a nesprávné vyhodnocení námitek navrhovatele se OZNŘ ztotožnil s vyjádřením odpůrce. K namítané neodůvodněnosti potřeby nových ploch přestavby odkázaly na to, že bydlení bude pouze jedním z mnoha přípustných způsobů a argumentace navrhovatele je podle nich právně irelevantní. Stejně tak je podle nich právně i věcně irelevantní námitka související s Teplárnou Zlín.

III. Posouzení věci krajským soudem

7. 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.“).
8. 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.
9. Pokud jde o aktivní legitimaci navrhovatele nemá soud pochybnosti o tom, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu. Navrhovatel vyčerpal i námitky v řízení o návrhu.
10. Před vypořádáním samotných návrhových bodů soud konstatuje, že 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.“

11. 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. Navrhovatel zdůrazňuje nevhodnost území pro bydlení, ale opomíjí stanovené podmínky, které umožňují výstavbu za dodržení ochranných opatření s ohledem na okolní provozy (viz níže).
12. 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).

a) Stávající způsob využití pozemků

13. V případě prvního návrhového bodu, který se týkal stávajícího způsobu využití ploch navrhovatelem, soud neshledal důvody, proč by měl návrhu vyhovět. V první části tohoto bodu se navrhovatel obsáhle věnoval popisu toho, jakým způsobem své pozemky využívá a popsal výrobní provoz, který probíhá v budově, kterou pronajímá konečným uživatelům, vč. plánovaného budoucího rozšíření provozu. Poukázal i na to, že umístění smíšené zóny, resp. městského centra, do průmyslového areálu je nepochopitelné a bude s největší pravděpodobností docházet ke sporům o dodržování hygienických norem, navrhované řešení podle něj narušuje ucelenost výroby a z dotčených ploch ji vytlačuje. Ve vztahu ke svým právům namítl, že sice navrhované OOP umožňuje kontinuální využití existující stavby navrhovatele, nicméně zasahuje do jeho práv tím, že znemožňuje jeho rozvoj, neboť jakékoliv zásahy do vnějšího půdorysného či výškového ohraničení budou muset respektovat nově nastolený stav.
14. Soud se proto zabýval tím, zda změna územního plánu do práv navrhovatele skutečně zasahuje, resp. zda je zde reálná pravděpodobnost zásahu do hmotných práv navrhovatele jakožto vlastníka pozemků (a provozovatele podnikatelského provozu).
15. Při posouzení otázky dotčení práv navrhovatele se jedná o situaci, která se poněkud vymyká „standardním“ obavám vlastníků nemovitostí na území, 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.

16. 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 znepríjemňující 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.
17. 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. Stěžejním důvodem je poměrně zásadní proměna charakteru lokality Rybníky (byť nakonec jen v části lokality).
18. 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.
19. 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. Ke konkrétním tvrzením navrhovatele viz test proporcionalit v bodu d) této části rozsudku.

b) Rozpor s PÚR a ZÚR

20. V případě namítaného rozporu s Politikou územního rozvoje a Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje je jádrem argumentace navrhovatele nedodržení požadavku na umístění ploch pro obytnou zástavbu s dostatečným odstupem od průmyslových areálů.
21. Soud předně musí odkázat na to, že ze spisového materiálu jasně plyne, že odpůrce, resp. pořizovatel obdržel k návrhu změny č.4B dne 28. 8. 2023 souhlasné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování z hlediska souladu s PÚR ČR, a ZÚR Zlínského kraje. Následně si vyžádal stanovisko nové k aktualizaci č. 6 PÚR a nadřízený orgán soulad s PÚR potvrdil dne 18.12.2023. Formálně proto není odpůrci co vytknout.

22. Ostatně PÚR i ZÚR hovoří ve svých podmínkách o vymezení *ploch pro obytnou zástavbu* a v nyní projednávané změně územního plánu není v ploše přestavby č. 1184, P 78, umístována plocha určená výlučně pro obytnou zástavbu. Z napadeného OOP plyne, že předmětná plocha je vymežována jako *smíšená plocha obytná*, přičemž její primární účel není umístění bytových domů. Naopak lze z napadeného OOP seznat, že se má jednat o plochu, ve které bude docházet ke kombinovanému umístění staveb pro výrobu, služby, veřejná prostranství a též *i pro* bydlení s tím, že jak pro stavby pro výrobu, tak pro stavby pro bydlení jsou stanoveny specifické podmínky, které u staveb pro bydlení představují požadavek na akusticky chráněné stavby, tj. materiálně se v případě bytových a rodinných domů jedná o podmíněně přípustné využití.
23. Z mapových podkladů, které jsou součástí napadeného OOP, je sice patrné obklopení plochy SO.1 ze tří stran plochami V (výroba a skladování), SP (smíšené a výrobní) a DS (dopravní infrastruktury), nicméně tuto skutečnost nelze vykládat tak jednoduše, jak ji podává navrhovatel. Je totiž zřejmé, že severní část plochy SO.1 navazuje na další smíšené plochy obytné, zeleně a dále na plochy individuálního bydlení. Plochy DS na východní části plochy SO.1 tvoří předěl k plochám OK.1 (občanského vybavení – komerční zařízení) – prodejna Lidl, a z části plochy V (výroba) – teplárna, za plochami DS navazují další plochy pro komerční zařízení, plochy zeleně a bydlení. Je tedy patrné, že ze severního a severovýchodního směru na plochu SO.1 navazují plochy buď pro bydlení nebo s nimi související. Fakt, že ze západu a z jihu (za řekou Dřevnice) navazují plochy areálu bývalého Svitu, kde probíhá výroba, je poměrně logické, neboť se v případě plochy SO.1 jedná o *plochu přestavby*, přičemž pojmově nelze přestavbu realizovat jinde, než na plochách, který slouží jinému účelu.
24. Z mapových podkladů lze dospět k závěru, že plocha SO.1 poskytuje dostatek prostoru pro to, aby v navazujících povolovacích procesech byl zajištěn odstup od výrobních areálů, a naopak zajištěna návaznost na stávající smíšené plochy obytné.
25. Zároveň je vhodné zdůraznit, že to budou právě navazující povolovací procesy, ve kterých bude muset být promítnut požadavek na odstupy výrobních a obytných budov, přičemž ani PÚR ani ZÚR není natolik konkrétní, aby odstupové vzdálenosti konkretizovala v potřebné míře podrobnosti. V tomto směru považuje soud za podstatné, že v souvislosti s budoucí přeměnou plochy je vyžadována realizace územní studie. Samotná velikost plochy SO.1, vč. ploch zeleně, které jsou patrné z leteckého snímku, který je obsahem posouzení SEA, vyvolává důvodný předpoklad, že se jedná o vhodnou plochu pro realizaci multifunkční zóny přestavby. Tomu odpovídají si souhlasná stanoviska dotčených orgánů veřejné správy, jako např. krajské hygienické stanice. Smyslem navrhovatelem citovaných částí PÚR a ZÚR je ochrana obytných zón, resp. lidského zdraví, před překračováním imisních limitů. V tomto směru napadené OOP jasně deklaruje ochranu před hlukem, přičemž zachování ostatních imisních limitů ochrany zdraví musí být součástí a nutnou podmínkou dalších povolovacích procesů, které vyplývají z norem veřejného práva.
26. Soud připomíná, že zcela správně odpůrce odkázal na i další požadavky PÚR, jako (16) 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); cíle (28) tj. pro zajištění kvality života obyvatel zohledňovat

potřeby rozvoje území v dlouhodobém horizontu. Soud nicméně s ohledem na shora uvedené neshledal potřebu porovnávat kolizi jednotlivých cílů PÚR (resp. jejich promítnutí v ZÚR) v rámci napadeného OOP, neboť samotný vstupní předpoklad navrhovatele, že nebyly dodrženy požadavky PÚR, resp. ZÚR v souvislosti s odstupovými vzdálenostmi výrobních a obytných ploch, považuje soud za nesprávný.

27. Na tomto místě považuje soud za vhodné připomenout, že 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 nadřízeného 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 neurčuje, 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 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) navrženo pouze jako podmíněné 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“.

28. Co se obecně týká odkazované územní studie, 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.
29. Územní studie je jedním z územně analytických podkladů. Jejím účelem je ověřit možnosti a podmínky změn v území. Slouží (bud') jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace, její změně a (nebo) pro rozhodování v území (§ 25 stavebního zákona).
30. 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).
31. 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 stanovena. 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.
32. 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 Nejvyššího správního soudu 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).

33. 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 rámeček pro budoucí povolování konkrétních záměrů, a tedy celkový charakter řešené lokality.

c) Zábor zemědělského půdního fondu

34. Pokud jde o námitky stran nedostatečného, resp. nesprávného odůvodnění záboru ZPF, tak mezi účastníky není sporné, že v rámci plochy přestavby U18, č. plochy 1184, funkčního využití SO.1 Občanského vybavení – komerční zařízení, o celkové výměře 6,07 ha, dojde k záboru pozemků ze ZPF, a to 1,06 ha v I. třídě ochrany ZPF v kulturách orná půda (0,48 ha) a zahrada (0,58 ha).
35. Podle § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve znění účinném v době přijetí napadeného OOP Zemědělský půdní fond tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není (dále jen „zemědělská půda“).
36. Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF lze zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.
37. Podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně ZPF při odejmutí zemědělské půdy musí být zohledněna a provedena vhodná opatření pro naplnění veřejného zájmu na zadržení vody v krajině.
38. Námitka žalobce vytrhává § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF z kontextu celého zákona a představuje izolovaný výklad práva pomíjející celkový smysl jak zákonné úpravy, tak i obsah celého napadené OOP.
39. Součástí vyhodnocení SEA je i letecký snímek dané lokality, ze kterého ve spojení s hlavním výkresem napadeného OOP jasně plyne, že na ploše přestavby U18 se nachází primárně zastavěná plocha, vč. silnic a několik ploch zeleně. Nelze sice jednoznačně konstatovat, že se jedná celkově o zastavěnou plochu, nicméně je zcela zjevně patrné, že zelené plochy (a tím méně zastavěné plochy) neplní funkci zemědělskou. Jedna velká „nezastavěná“ plocha zeleně je dominantně obsazena elektrickou trafostanicí a elektrickým vedením vysokého napětí, vč. stožárů vysokého napětí. Další plochy zeleně slouží jako parkoviště a pouze ve zcela okrajové části je plocha zeleně, která neslouží k obsluze stavebních objektů (a tato je v poměru k ostatní zcela marginální). Naprosto nelze hovořit o tom, že by dané plochy mohly plnit funkci orné půdy nebo zahrady, resp. by mohly být v budoucnu využívány ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF.
40. Soud má shodně s OZNŘ i odpůrcem za to, že plocha byla zemědělskému účelu materiálně odňata již v minulosti, kdy byla na dotčené pozemky umístěna výrobní zařízení, resp. začaly být využívány k jejich obsluze, přičemž změna územního plánu v tomto směru jen dává do souladu faktický a právní stav. V původním územním plánu před přijatou změnou byla plocha, kterou nyní zabírá plocha přestavby vymezena jako plocha dopravní infrastruktury, čili ani před nyní posuzovanou změnou nepočítal územní plán s tím, že by se kdy v dané lokalitě mělo jednat o využívání pozemků zemědělským způsobem.

41. Jinými slovy, soud dospěl k závěru, že zemědělská půda I. třídy ochrany v území U18 byla v napadeném OOP určena k jinému než zemědělskému účelu v situaci, kdy veřejný zájem na přestavbě dané lokality, vč. zachování stávajícího využití výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu v dané lokalitě, neboť hodnotná zemědělská půda v dané lokalitě byla pravděpodobně výrobou nevratně znehodnocena, tudíž její další ochrana v podobě ZPF je nadbytečná.
42. Tomuto závěru odpovídá jak hodnocení SEA, tak i stanovisko orgánu ochrany ZPF č. j. MZP/2023/240/1780 ze dne 18. 10. 2023 s odkazem na dřívější stanovisko č.j. MZP/2022/570/829 ze dne 29.7.2022, na které odkázal odpůrce ve svém vyjádření.
43. Odůvodnění OOP je dostačující i v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, neboť odkazuje na zjevnou situaci v místě, která je dána aktuální existencí průmyslového areálu na dotčených pozemcích. Odpůrce v odůvodnění změny výslovně odkazuje na to, že v do té doby platném územním plánu byla v této lokalitě zamýšlena zastavitelná plocha dopravy, dále na to, že v souvislosti se změnou územního plánu bude požadováno vytvoření kvalitních veřejných prostranství, a na to, že součástí dotčených ploch mají být plochy městské zeleně (srov. str. 50, resp. 52 odůvodnění).
44. Dále je v odůvodnění OOP na str. 88 výslovně uvedeno: „*Plocha představuje zábor v rozsahu 1,06 ha v I. třídě ochrany ZPF v kulturách orná půda (0,48 ha) a zahrada (0,58 ha). Jedná se o změnu využití výrobních ploch, které jsou součástí zastavěného území a nejsou pro zemědělské účely využívány. Dotčené zemědělské pozemky představují z velké části zpevněné plochy areálů. Změnou č. 4B se nastavuje nová funkce umožňující revitalizaci stávajících areálů (přestavba).*“ Obě uvedené skutečnosti, tj. že se jedná o plochy v zastavěném území a že tyto plochy nejsou zemědělsky využívány, odpovídají jak stanovisku SEA, tak obecně obsahu správního spisu.
45. V odůvodnění OOP je dále odkaz na souhlasná stanoviska (srov. str. 35): „*Plocha byla kladně projednána v procesu pořizování změny územního plánu se všemi dotčenými orgány a rovněž samotný Krajský úřad Zlínského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství jako příslušný orgán podle § 22 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve smyslu ustanovení § 10i uvedeného zákona, vydal ke koncepci změny č. 4B ÚP Zlín souhlasné stanovisko.*“
46. Jakkoliv si lze jistě vždy představit podrobnější odůvodnění jakéhokoli OOP, tak v nyní projednávané věci je situace kolem záboru pozemků v ZPF natolik zřejmá, že podrobnější odůvodnění nepovažuje soud za nutné.
47. Pokud jde o opatření pro zadržení vody v krajině, tj. § 4 odst. 4 zákona o ochraně ZPF ve znění účinném v době vydání napadeného OOP, soud z obsahu odůvodnění napadeného OOP, jak je citováno výše, shledal, že nadále má být při přestavbě dané lokality kladen důraz na existenci veřejných prostranství v daném místě. Zároveň ze stanoviska SEA vyplývá požadavek na vytvoření prostoru pro zeleň v dostatečném pásu s umístěním vegetace. Soud proto neshledal, že by změna OOP neobsahovala opatření pro naplnění veřejného zájmu na zadržení vody v krajině. V té souvislosti bude na dalších řízeních, aby tento požadavek byl důsledně zohledněn a promítnut do navazujících povolovacích procesů.

d) Neodůvodněnost potřeby nových ploch přestavby

48. V dalším návrhovém bodu brojil navrhovatel proti odůvodněnosti potřeb nových ploch přestavby. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 As 220/2016 ze dne 28. 2. 2017 s tím, že nemožnost využití jiných ploch stojí na podkladovém materiálu

označeného jako „*Expertní vyjádření II. k potřebě zastavitelných ploch pro bydlení ve statutárním městě Zlín*“ z ledna 2023 zpracované Institutem regionálních informací, s. r. o., jehož validitu navrhovatel zpochybnil proto, že ho považuje za tendenční ve prospěch prosazení změny na plochu SO.1 a také za nepřezkoumatelný. V další části návrhového bodu podrobně brojil právě proti „*Expertnímu vyjádření*“.

49. S ohledem na obsah návrhového bodu se soud zabýval primárně otázkou využitelnosti „*Expertního vyjádření*“ pro účely napadeného OOP ve vztahu k dotčeného ploše přestavby.
50. Z obsahu spisového materiálu a z odůvodnění napadeného OOP je zcela zřejmé, že navrhovatel nereaguje na vývoj přijímání napadeného OOP. Soud ze správního spisu ověřil, že „*Expertní vyjádření*“ bylo terčem kritiky ze strany řady subjektů a že pořizovatel proto provedl výpočet potřeby ploch pro bydlení znovu, a to, jak sám uvedl, na základě doložených statistických údajů z ČSÚ o vývoji počtu obyvatel, bytů, zalidněnosti obydlených bytů, přírůstku neobydlených bytů a přírůstku bytů v zastavěném území. Tímto výpočtem bylo prokázáno, že město Zlín pro svůj rozvoj do budoucna potřebuje další rozvojové plochy bydlení, a to v poměru 48,6 % pro RD a 51,4 % pro BD. Celkem je potřeba vyčíslena na 328 ha ploch. Výpočet včetně odůvodnění je součástí odůvodnění změny 4B. Z navrhovatelem odkazovaného „*Expertního vyjádření*“ zůstala podkladem OOP pouze příloha č. 2, která se zabývá analýzou velikosti pozemku potřebného pro výstavbu rodinného domu.
51. Námitky navrhovatele proti obsahu „*Expertního vyjádření*“ proto neposkytují relevantní podklad pro zrušení návrhem napadeného OOP.
52. Pokud jde o to, že plocha přestavby č. 1184 nebyla ve stávající územně plánovací dokumentaci uvedena v rezervách, s nimiž územní plán pro zastavitelnost bydlení počítá, soud konstatuje, že plocha jako taková je zastavěným územím a byla dotčena územní rezervou pro umístění dopravních staveb. Z napadeného OOP je patrné, že ani po jeho přijetí se nebude jednat o plochu, která je vymezena pro bydlení. Jak správně opakovaně uvádějí ve svých podáních odpůrce i OZNR cílem napadeného OOP je v případě dotčené plochy vytvoření polyfunkční plochy městského centra (SO.1), tzn. plochy smíšené, přičemž její využití k bydlení je toliko jedním z přípustných způsobů využití, který je navíc dále podmiňován dalšími opatřeními. Nelze proto plochu SO.1 považovat za plochu vymezenou pro bydlení a zcela logicky (a podle soudu i správně) nebyla při výpočtu ploch potřebných pro bydlení jako plocha přestavby zahrnuta.
53. Soud zároveň v tomto směru dospěl k závěru, že je ve vztahu k tomuto návrhovému bodu vhodné vypořádat se s proporcionalitou zásahu do práv navrhovatele, spočívající ve změně funkčního využití ploch v lokalitě Rybníky. Navrhovatel se obává tlaku nových obyvatel a jeho negativních dopadů na provoz jeho [zde soud navazuje na vypořádání námitek uvedeno v bodu a) této části rozsudku].
54. Při posouzení se postupuje 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 potřebnosti – 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.

55. 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.
56. Pokud jde o druhý krok testu (potřebnost), tohoto cíle by zjevně nemohlo být dosaženo ponecháním dosavadního funkčního využití území, jímž byly plochy pro dopravní stavby, výrobu a skladování.
57. 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.
58. 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 (nové) činnosti, které narušují kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo takové důsledky vyvolávají druhotně a současně. Umístění staveb pro bydlení je 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.
59. Navrhovatel i s odkazem na dokument „*Expertní vyjádření*“ k potřebě zastavitelných ploch pro bydlení ve 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.

60. A konečně, opatření ob stojí i ve třetím kroku testu, jímž je vážení hodnot stojících v kolizi. Pokud pro vážení ve vztahu k navrhovateli použijeme míru zásahu do jejich vlastnického práva a práva na podnikání na škále „nepatrný – mírný – podstatný – závažný – extrémní“, pak lze mít za to, že se jedná o omezení dosahující stupně mírného. Navrhovatel bude moci pozemky ve svém vlastnictví využívat ve stejném rozsahu jako dosud. Navrhovatelem pociťované 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. Předně se jedná ze strany navrhovatele o nijak konkrétně tvrzené změny, a dále z OOP vyplývá, že i v případě dotčených ploch může dojít k rozšíření výroby za podmínky, že se bude jednat o nerušící výrobu. 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 nepřipustného (neproporcionálního či diskriminačního) zásahu do práva dotčené osoby. Takový nepřipustný zásah však soud v tomto případě neshledal. Směřování odpůrce k přestavbě průmyslových zón je jeho legitimním rozhodnutím a bude na navrhovateli, aby se v případném rozšíření výroby vyrovnal se stanovenými podmínkami stejně, jako se s nimi musí vyrovnat případní stavebníci obytných budov, neboť 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 v území, jehož funkční využití je předmětem regulace napadeného OOP.
61. Nepatrné až mírné dotčení práv navrhovatele v podobě nutnosti strpět případné tlaky na omezení či ukončení činnosti ze strany nových obyvatel v sousedství podle soudu nepřevažuje nad zájmem města na využití plochy k různorodějším účelům. A v takové situaci nejde o nepřiměřený zásah do práva navrhovatele, jež by mohl případný zásah soudu opodstatňovat.

e) Teplárna Zlín s.r.o.

62. Z mapových podkladů, resp. z výkresů přezkoumávaného OOP jasně vyplývá, že výrobní areál Teplárny Zlín, s.r.o. se nachází mimo přestavbovou plochu č. 1184 (U18), neboť leží částečně na opačném břehu Dřevnice (s napojením na železniční trať) a částečně na opačné

straně ulice Nábřeží (v blízkosti prodejny Lidl). V území dotčeném změnou se nachází pouze již výše označená trafostanice, resp. elektrorozvodna.

63. Samotný hluk z provozu teplárny nijak nebrání vymezení území jako území pro přestavbu. Bude otázkou případných povolovacích řízení, zda budou splněny hlukové podmínky pro výstavbu, když současná výroba je v dané lokalitě nadále povolena.
64. Pokud jde o rozšiřování teplárny, není navrhovatel oprávněn uplatňovat námitky za jiné subjekty. Jestliže společnost Teplárny Zlín, s.r.o. vnímala vymezení přestavbové plochy č. 1184 (U18) jako zásah do svých budoucích záměrů, měla právo brojit proti napadenému OOP samostatně. K možnému rozšíření teplárny soud připomíná, že na ploše dotčené posuzovaným OOP se nachází pouze elektrorozvodna teplárny. Ploch, na kterých se nachází vlastní provoz teplárny, se změna OOP netýká. Soud proto neshledal tvrzený zásah do práv navrhovatele.

f) Namítané porušení testu proporcionality a zásah do vlastnických práv navrhovatele

65. Soud se v případě této námítky na prvním místě shoduje s odpůrcem v tom, že žádné ustanovení jakéhokoliv právního předpisu neomezuje možnost podání podnětu ke změně územního plánu pouze na pozemky, jejichž vlastníkem je podatel takového podnětu. Odpůrce správně dále uvedl, že stejně tak není omezena ani pravomoc zastupitelstva zohlednit při rozhodnutí o pořízení změny územního plánu podnět, který se netýká (pouze) pozemků osoby, která podnět podala.
66. Naopak, je zcela běžnou praxí v oblasti územního plánování, že jsou určité (typicky nestavební) pozemky pořízeny s vidinou možné změny územního plánu a změny účelového určení pořízených pozemků. V tomto směru je následně zcela běžné, že se v procesu přijímání změn územně plánovací dokumentace jednotliví vlastníci pozemků (zcela legitimně) snaží dosáhnout zákonem aprobovaným způsobem svého záměru (ať už prostřednictvím podnětů, námitek nebo připomínek). Soud proto nevidí nic nezákonného nebo snad neústavního v tom, že společnost CREAM SICAV, a. s. podala podnět ke změně územního plánu v dané lokalitě. Pro soud je v tomto směru zcela nepodstatné, jaké procento pozemků v dané lokalitě uvedená společnost vlastní.
67. Z obsahu správního spisu vyplývá, že k přijetí napadeného OOP odpůrce přistoupil z vlastního podnětu. Zároveň z něj plyne, že se napadené OOP týkalo více lokalit na území města Zlín, a soud podotýká, že k přijetí změny č. 4 došlo v několika fázích a několika opatřeními obecné povahy. Navrhovatel tak vliv společnosti CREAM SICAV, a. s. na přijetí napadeného OOP zjevně přeceňuje.
68. Ve shodě s OZNR soud odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012 ve věci sp. zn. II. ÚS 482/10, na který odkázal i odpůrce při vypořádání námitek navrhovatele v napadeném OOP, dle kterého: *„Při územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků, resp. všech zainteresovaných subjektů, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a volba konkrétní podoby využití určitého území nebude nakonec výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Orgány obce, které rozhodují, jsou omezeny požadavkem nevybočit z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Úkolem soudu při přezkumu souladu územního plánu s hmotným právem je právě bdít nad respektováním těchto mantinelů. Tím také soud brání jednotlivce před excesy v územním*

plánování.“ V případě přestavbové plochy č. 1184 (U18) jde o konflikt řady různých subjektů, které se cítí dotčeny na svých vlastnických právech. Stejně jako nyní navrhovatel namítá, že odpůrce vyšel vstříc OZNŘ, tak v opačném případě by mohly OZNŘ tvrdit, že odpůrce vyšel vstříc jiným vlastníkům pozemků. Soud nicméně dospěl k závěru (jak je konečně uvedeno i výše), že k zásahu do vlastnického práva navrhovatele obecně a zcela jistě ne ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod nedošlo. Žalobce není nijak omezen na svém stávajícím podnikání, přijatá změna OOP v místě jeho výroby nadále akceptuje jako přípustné využití a zároveň obecně platí, že nelze prostřednictvím nových OOP zasahovat do dříve povolených poměrů staveb. Nic na tom nemění to, že se jedná o plochu, která byla *„určena k výrobě a jako plocha průmyslová smíšená, neboť takto byla minimálně od dob budování firmy Baťa před více jak 100 lety.“* Fakt, že se jedná o průmyslový areál, ani to, že byl budován společností pana Bati, ani to, že byl budován před více jak 100 lety, neznamená, že nemůže dojít ke změně účelového využití dané lokality, resp. že existuje jakýkoliv právní nárok na to, že dané území bude „navždy“ využíváno k tomu, k čemu ho předurčil pan Baťa.

69. Tvrzení navrhovatele, že ostatní společnosti působící v dané lokalitě naplňují podstatnější cíle územního plánování než společnost CREAM SICAV, a. s. je ryze subjektivním hodnocením navrhovatele, které zjevně neobstálo oproti představě odpůrce v rámci výkonu jeho územní samosprávy. Soud se na rozdíl od navrhovatele nedomnívá, že přijetí posuzovaného OOP má vliv na zachování zaměstnanosti a hospodářského růstu nebo alespoň jeho stagnaci, neboť podnikajícím subjektům není do budoucna nijak bráněno ve výkonu jejich podnikání. Z ničeho neplyne, že by schválením navrhované změny – přestavby plochy č. 1184 mělo fakticky dojít k likvidaci podnikání v dané lokalitě. Konečně budou to ty subjekty, které by usilovaly o realizaci svých záměrů v dané lokalitě, které budou muset akceptovat existenci výroby, která není nadále územním plánem nijak zakázána.

70. K samotnému testu proporcionality soud odkazuje na výše uvedené.

g) Nesprávné vyhodnocení námitek

71. Předem vypořádání tohoto návrhového bodu soud konstatuje, že se odpůrce zabýval námitkami navrhovatele důsledně a podrobně. Navrhovatel podával námitky dvakrát, přičemž v návrhovém bodu XII. nijak blíže datem nespecifikuje námitky, jejichž nesprávné vyhodnocení namítá, tj. zda se jedná o námitky ze dne 20. 4. 2022 v OOP rubrikované jako Q6., nebo zda se jedná o námitky ze dne 30. 8. 2023 vypořádané v OOP pod bodem 2b. Dále je patrné, že se obsahově jedná o body, které navrhovatel reprodukoval v námitkách nezákonnosti, kterým se soud věnoval výše. Pokud jde o návrhový bod XII., tak soud nad rámec všeho výše uvedeného dále uvádí následující.

Koexistence výrobní činnosti se smíšenou zástavbou

72. Pokud jde o závěry odpůrce stran koexistence povolené výrobní činnosti se smíšenou zástavbou a stran případných stížností obyvatel, tak ty jsou obsahem vypořádání námitek Q6. i námitek 2b. Zejména v případě vypořádání námitek 2b. se jedná o poměrně komplexní závěry k části II. námitek, které navrhovatel podle názoru soudu nepatřičně zjednodušuje. Odpůrce totiž zdůraznil, že změna územního plánu nijak navrhovatele neomezuje na současné výrobě a způsobu využívání objektů s možností rozvoje jeho výroby za podmínek, které do budoucna stanovuje územní plán (nerušící výroba). Podrobně se odpůrce vyjádřil i k možným konfliktním situacím. Soud musí souhlasit s odpůrcem, že řízení o splnění podmínek provozu zařízení navrhovatele nemusí být nutně spojena se změnou územní

plánu. Je podstatné, jak správně uvedl odpůrce v rozhodnutí o námitce, že v případě splnění povinností navrhovatelem, nemůže být budoucí vlastník ve sporech s navrhovatelem úspěšný. Podstatné je i to, že případná bytová výstavba v lokalitě je povolena pouze jako přípustná za splnění podmínek splnění ochrany před hlukem, tudíž případné spory s potenciálními budoucími vlastníky bytů jsou v současné době čistě hypotetické, jelikož primární otázkou pro případnou výstavbu bude zajištění ochrany před hlukem ze stávajících zdrojů. Stejně jako má navrhovatel nyní obavy o budoucí reakce potenciálních obyvatel dané lokality, tak případný developer se může obávat blokování výstavby prostřednictvím obstrukcí ze strany jiných vlastníků pozemků v dané lokalitě. Soud na vypořádání tvrzení odpůrce neshledává nic nezákonného nebo nesprávného.

Zábor zemědělského půdního fondu

73. V případě záboru ZPF odkazuje soud na vše shora uvedené. Není sporné, že se v případě dané lokality jedná o bonitní půdy I. třídy ochrany ZPF. Důvody, pro které došlo k umístění záměru v dané lokalitě jsou popsány výše. Pokud jde o zasakování vod, resp. jejich zadržení v krajině, odpůrce uvedl v rozhodnutí o námitkách, že se jedná o přílišnou podrobnost nad rámec územního plánu a bude k tomu zpracována územní studie. Způsob, jakým se vypořádal odpůrce se související námitkou, považuje soud ve spojení s obsahem správního spisu za zcela dostačující a nevidí v něm žádnou nesprávnost nebo nezákonnost. K právním souvislostem záboru ZPF a k požadavku na zpracování územní studie odkazuje soud na výše uvedené.

Využití jiných vymezených zastavitelných ploch

74. Soud nesouhlasí s navrhovatelem v tom, že by plochy SO.1 měly být zahrnuty do výpočtu potřebnosti vymezení dalších ploch bydlení. Odpůrce zcela správně odkázal v rozhodnutí o námitkách na to, že rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017 ve věci sp. zn. 4 As 220/2016 na nyní posuzovanou věc nedopadá, neboť nedochází k přeměně původně nezastavitelné plochy na plochu zastavitelnou. Z obsahu napadeného OOP jasně plyne, že plocha SO.1 je vymezena jako plocha *smíšená*, přičemž umístování staveb je podmíněno předpokladem zajištění ochrany před hlukem ze stávajících zdrojů hluku v průmyslové lokalitě. Odpůrce logicky uvedl, že k v případě smíšených ploch, nad to v tomto případě i s omezením daným ochranou před hlukem, nelze dopředu zohlednit a předvídat množství bytů v dané lokalitě, neboť dominantním určením plochy přestavby není bydlení a v ploše má docházet k *dlouhodobé* transformaci území. Závěry odpůrce uvedené v rozhodnutí o námitkách považuje soud za správné.

Pochybnosti navrhovatele o využitelnosti městského centra

75. Pokud jde o poslední tvrzení navrhovatele, soud v jeho obsahu neshledává prakticky žádné tvrzení stran nezákonnosti nebo nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného OOP. Není úkolem soudu vést polemiky s účastníky řízení o tom, jaký přístup zvýší nebo sníží atraktivitu města, nebo srovnávat jednotlivá pracovní místa. Územní plánování je výrazem územní samosprávy obce, OOP bylo přijato zastupitelstvem obce a jako výraz samosprávy obce ponese její politická reprezentace i politickou odpovědnost za územní plán.
76. V intencích uplatněného bodu soud neshledal, že byl napadené OOP bylo prosazováno odpůrcem způsobem, „*kdy je proti vůli navrhovatele jako vlastníka budov měněno využití území, je mu dáváno najevo, že výroba je v dané lokalitě nežádoucí.*“ Navrhovatel je *jeden z vlastníků* pozemků v dané lokalitě. Stejně jako má navrhovatel pocit, že není dostatečně

přihlíženo k jeho zájmům, tak může mít obdobný pocit OZNŘ. Navrhovatel zaměňuje svoje oprávnění využívat své pozemky a stavby vyplývající z vlastnického práva za svůj zájem na neměnnosti podmínek v území, na což ale nemá žádný právní nárok.

IV. Závěr a náklady řízení

77. 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].
78. 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.
79. 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 4. června 2025

Petr Polách
předseda senátu