ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Petra Pospíšila, soudkyně Lenky Bahýľové a soudce Martina Kopy ve věci

navrhovatelů: a) **KALINA industries s. r. o.**, IČO 27758991
sídlem U Tescomy 255, 760 01 Zlín

b) **ROVENIKA s. r. o.**, IČO 28261062
sídlem Merhautova 960/84, 613 00 Brno

c) **P. K.**
bytem X

d) **P. K.**
bytem X

e) **Ing. Zdeněk Krátký**, IČO 63462583
sídlem Nábřeží 7037, 760 01 Zlín

f) **AGENTURA OSMA, a. s.**, IČO 40942171
sídlem Rybníky IV 7059, 760 01 Zlín

g) **ACE-TECH s. r. o.**, IČO 27419185
sídlem Rybníky V 5681, 760 01 Zlín

h) **authentic technology s. r. o.**, IČO 29268982
sídlem Nivy I 5272, 760 01 Zlín

i) **DAVEX – CZ, spol. s r. o.**, IČO 25506234
sídlem Rybníky VI 7061, 760 01 Zlín

j) **BMKco. s. r. o.**, IČO 26266920
sídlem Kvítkovická 1533, 763 61 Napajedla

k) **IMONT, s. r. o.**, IČO 46342681
sídlem Nábřeží 719, 760 01 Zlín

l) **PARTR reality s. r. o.**, IČO 05664144
sídlem Všemina 234, 763 15 Všemina

m) **SPO spol. s r. o.**, IČO 44005067
sídlem Nábřeží 674, 760 01 Zlín

n) **TAŠ-STAPPA beton, spol. s r. o.**, IČO 25593625
sídlem Zálešná III 2616, 760 01 Zlín

o) **D. T.**
bytem X

p) **D. M.**
bytem X

q) **ANC real, a. s.**, IČO 05593026
sídlem Nábřeží 737, 760 01 Zlín

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Martinem Kandelem
sídlem Lešetín IV/777, 760 01 Zlín

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

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1. **CREAM SICAV, a. s.**, IČO 28545320
sídlem Nuselská 262/34, 140 00 Praha

2. **VIZIA a. s.**, IČO 27933408
sídlem Nuselská 262/34, 140 00 Praha
obě zastoupeny advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 4B územního plánu Zlína, které nabylo účinnosti dne 24. 2. 2024, v textové i grafické části změnové lokality U18 vymezené jako plocha přestavby č. 1184, P78

takto:

I. Návrh navrhovatelů a), b), c), d), e), f), h), i), k), l), m), n), o), p), q) **se zamítá**.

II. Návrh navrhovatelek g) a j) **se odmítá**.

III. Navrhovatelé **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení vůči navrhovatelům a), b), c), d), e), f), h), i), k), l), m), n), o), p), q).

V. Odpůrce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o návrzích navrhovatelek g) a j).

VI. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

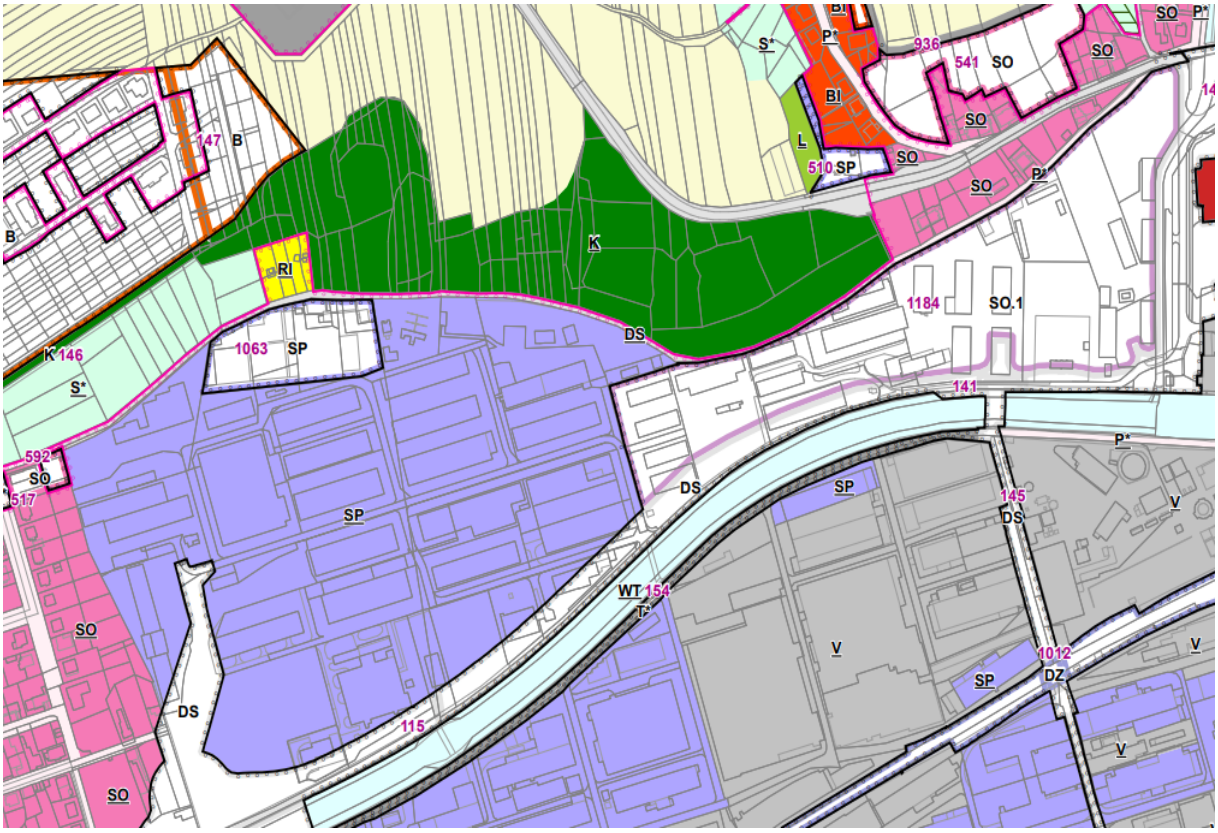
VII. Každé z navrhovatelek g) a j) **se** z účtu Krajského soudu v Brně **vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich advokáta Mgr. Martina Kandela. Navrhovatelky g a j) **se vyzývají**, aby ve lhůtě 10 dnů od doručení tohoto rozsudku sdělily soudu číslo bankovního účtu, na nějž mají být soudní poplatky vráceny.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé požadují, aby soud zrušil opatření obecné povahy – Změnu č. 4B územního plánu Zlína, která nabyla účinnosti dne 24. 2. 2024. Zpochybňují jak textovou, tak grafickou část změny, konkrétně v části lokality U18, vymezené jako plocha přestavby č. 1184, P78 (dále též jen „napadené OOP“ nebo „změna územního plánu“).

2. Podstatou této změny je přeměna části lokality na území odpůrce označované jako „Rybníky“, v níž se dosud nacházely plochy smíšené výrobní („plochy SP“), plochy dopravní infrastruktury („plochy DS“) a plochy výroby a skladování („plochy V“), na lokalitu určenou mj. k bydlení. V této části jsou nově vymezeny plochy smíšené v centrální zóně – městské centrum („plochy SO.1“).



3. Navrhovatelé, kteří jsou vlastníky nebo uživateli pozemků ve fialové části vyseče územního plánu označené SP (směrem na západ od bíle označené plochy SO.1) s takovou změnou územního plánu nesouhlasí. Tvrdí, že došlo k nezákonnému zásahu do jejich vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) a práva na podnikání (čl. 26 Listiny). Odpůrce podle nich při pořízení změny nerespektoval původ, vývoj a současnou podobu areálu Rybníky, ani konstantní judikaturu správních soudů. Navíc podle nich nerealisticky posoudil své možnosti dosáhnout zamýšleného cíle.

II. Podmínky řízení

4. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou všichni navrhovatelé legitimováni k podání návrhu. Tuto otázku je soud povinen posoudit z úřední povinnosti. Ve svém vyjádření k návrhu však existenci návrhové legitimace rozporoval i odpůrce.

5. Podle § 101a odst. 1 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s."), *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*.

6. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu („NSS") ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *Vysoká nad Labem*, je 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.

7. Rozšířený senát dále uvedl (bod 35): „*(...) Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci – buď právo nakládat věcí je přímo součástí vlastnického práva (pak jde o výkon vlastnického práva), nebo vyplývá z omezení vlastnického práva jiných osob k dotyčné věci (pak jde o věcné právo k věci cizí, které může mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu), anebo jde o právo relativní, poskytnuté tím, kdo je oprávněn přímo či zprostředkovaně věcí disponovat (typicky právo nájemní či podnájemní, ale i výpůjčka aj.). (...)*."

8. Navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být (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 (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem...) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou. Nájemce, podnájemce či vypůjčitel však nemohou být v případě územního plánu na svých právech dotčeni způsobem, jaký má mysli § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť jejich práva se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil na základě příslušné smlouvy zakládající jejich relativní práva. Uvedené osoby tedy musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím těch, kdo jim užívání věcí dotčených územním plánem umožnili*."

9. 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 územní 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“.

10. Na citovaných závěrech rozšířeného senátu NSS, které jsou ustálenou judikaturou, navazují četná rozvíjející rozhodnutí téhož soudu (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, rozsudky 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 procesní legitimace v případě uživatelů či nájemců nemovitostí viz usnesení 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 procesní legitimaci „sousedů“ viz např. rozsudky 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, a zde odkazovaná judikatura).

11. Pro posouzení *procesní* legitimace jednotlivých navrhovatelů v této věci lze pro přehlednost dosavadní judikaturu shrnout takto:

> [1] tvrzení o zásahu do vlastnického práva k nemovitostem na území regulovaném územním plánem zpravidla zakládá procesní legitimaci navrhovatele,
>
> [2] tvrzení o zásahu do vlastnického práva k nemovitostem mimo území regulovaného územním plánem zakládá procesní legitimaci tehdy, nelze-li přímé dotčení práv navrhovatele na první pohled vyloučit,
>
> [3] procesní legitimaci nelze účinně vystavět na tvrzení o zásahu do práv vyplývajících z takových vztahů k nemovitým věcem v území, jež mají relativní povahu.

12. Je nespornou skutečností, že ani jeden z navrhovatelů nemá vlastnické právo k pozemkům (nemovitostem) umístěným v plochách, jež jsou změnou územního plánu regulovány, resp. u nichž došlo v důsledku napadeného OOP ke změně funkčního využití. Ani jeden z navrhovatelů tedy není procesně legitimován proto, že by spadal do shora vymezené skupiny [1]. Svoji procesní legitimaci zakládá většina navrhovatelů na tvrzení, že změnou územního plánu budou negativně dotčeni na svých právech jako vlastníci nemovitostí sousedících s regulovaným územím, byť nikoli bezprostředně sousedících. Výjimkou jsou navrhovatelky g) a j), které takové právo k sousedícím pozemkům nemají, a které tak spadají do skupiny [3].

13. V případě navrhovatelek g) a j) nebylo možné dospět k závěru o splnění podmínky *návrhové* legitimace. Soud uvedené účastnice prostřednictvím jejich zástupce zpravil usnesením ze dne 3. 3. 2025, č. j. 66 A 2/2025-428, o pochybnostech ohledně této podmínky řízení. V podání ze dne 13. 3. 2025 vyjádřily navrhovatelky g) a j) s tímto náhledem soudu na jejich procesní legitimaci nesouhlas s tím, že jej považují za nepřípustně restriktivní a dlouhodobě neudržitelný. Argumentovaly textem právní úpravy, principem tzv. racionálního zákonodárce, a poukázaly na odlišnost situace řešené v usnesení NSS ve věci *Vysoká nad Labem*, kdy nebyla procesní legitimace přiznána pachtýři z pachtovní smlouvy o zemědělském pachtu. Navrhovatelky g) a j) však provádějí mnohem sofistikovanější činnosti, konkrétně navrhovatelka g) se zabývá obráběčstvím. Vybudování podmínek pro toto podnikání je náročnější a nákladnější, nelze s ním skončit „ze dne na den“. Dále navrhovatelky g) a j) argumentovaly, že vlastník pozemku se za „svého“ nájemce či pachtýře nemusí chtít proti změně územního plánu bránit, a že by tak bylo v rozporu s právem na spravedlivý proces, aby se obrany nemohl nájemce či pachtýř domáhat, neboť zrovna práva těchto osob jsou nejvíce (přímo) zasažena.

14. K této argumentaci navrhovatelů soud odkazuje na již zmiňované usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci *Vysoká nad Labem*, v němž byl pohled navrhovatelů zvažován (proti zúžení návrhové legitimace se s ohledem na znění právní úpravy stavěl v podobném duchu první senát NSS); tento pohled však zjevně nepřevážil a rozšířený senát se sjednotil na závěru, že nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem (pozn. krajského soudu – tím méně pak nájemce nemovitosti na území, jehož funkční využití se územním plánem či jeho změnou nemění) není procesně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení tohoto územního plánu nebo jeho části.

15. Soud nepovažuje tento závěr za překonaný či neudržitelný, neboť odpovídá povaze a smyslu územně plánovací regulace. Ochranu je na místě poskytovat primárně osobám, kteří mají „přímý a nezprostředkovaný“ vztah k danému území. Pokud vlastník pozemku nebude mít zájem či vůli bránit se proti územnímu plánu za „svého“ nájemce, nejedná se o situaci, která by měla být řešena přenesením procesní legitimace na tohoto nájemce, nýbrž by měla být řešena v rámci vztahu mezi nájemcem a pronajímatelem (vlastníkem pozemku).

16. Přijatý závěr lze doplnit i argumentací odpůrce, který ve svém vyjádření k návrhu výslovně zpochybnil procesní legitimaci navrhovatelky g) i tím, že nemohla jako nájemce nemovitostí podat proti změně územního plánu námitky. Toto právo totiž svědčí dle § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), pouze vlastníkům pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněnému investorovi a zástupci veřejnosti. Tzv. „racionální zákonodárce“ tedy úmyslně zúžil okruh oprávněných osob. Přiznat následně těmto osobám možnost podat návrh k soudu by bylo nelogické a odporovalo by zásadě subsidiarity, která je charakteristická pro správní soudnictví.

17. Z uvedených důvodů soud návrh navrhovatelek g) a j) odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byl podán osobami k tomu zjevně neoprávněnými. Tyto navrhovatelky neodstranily pochybnosti soudu o jejich návrhové legitimaci a soud proto postupoval v souladu s poučením poskytnutým v usnesení ze dne 3. 3. 2025, č. j. 66 A 2/2025-428.

18. Co se týká *procesní* legitimace ostatních navrhovatelů, ta spadá do shora vymezené kategorie [2]. 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 příslušejí (v případě územně plánovací dokumentace primárně práv věcných, resp. vlastnických) je na místě považovat podmínku návrhové legitimace za splněnou. Soud proto přiznal navrhovatelům a), b), c), d), e), f), h), i), k), l), m), n), o), p), q), k), *procesní* legitimaci a „vpustil“ je do řízení o věci samé.

19. Odpůrce tvrdil, že ani tyto osoby nejsou změnou územního plánu přímo dotčeny, protože jejich 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 navrhovatelé nejsou dotčeni na svých hmotných právech, a konkrétně zpochybnily i postavení navrhovatelky g). Podle jejich názoru by měl soud návrh zamítnout.

20. K tomu soud uvádí, že je nutno rozlišovat mezi procesní (návrhovou) legitimací, která je podmínku přípustnosti návrhu a legitimací věcnou, která je součástí posouzení důvodnosti návrhu. 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 vyhradit*

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 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). Otázka věcné legitimace navrhovatelů a), b), c), d), e), f), h), i), k), l), m), n), o), p), q), k) bude součástí meritorního posouzení návrhu [viz níže].

21. O splnění dalších podmínek řízení ve vztahu k naposled uvedeným navrhovatelům soud pochybnosti neměl, mohl tak přistoupit k věcnému projednání návrhu, při němž je 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.

III. Posouzení věci samé

22. V rámci posouzení důvodnosti návrhu je předně třeba zvážit, zda byli navrhovatelé změnou územního plánu skutečně zkráceni 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 nález Ústavního soudu 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).

23. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, vymezil *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 navrhovatelů

24. Soud se proto zabýval tím, zda změna územního plánu do práv navrhovatelů skutečně zasahuje, resp. zda je zde reálná pravděpodobnost zásahu do hmotných práv navrhovatelů jakožto vlastníků pozemků (a případně současně provozovatelů podnikatelských provozů) v sousedství plochy regulované změnou územního plánu.

25. Dotčení na svých právech v důsledku změny územního plánu spatřují navrhovatelé v obavě, že nastěhování nových obyvatel do ploch regulovaných změnou územního plánu pro ně bude znamenat komplikace. Podle navrhovatelů totiž hrozí, že se noví obyvatelé budou proti jejich činnosti a jejímu případnému rozvoji bránit prostřednictvím dostupných právních institutů, což s sebou ponese prodlužování řízení a s tím spojené ekonomické ztráty.

26. Konkrétněji navrhovatelé poukázali na to, že noví obyvatelé území regulovaného změnou územního plánu mohou nedůvodně brojit proti jakémukoliv rozšiřování provozů navrhovateli, a to kvantitativnímu či kvalitativnímu (zavádění nových technologií); ale též

mohou svými podněty iniciovat u správních orgánů různá řízení za účelem kontroly dodržování limitů stanovených příslušnými normami (hluk, prašnost apod.).

27. Navrhovatelé tvrdí, že zatímco nové obyvatele by toto jejich chování tzv. „nic nestálo“, pro navrhovatele by jeho důsledky znamenaly vynucené zpoždění minimálně v jednotkách měsíců, a s tím související komplikace v provozu či vynakládání dalších finančních prostředků navíc, nemluvě o případné neschopnosti plnit smluvní či zákonné závazky a s tím související sankce. Tyto důsledky jsou pro navrhovatele nepřijatelné.

28. Navrhovatelé si sice uvědomují, že budoucí obyvatelé nebudou moci úspěšně napadat existující provozy jen proto, že „přišli později“. Nicméně poukazují na to, že to nezabrání těmto obyvatelům iniciovat zbytečná správní řízení, která budou zdržovat a komplikovat jejich činnost. Tyto obavy nejsou podle navrhovatelů neopodstatněné – některé problémy tohoto typu již nyní pociťují, a to i ze strany obyvatel mimo areál Rybníky. Dále navrhovatelé tvrdí, že změnou územního plánu došlo ke znehodnocení jejich investic a snížení hodnoty jejich majetku[1].

29. Při posouzení otázky dotčení práv konkrétních navrhovatelů se v nyní projednávané věci 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 navrhovatelů (sousedů) negativně projevit. Navrhovatelé se totiž obávají budoucího „obtěžování“ ze strany nových obyvatel nemovitostí na plochách regulovaných změnou územního plánu, jež by se mohlo ve svých důsledcích negativně projevit v jejich majetkové sféře a provozu podnikatelské činnosti. Konkrétně tím, že tito noví obyvatelé budou

---

[1] Např. v případě **navrhovatelky a)** se jedná o investice ve výši cca 46 mil. Kč. Navrhovatelka a) v areálu Rybníky působí už více jak 35 let, přičemž v případě uvedené částky se jedná o investice jen od roku 2022. Mimo již realizované investice měla v plánu v tomto areálu realizovat další investice ve výši cca 30 mil. Kč. Všechny tyto investice byly v důsledku přijetí změny územního plánu znehodnoceny, přičemž v případě zachování této změny navrhovatelka nemá o další investice do areálu Rybníky zájem. Naopak, bude nucena hledat nové prostory pro svůj provoz, kdy náklady jen na nájem obdobně velkých prostor se pohybují v částkách v rozmezí 4–5 mil. Kč.

V případě **navrhovatelky i)** je tvrzeno, že bude znehodnocena hodnota jejího majetku ve výši cca 68 mil. Kč (hodnota budov je cca 30 mil. Kč a hodnota movitých věcí 38 mil. Kč).

V případě **navrhovatelky f)** se má jednat o investice v částce ve výši cca 310 mil. Kč (z toho 250 mil. Kč do strojního vybavení a 60 mil. Kč do nemovitých věcí, jen v posledních čtyřech letech tyto investice činily částku ve výši 80 mil. Kč; tato navrhovatelka v areálu Rybníky působí od roku 2005, za dobu svého působení dosáhla obratu ve výši cca 2 mld. Kč a na DPH odvedla částku ve výši cca 352 mil. Kč, zaměstnává 40 osob).

V případě **navrhovatelky m)** se za poslední tři roky jedná o investice ve výši cca 5 mil. Kč, z toho 4 mil. Kč do strojního vybavení a 1 mil. Kč do vodovodních a kanalizačních přípojek. Navrhovatelka m) dosahuje ročního obratu ve výši 70 mil. Kč, což se současně rovná i její hodnotě. V případě vybudování nového provozu mimo areál Rybníky by se pro ni jednalo o investici rovnající se částce ve výši 250 mil. Kč.

V případě **navrhovatelky l)** se jedná o investice ve výši cca 100 mil. Kč, u **navrhovatelky q)** se jedná o investice v částce cca 110 mil. Kč, **u navrhovatelky n)** činí hodnota EBITDA (zisk před úroky, zdaněním, odpisy a amortizací) částku ve výši 120 mil. Kč, přičemž navrhovatelka n) v areálu Rybníky působí 25 let a po celou dobu do areálu Rybníky průběžně investuje. V případě **navrhovatele e)** se pak jedná o investice ve výši cca 177,8 mil. Tento navrhovatel jen v roce 2024 dosáhl tržeb ve výši cca 95,4 mil. Kč, kdy státu na povinných odvodech odvedl částku ve výši cca 28,8 mil. Kč; tento navrhovatel zaměstnává 29 osob.

V případě navrhovatelů b), c), d), h), k) o), p) nebyl tvrzen údaj o hodnotě majetku či investic, jež mají být změnou územního plánu ohroženy. Pouze u navrhovatele o) je specifikováno, že tento navrhovatel je současně jednatelem navrhovatelky n).

využívat různé právní prostředky k eliminaci negativních externalit z podnikatelských provozů navrhovatelů do okolí svého nového bydliště či působiště, a že by to mohlo vést k omezení podnikání navrhovatelů.

30. Soud nejprve obecně uvádí, že 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 ovlivnit rentabilitu podniku či znemožnit jeho další rozvoj, může také dojít k postupnému nepřímému „vytlačení" těchto provozů z území.

31. Přestože územní plán představuje rámec pro budoucí rozhodování v území a existující provozní činnosti nejsou ohrožovány či omezovány bezprostředně, možné negativní dopady do práv navrhovatelů 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), v níž mají navrhovatelé nemovitosti využívané k různorodým provozním činnostem, zejména k těm činnostem, které mohou (nové) obyvatele sousedních nemovitostí obtěžovat, tj. průmyslová výroba rozličného charakteru, včetně těžkého průmyslu (provoz betonárky, slévárny), doprava spojená s těmito činnostmi atd.

32. Pro účely posouzení věcné legitimace nebylo nutné rozlišovat rozsah možného dotčení do práv (vlastnického práva a práva na podnikání) u těch navrhovatelů, kteří jsou vlastníci pozemků, na nichž je současně provozována podnikatelská činnost, resp. na nichž jsou umístěny nemovitosti k provozování takové činnosti. Jinými slovy, nebylo nutné posuzovat, u kterého z navrhovatelů je dán s ohledem na konkrétní využití nemovitosti v jeho vlastnictví potenciál k tomu, aby se stal terčem možné nevole ze strany budoucích nových obyvatel nemovitostí na sousedních plochách. V případě všech navrhovatelů, u nichž shledal existenci procesní legitimace, soud (vstřícně) takový potenciál dotčení hmotných práv předpokládá.

33. Důvodem k takovému postupu je v tomto případě zjištění, že změna územního plánu byla přijata právě 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.

34. Soud tedy navrhovatelům přisvědčil ohledně pravdivosti jejich tvrzení o možném negativním vlivu změny územního plánu do jejich práv (právní sféry) jakožto vlastníků nemovitostí (pozemků) v sousedství plochy regulované územním plánem, na nichž je či může být provozována podnikatelská činnost. To otvírá cestu k přezkumu zákonnosti napadené změny územního plánu.

Zákonnost napadeného OOP

35. Podstatou sporu je otázka, zda byla změna územního plánu provedena v souladu se zákonem. K posouzení této otázky soud přistoupil v rozsahu uplatněných námitek (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

36. Navrhovatelé výslovně neformulovali námitky směřující do vad procesu přijímání napadeného OOP. Postup přijímání napadeného OOP sice považovali 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). Neuvedli však konkrétně, v čem by měla spočívat protizákonnost postupu při pořízení změny územního plánu.

37. Navrhovatelé nebyli zkráceni na právu uplatnit své námitky, tohoto práva využili. 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 dostál (a navrhovatelé netvrdí, že by tomu tak nebylo), nemůže být návrhová argumentace vedená tímto směrem úspěšná.

38. Nyní uplatněné návrhové body jsou převážně hmotněprávního charakteru a soud je jednotlivě vypořádá. Při posouzení zákonnosti napadeného OOP přitom vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Argumenty navrhovatelů a reakce odpůrce a případně osob zúčastněných na řízení (s ohledem na rozsah jednotlivých vyjádření bude shrnuta jejich podstata) soud v rámci jednotlivých částí odůvodnění předřadil vlastnímu hodnocení. Před posouzením samotné návrhové argumentace je nicméně vhodné obecně zdůraznit stěžejní východiska, jimiž je soud při přezkumu územně plánovací dokumentace veden, a která bude respektovat.

39. Obecně platí, že stěžejním úkolem soudů při přezkumu územních plánů je ochrana jednotlivce před excesy a nedodržením zákonných mantinelů. Soudy jsou při přezkumu těchto aktů vedeny zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahů. Při posouzení přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele (jednotlivce) by měly postihovat pouze extrémní případy nezákonnosti, nikoli takové případy, ve kterých se obec pohybovala v rámci mezí daných zákonnými pravidly územního plánování (viz rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

40. Je totiž nutno respektovat, že přijatý územní plán (či jeho změna) je projevem práva na samosprávu. Představuje společenskou dohodu o využití území, do níž se promítají vzájemně konkurující zájmy, soukromé i veřejné. A obec má (samozřejmě v rámci zákona) široký prostor pro autonomní rozhodování, jakým způsobem bude dané území využito. Přestože je nutné zájmy vlastníků dotčených pozemků při pořizování územního plánu (stanovování způsobu využití jednotlivých ploch, resp. pozemků) zvažovat, neznamená to, že budou mít tyto zájmy vždy přednost před zájmy jinými. Na konkrétní podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50, srov. také usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).

41. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci *Vysoká nad Labem* vychází ustálená judikaturní praxe, že v případě zásahu do věcných (vlastnických) práv soud posuzuje, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře

a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Nesplnění některé z uvedených podmínek bude zpravidla důvodem pro zrušení územního plánu v té části, která s dotyčným zásahem souvisí. Není však úkolem soudu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru anebo nikoli. Zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. došlo-li k nepřiměřeným dopadům do práv jednotlivých osob (srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-36, či recentní rozsudek téhož soudu ze dne 27. 2. 2025, č. j. 4 As 255/2024-46).

Změna charakteru lokality, využití tzv. salámové metody

Argumentace navrhovatelů

42. Navrhovatelé poukázali na to, že areál Rybníky má historicky průmyslový charakter a jeho vznik je datován zejména do doby rozvoje obuvnického koncernu Baťa, jehož byl areál Rybníky součástí. Dosud je areál Rybníky využíván k podnikatelským účelům, jeho povaha se neměnila a byla takto respektována. To se změnilo v první polovině roku 2022.

43. V původním návrhu územního plánu se odpůrce snažil prosadit změnu, kterou by došlo v rámci celého areálu Rybníky *de facto* k jeho přeměně v obytnou zónu. V návaznosti na vlnu odporu odpůrce od tohoto záměru zdánlivě ustoupil. Původní návrh obsahoval více problematických změn, odpůrce se proto rozhodl pro jeho rozdělení na část 4A (s „bezproblémovými" změnami) a část 4B (napadené OOP). Podle navrhovatelů se jedná o záměrný postup, jak pomocí tzv. salámové metody, kterou Nejvyšší správní soud spojuje s účelovým obcházením zákona, dosáhnout původního cíle, tj. přetvořit celý areál Rybníky z průmyslové zóny na zónu obytnou, tj. s důrazem na dodržování příslušných limitů pro ochranu životního prostředí a kvalitu bydlení.

44. Podle navrhovatelů sahá počátek této „salámové metody" již do roku 2020. V této době odpůrce přijal změny územního plánu Zlína č. 3B či 3D, kterými byla část pozemků ve východní části převedena do ploch DS v souvislosti s plánovanou realizací dopravní stavby s názvem „Prštenská příčka". Tato stavba měla ulevit zahlcenému centru města. Dle navrhovatelů je s podivem, že odpůrce od tak významného stavebního projektu ustoupil. Jeho současná argumentace, že se na plochách DS nemůže provozovat výroba, průmysl a skladování, se tak jeví jako účelová.

45. Pokud odpůrce uvádí, že změna územního plánu byla přijata za účelem obnovy nebo opětovného využití „znehodnoceného" areálu Rybníky a s tím související změny stávající zástavby, není řečeno, o jaké konkrétní znehodnocené území se jedná. Ve východní části areálu Rybníky i nadále aktivně působí vícero subjektů, které mají společně s navrhovateli zásadní vliv na zaměstnanost v regionu. V areálu Rybníky se nenachází žádný tzv. brownfield. Odpůrce nemá o řešené lokalitě věcné a reálné znalosti.

Reakce odpůrce

46. 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.

47. Dále odpůrce konstatoval, 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.

48. Obavy navrhovatelů, že změna územního plánu povede k postupné proměně celé lokality Rybníky, nejsou podle odpůrce důvodné. V západní části lokality nedochází ke změně regulace. Odpůrce průběžně vyhodnocuje vývoj na svém území a přizpůsobuje mu územně plánovací dokumentaci v duchu zásady udržitelného rozvoje. Při vymezení plochy SO.1 zohlednil jak potřeby města na rozšíření městského centra, tak zájmy vlastníků, kteří zde dosud podnikají. I proto byla po prvním veřejném projednání změna návrhu významně zúžena a možnost zachování stávajících provozů byla výslovně zakotvena do podmínek využití této plochy.

49. K tvrzení navrhovatelů, že již v roce 2020 byla část východní části plochy P78 převedena do ploch DS kvůli výstavbě tzv. Prštenské příčky, odpůrce uvádí, že se ve skutečnosti jednalo o navazující „Pravobřežní komunikaci“, nikoli o Prštenskou příčku, pro niž bylo již vydáno stavební povolení. Tato dopravní plocha byla ze změny územního plánu vypuštěna, neboť odpůrce s ohledem na aktuální vývoj území zvolil jiné dopravní řešení. Nejedná se tedy o tzv. „salámovou metodu“, ale o legitimní reakci na nové podmínky a potřeby města. Navržené nové využití má navíc na své okolí výrazně nižší dopad než původně plánovaná dopravní infrastruktura nebo výroba a skladování.

50. Plocha přestavby P78 není v rámci změny územního plánu výslovně označena jako brownfield. Odpůrce v odůvodnění pouze obecně uvedl, že změna naplňuje cíle Politiky územního rozvoje, zejména v oblasti podpory revitalizace a polyfunkčního využití opuštěných areálů. Tato zmínka se však nevztahovala konkrétně k ploše P78, ale k obecné snaze řešit v rámci změny i území typu brownfields, které se v různých částech Zlína skutečně nacházejí (např. bývalá Malenovická pila nebo opuštěné koupaliště).

Replika navrhovatelů

51. Navrhovatelé považují za rozporné, že odpůrce označuje určité části areálu Rybníky za brownfield, tedy za „nevyužívané, zanedbané a případně kontaminované“ nemovitosti. Podle nich by za takových okolností nemohlo dojít ke splnění deklarovaného cíle změny územního plánu, ale spíše k jeho popření. Zároveň připomínají, že změna územního plánu nemění výrobní ani průmyslové plochy v přímém centru města, neboť před změnou šlo o plochy dopravní infrastruktury (DS), které navrhovatelům dosud nevadily.

52. Navrhovatelé odmítají, že by změna představovala hospodárné využití zastavěného území nebo výsledek koordinace soukromých a veřejných zájmů v areálu Rybníky. Upozorňují, že každý výrobní areál má své specifické charakteristiky, které je třeba individuálně zohlednit. Odpůrcem uváděný předpoklad, že změna povede k vytvoření nových pracovních míst, považují za spekulativní a nepodložený.

53. Dle navrhovatelů by budoucí využití areálu Rybníky mělo být přínosné pro všechny dotčené subjekty. Odpůrce podle nich mohl pro dotčenou část areálu zvolit jiné funkční využití – například technologický park. Umožnění výstavby bytových a rodinných domů považují vzhledem k charakteru okolního prostředí a povaze jejich podnikání za nevhodné.

Navíc poukazují na to, že ještě v roce 2020 byla v této části území plánována dopravní stavba. Ačkoli odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že došlo ke změně její trasy, v samotném odůvodnění napadeného opatření obecné povahy se k tomu konkrétně nevyjádřil.

54. Navrhovatelé rovněž upozorňují, že přístup do areálu Rybníky je fakticky zajištěn pouze jedinou komunikací. Tuto cestu by nově využívali nejen provozovatelé stávajících areálů, ale také budoucí rezidenti či provozovatelé nových aktivit ve východní části území. Takové zatížení by mohlo vést ke zvýšení dopravní frekvence a ke zhoršení dopravní bezpečnosti v lokalitě.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

55. Osoby zúčastněné na řízení se plně ztotožnily s vyjádřením odpůrce. 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. Území regulované změnou územního plánu bylo dosud tvořeno plochami smíšené výroby a převážně plochami silniční dopravy. 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.

56. Změna územního plánu umožňuje zachování stávající výroby v nezměněném rozsahu, a proto nezasahuje nepřiměřeně do práv současných vlastníků ani podnikatelů. Omezení spočívá pouze v nemožnosti rozšiřovat stávající výrobní aktivity. Právě toto omezení umožní postupnou proměnu území v souladu se současnými urbánními trendy. Součástí baťovského dědictví je i schopnost reagovat na změny ve společnosti a přizpůsobovat se jim.

57. Plocha přestavby P78 umožňuje polyfunkční využití. Stavby pro bydlení zde sice budou přípustné, avšak nepředstavují jediné ani nutně převažující využití. Odpůrce je při rozhodování o územním rozvoji vázán právními předpisy na ochranu zdraví a životního prostředí a musí vytvářet podmínky pro udržitelný rozvoj centra města. Plnění hygienických limitů bude povinností každého stavebníka. Pokud u konkrétního záměru nebude možné zajistit například dostatečnou ochranu před hlukem, nebude možné jej povolit. Navrhovatelé budou mít možnost uplatnit námitky v příslušných řízeních. Samotná obava z budoucích konfliktů s novými obyvateli však nemůže být důvodem pro zrušení změny územního plánu.

58. Rozhodování o rozvoji území je jedním ze základních práv územní samosprávy. Při zvažování různých veřejných a soukromých zájmů může dojít i k zásahu do vlastnických práv, musí však jít o zásah přiměřený, nikoli svévolný. Neexistuje právo vlastníka na zařazení jeho pozemků do konkrétní funkční plochy podle jeho představ. Územní plán je dynamickým nástrojem, který musí reagovat na měnící se potřeby území a jeho obyvatel. Odpůrce tedy jednal v rámci svých oprávnění i povinností.

59. Námitka navrhovatelů týkající se původně plánované Prštenské příčky je nepřesná. Od původního záměru dopravního řešení bylo legitimně upuštěno a využití dotčeného území bylo upraveno v souladu s aktuálními potřebami. Tento postup není projevem tzv. „salámové metody“, ale běžnou součástí procesu územního plánování. Přeměna plochy DS na SO.1 navíc přináší z hlediska dopadů na okolí příznivější výsledky.

60. Není pravda, že by odpůrce odůvodňoval změnu územního plánu potřebou revitalizace brownfieldů v areálu Rybníky. V dokumentaci ke změně není plocha P78 takto označena.

Odpůrcem uvedená argumentace k využití opuštěných areálů a hospodárnému využívání zastavěného území se vztahuje k rozvoji města Zlína jako celku, nikoliv specificky k této ploše.

Hodnocení soudu

61. 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

62. 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.

63. 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 podkroví pro bytové domy a stavby občanského vybavení
- využití území pro umisťování 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**

64. Argumentace navrhovatelů 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 plánovaní (§ 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.

65. 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*.

66. Navrhovatelé mají pravdu v tom, že pojmem „salámová metoda“ je v judikatuře označována jedna z forem obcházení právních předpisů. Jedná se však o pojem využívaný v souvislosti s obcházením právní úpravy posuzování vlivů (zejména záměrů) na životní prostředí. Záměry, které mohou mít jako celek negativní vliv na životní prostředí, nelze záměrně „drobit“ na záměry dílčí, jež samy o sobě posouzení EIA (Environmental Impact Assessment), případně SEA (Strategic Environmental Assessment) s ohledem na svůj rozsah či povahu nevyžadují. Nutno podotknout (jakkoliv se nejedná o podstatu vznesené námitky), že v případě změny územního plánu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí došlo.

67. Pro územně plánovací činnost, která postupné (dílčí) změny územní regulace předpokládá, však není pojem „salámová metoda“ v uvedeném smyslu příléhavý. Jakkoli je pravdou, že původním návrhem územního plánu mělo dojít k přeměně celé lokality Rybníky (tj. včetně její části, kde působí navrhovatelé), 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 navrhovatelů, včetně úvah o „salámové metodě“ od roku 2020 jako něčeho nedovoleného či nežádoucího, proto soud nepřisvědčil. 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).

68. Pokud jde o pojem *brownfield*, napadené OOP jej zmiňuje na s. 37, v rámci části G odůvodnění, tj. 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 neruší 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.

69. Pořizovatel sice pojem *brownfield* zmínil v souvislosti s plochou přestavby P78 (což mohlo u navrhovatelů 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, ostatně odpůrce to sám vyvrací. Soudu nicméně není zcela zřejmé, v čem navrhovatelé spatřují 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.

70. Navrhovatelé tvrdí, že změnu územního plánu nepovažují 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 právě 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 navrhovatelů. Takovou nezákonnost však nevykazuje samotné rozhodnutí o potřebě proměny charakteru lokality, o jejíž podobě či využití mají někteří dotčení aktéři jiné představy.

71. K poukazu navrhovatelů, 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 podmínce územní studie viz dále).

Nesmyslnost a nekoncepčnost využití území, rozpor s konstantní judikaturou

Argumentace navrhovatelů

72. Navrhovatelé považují záměr vybudovat obytnou zástavbu v dané lokalitě za nevhodný. Argumentují tím, že plocha by byla ze tří stran obklopena výrobními provozy – ze západu betonárkou, slévárnou a dalšími podniky, z jihu areálem Svit a z východu teplárnou a frekventovanou křižovatkou. Takové prostředí podle nich objektivně nesplňuje podmínky pro bydlení. Změna územního plánu podle navrhovatelů nemá žádné „vítěze“ kromě osob zúčastněných na řízení. Upozorňují, že vlastní cca 75 % pozemků v areálu Rybníky, zatímco osoby zúčastněné na řízení pouze 25 %. Přesto došlo ke změně využití celého areálu ve prospěch minoritních vlastníků a na úkor majoritních, kteří v lokalitě dlouhodobě působí a proti změně od počátku brojí. Změna podle nich nenavazuje na dosavadní vývoj území a postrádá racionální odůvodnění.

73. Stanovení povinnosti vypracovat územní studii podle navrhovatelů nepředstavuje žádnou reálnou záruku, že budoucí obytná zástavba nebude negativně ovlivňovat jejich provozy.

Není známo, jaké bude zadání studie, zda se na něm budou moci navrhovatelé podílet, ani zda budou jejich připomínky zohledněny. Podle navrhovatelů je postup odpůrce, který podmínil zpracování územní studie až následně, v rozporu s judikaturou NSS (rozsudek č. j. 1 Ao 2/2009-86). Navíc, podle rozsudku Krajského soudu v Praze (č. j. 55 A 98/2019-79) územní studie přestává být podkladem pro rozhodování, pokud je vyňata z evidence územně plánovací činnosti – což v tomto případě nastalo. Ačkoli se s územní studií počítá, údaje potřebné pro její zpracování stanoveny nebyly.

74. Navrhovatelé dále poukázali na to, že odpůrce nemá objektivně možnost dosáhnout sledovaného cíle, tj. vybudovat v řešené lokalitě nové městské centrum. Ve východní části totiž nevlastní téměř žádné pozemky, na kterých by se o dosažení sledovaného cíle alespoň pokusil.

75. Jako projev nekoncepčnosti uvádějí navrhovatelé i nerespektování koordinovaného stanoviska Krajského úřadu ze dne 19. 4. 2022. Podle něj navržená přestavba P78 narušuje udržitelný rozvoj území, zejména z hlediska životního prostředí pro novou obytnou zástavbu, není v souladu s Politikou územního rozvoje a nelze u ní zajistit kvalitní standard bydlení ani prostřednictvím izolační zeleně. Stanovisko dále uvádí, že i při splnění zákonných požadavků může být provoz některých výrobních činností obtěžující. Podle navrhovatelů měla být plocha P78 na základě tohoto stanoviska ze změny vyloučena. Pokud odpůrce považoval závazné stanovisko za nesprávné, měl iniciovat jeho přezkum.

76. Změna územního plánu je dále v rozporu s judikaturou správních soudů, která je navíc v řízení vykládána účelově. Navrhovatelé odkazují na rozhodnutí NSS (např. č. j. 9 As 171/2018-50, č. j. 1 Aos 3/2012-59 či č. j. 7 As 119/2017-43), podle nichž není obec „svrchovaným pánem“ území. Její pravomoc uspořádat územní poměry je limitována zákonem i ústavním pořádkem (např. č. j. 2 Ao 4/2008-88). Jedním z těchto limitů je i zachování kontinuity územního plánování – její narušení je nepřípustné, pokud vede k zásahu do vlastnických práv a práv na podnikání.

77. Podle konstantní judikatury lze k zásadní změně účelového určení ploch přistoupit pouze výjimečně, a to při výskytu objektivních skutečností s vážným dopadem na prostředí, hospodářství nebo soudržnost území. Taková změna musí být řádně odůvodněna. V tomto případě podle navrhovatelů nedošlo k relevantní změně okolností ani nebyly prokázány závažné důvody. Nešlo ani o nápravu původně věcně nesprávného řešení. Změna proto nebyla řádně odůvodněna a je z tohoto důvodu nepřezkoumatelná.

Reakce odpůrce

78. Odpůrce si je vědom průmyslové minulosti Zlína spojené s baťovskou tradicí. Tato tradice však neznamená, že by město muselo i nadále neomezeně tolerovat negativní vlivy průmyslu v centru bez snahy o změnu. I vznik Baťova areálu představoval ve své době zásadní přeměnu území, a nelze očekávat, že tento stav bude trvale neměnný. Samotnou podstatou „baťovské tradice“ jsou inovace, schopnost přizpůsobit se měnícím se podmínkám a snaha o rovnováhu mezi ekonomickým a sociálním rozvojem – což jsou hodnoty, které navržená změna územního plánu naplňuje.

79. Lokalita Rybníky již není uzavřeným průmyslovým areálem, ale různorodě využívaným územím, kde kromě výrobních provozů působí i pošta, univerzita, fitness centra či kavárna. Změna územního plánu na tento vývoj navazuje a umožňuje jeho postupný rozvoj směrem

k integraci do městského centra. Nejedná se tedy o zásah proti logice územního uspořádání, ale o přirozené pokračování jeho transformace.

80. Přeměna plochy P78 na plochu SO.1 představuje kompromis mezi soukromými zájmy vlastníků. Osoby zúčastněné na řízení usilovaly o změnu funkčního využití celé lokality Rybníky, zatímco jiní vlastníci žádali o zachování výroby. Odpůrce zohlednil oba přístupy a vymezil plochu SO.1 pouze ve východní části území – blíže centru a na pozemcích, které převážně vlastní právě osoby zúčastněné na řízení. V západní části zůstalo funkční využití zachováno ve prospěch výroby.

81. Územní studie bude sloužit k prověření prostorových podmínek budoucí výstavby a dopravního řešení celé plochy P78. Její zpracování je podmínkou pro umisťování staveb v této ploše. Navrhovatelé jako vlastníci dotčených pozemků budou mít možnost uplatnit námitky v navazujících řízeních, přičemž příslušné stavební úřady se jimi budou muset zabývat. Jejich práva tak budou zachována.

82. Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona může územní plán určit, že územní studie bude zpracována až po nabytí jeho účinnosti, přičemž rozhodování o konkrétních záměrech je jejím pořízením podmíněno. To platí bez ohledu na to, zda odpůrce dané pozemky vlastní – odpovědnost za kontrolu splnění podmínky má stavební úřad. Dokud nebude studie zpracována, nelze v ploše P78 povolit žádnou novou stavbu.

83. Judikatura, na kterou navrhovatelé odkazují ohledně omezeného práva obce uspořádat si své území, potvrzuje závěry obsažené v odůvodnění napadeného opatření. Odpůrce souhlasí s tím, že pravomoc obce je omezena zákonem – a tato omezení v projednávaném případě plně respektoval.

84. Odpůrce odmítá, že by změna územního plánu byla v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50. Většina plochy P78 byla původně vymezena pro dopravní infrastrukturu, avšak plánovaný silniční koridor se zde nakonec nerealizuje. Došlo tedy ke změně okolností, která si vyžádala revizi funkčního využití území. Kromě toho byly identifikovány i další důvody změny – potřeba nových zastavitelných ploch, zajištění udržitelného rozvoje a zlepšení kvality života obyvatel.

85. K původní změně územního plánu bylo vydáno koordinované stanovisko Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 19. 4. 2022. Argumentace citovaná navrhovateli v tomto stanovisku uvedena nebyla. Stanovisko se týkalo mj. státní správy lesů a ochrany vod. Nesouhlas v něm vyjádřený se vztahoval k technickým nedostatkům, např. vzdálenosti staveb od lesa nebo nedořešení vodohospodářských podmínek.

86. Dne 17. 8. 2023 bylo vydáno nové koordinované stanovisko, které sice zahrnovalo trvající nesouhlas ze strany orgánu státní správy lesů, ale ten se týkal jiné plochy než P78. Na základě upravené dokumentace bylo dne 30. 10. 2023 vydáno nové souhlasné koordinované stanovisko. Nakonec tak všechna dotčená stanoviska byla souhlasná.

87. Pokud navrhovatelé odkazují na stanovisko SEA (ze dne 10. 1. 2024), odpůrce upozorňuje, že bylo vydáno jako souhlasné. Argumentace, kterou navrhovatelé citují, se v něm skutečně objevila, nicméně hodnocení souladu s Politikou územního rozvoje nepřísluší orgánu posuzujícímu SEA, ale nadřízenému orgánu územního plánování.

88. Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, vydal dne 28. 8. 2023 souhlasné stanovisko z hlediska souladu změny s Politikou územního rozvoje ČR i se Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje. Po aktualizaci č. 6 PÚR byl tento soulad

znovu potvrzen dne 18. 12. 2023. Odpůrce proto oprávněně nepřihlížel ke stanovisku SEA v otázkách, které do jeho působnosti nespadají, a náležitě zdůvodnil, proč se s jeho obsahem neztotožnil.

Replika navrhovatelů

89. Navrhovatelé považují tvrzení odpůrce o vzniku Baťova areálu za zavádějící – ve své době proti jeho vybudování nikdo nevznesl námitky a Tomáš Baťa by podle nich nepřipustil umístění obytné zástavby v bezprostřední blízkosti výrobního podniku. Argumentace odpůrce ohledně pestré funkční skladby území (pošta, univerzita, fitness centra, kavárna) podle navrhovatelů neodpovídá realitě, neboť tyto objekty se nacházejí v areálu Svit, tedy mimo areál Rybníky a navíc „přes řeku". Změna územního plánu podle jejich názoru nepředstavuje kompromis, ale jednostranně zvýhodňuje osoby zúčastněné na řízení. Navrhovatelé se domnívají, že územní studie by se měla vztahovat na celý areál Rybníky, nikoliv pouze na jeho východní část – primárně je podle nich třeba chránit práva stávajících uživatelů areálu, nikoliv těch budoucích.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

90. Oproti původnímu návrhu došlo ke zmenšení rozsahu plochy přestavby, proti čemuž osoby zúčastněné na řízení neúspěšně podaly námitky. Výsledné vymezení plochy P78 tak představuje kompromis mezi zájmy vlastníků nemovitostí v lokalitě Rybníky a cíli města. Většinu pozemků v regulované ploše vlastní právě osoby zúčastněné na řízení, což významně omezuje zásah do práv jiných vlastníků.

91. Již v roce 2020 byla část území zařazena do ploch dopravní infrastruktury (DS), která před změnou tvořila přibližně 70 % plochy přestavby P78. V důsledku toho zde fakticky platila stavební uzávěra, neboť jediným přípustným způsobem využití byla výstavba kapacitní komunikace. Vzhledem k okolnímu městskému prostředí nelze změnu funkčního využití z DS na SO.1 považovat za nekoncepční.

92. Areál Rybníky už dlouhodobě neplní funkci uzavřeného průmyslového komplexu, jakým býval. Proměnil se v otevřený funkčně smíšený prostor s rozmanitým využitím. Tento vývoj je přirozeným důsledkem proměny městské struktury. Za výraz odpovědného a udržitelného přístupu lze považovat i stanovení povinnosti zpracovat územní studii, která zajistí koordinovaný rozvoj celé lokality s ohledem na její charakter i potřeby.

93. Odpůrce při přijímání změny postupoval v souladu s ustálenou judikaturou NSS i Ústavního soudu (např. nález ÚS ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10), a dodržel všechny zákonné požadavky. Obsah územního plánu je výrazem politické vůle zastupitelstva, přičemž jeho limitem jsou právní předpisy – nikoli soukromé zájmy jednotlivých vlastníků, pokud nejsou v souladu s veřejným zájmem a rozvojovými potřebami obce.

Hodnocení soudu

94. V regulované ploše jsou přípustné i jiné formy využití než výstavba pro bydlení – včetně pokračování stávající výrobní činnosti v dosavadním rozsahu, jak již bylo uvedeno výše. Argumentace navrhovatelů vychází primárně z jejich nesouhlasu s přijatou změnou, přičemž preferují 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:

> (cit.) 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 nespadají 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.

95. Z citovaného odůvodnění je zřejmé, jaký účel sleduje změna územního plánu. Stávající výrobní provozy ve změněném území zůstávají beze změny, stejně jako provozy navrhovatelů, které se nacházejí mimo tuto oblast. Hodnocení navrhovatelů, že jde o „zjevně nesmyslnou“ přeměnu, představuje hodnotový soud, který sám o sobě nezakládá nezákonnost napadeného opatření. Navrhovatelé zdůrazňují nevhodnost území pro bydlení, ale opomíjejí stanovené podmínky, které umožňují výstavbu za dodržení ochranných opatření s ohledem na okolní provozy.

96. 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).

97. Co se týká požadované 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*.

98. K institutu územní studie soud uvádí, že se obecně jedná o jeden 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).

99. 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).

100. 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 účinná 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.

101. 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. Navrhovateli odkazovaný 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).

102. K pochybnostem navrhovatelů o dosažení cíle odpůrce, tj. vybudování nového městského centra v řešené lokalitě, lze uvést, že stanovením podmínek pro využití území odpůrce určil rámec pro budoucí povolování konkrétních záměrů, a tedy celkový charakter řešené lokality. Tento rámec a v něm stanovené podmínky budou muset vlastníci pozemků v dané lokalitě následovat.

103. Navrhovatelé namítali, 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.

104. 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.

105. 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.

106. 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 navrhovateli. 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 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 umisťování 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. (...)

107. 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.

108. K tvrzenému rozporu změny územního plánu s Politikou územního rozvoje, konkrétně s požadavkem v 24a věty čtvrté tohoto dokumentu („*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.

109. K odkazům navrhovatelů na judikaturu, které se podle jejich názoru změna územního plánu příčí, soud uvádí, že každý případ je nutno posuzovat individuálně. Navrhovatelům 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.

110. Ve vztahu k právům, jež navrhovatelům přísluší, je na místě zopakovat, že jejich stávající či budoucí působení na nemovitostech v území sousedícím s regulovanou plochou zůstává nedotčeno. Nesouhlasu navrhovatelů s takovou změnou soud rozumí, nejedná se však o důvod, pro který by mělo být do změny územního plánu z jeho strany zasaženo.

Proporcionalita zásahu do práv navrhovatelů

Argumentace navrhovatelů

111. Navrhovatelé se obávají, že budoucí rozvoj jejich činností bude ztížen. Po nastěhování nových obyvatel do nově vzniklé bytové zástavby lze očekávat, že tito budou nedůvodně využívat (i šikanózně) různé právní prostředky k tomu, aby bránili jakémukoli rozšiřování provozů navrhovatelů či aby navrhovatelům jejich podnikatelskou činnost znepříjemňovali (např. zadáváním podnětů ke kontrole). To bude na straně navrhovatelů vyžadovat vynakládání dalších finančních prostředků navíc, nemluvě o případné neschopnosti plnit smluvní či zákonné závazky a s tím související sankce. Změnou územního plánu byla porušena kontinuita územního plánování, což se mj. projevilo i zásahem do legitimního očekávání navrhovatelů.

112. Podle navrhovatelů nebyly splněny podmínky pro zásah do jejich práv. Zásah předně není činěn v nezbytně nutné míře. Územní plán by se bez konkrétní změny totiž zcela jistě obešel, zejm. pak s ohledem na nepřetržité fungování areálu Rybníky coby výrobního areálu od samotného jeho vzniku. Současně z dokumentu s názvem „*Expertní vyjádření II k potřebě zastavitelných ploch pro bydlení ve Statutárním městě Zlín*“ (zpracován jako podpora k plánované změně, vyhotovený společností Institut regionálních informací, s. r. o., IČO: 255 85 991), plyne, že průměrný až podprůměrný hospodářský potenciál města je limitován jak širšími hospodářskými poměry v regionu, tak i vlastními podmínkami města, a že výhledově nelze očekávat výrazné hospodářské impulzy vyvolávající útlum poklesu obyvatel ve městě. I přesto odpůrce přijal změnu územního plánu, která ve svém důsledku vede k ještě většímu snížení pracovních míst. Snižování počtu obyvatel odpůrce je dáno především migrací obyvatel, kteří se stěhují do větších měst za lepšími pracovními

příležitostmi. Je tak zřejmé, že nedostatek bydlení v případě úbytku obyvatel nehraje velkou roli, naopak je problémem nedostatek atraktivních pracovních pozic.

113. Dle expertního vyjádření: „*Podmínky bydlení města Zlín se dlouhodobě zlepšují, výsledky sčítání z r. 2021 potvrdily, že rychle roste celkový počet bytů a zejména rozsah druhého bydlení.*“ Z toho vyplývá, že celkový počet bytů roste rychlým tempem. Ploch pro výstavbu dalších rodinných či bytových domů je tak na území odpůrce dostatek. Toto tempo by se nemělo v nejbližší době měnit, resp. pokud ano, ne vlivem nedostatku ploch pro novou výstavbu. Odpůrce tedy neměl takový nedostatek ploch pro novou obytnou zástavbu, aby to odůvodňovalo rušení zavedených výrobních areálů s dlouholetou tradicí. Podle expertního vyjádření lze očekávat namísto navyšování obyvatelstva spíše jeho snižování. Nedává tak smysl, aby těm obyvatelům, kteří se nakonec rozhodnou pro setrvání na území odpůrce, byla rušena již existující pracovní místa, a současně bylo stávajícím podnikatelským provozům bráněno v potenciálním růstu. Jedná se tak o další argument, který popírá potřebu přijetí konkrétní změny.

114. Dalším argumentem je dle expertního stanoviska „nízká úroveň mezd“, nikoliv nedostatek ploch pro novou obytnou zástavbu. Výše mezd vyplácených jejich zaměstnancům v areálu Rybníky je však v porovnání se standardem na území města Zlína nadprůměrná. Pokud pořizovatel nebude řešit především problémy spojené s nízkými mzdami a celkově hospodářsky nevhodným prostředím, problém s jeho postupným vylidňováním výstavba nových bytů nevyřeší. Odpůrce by měl především řešit to, aby byl místem zajímavých pracovních pozic či zajímavým místem pro investice do výrobních provozů zajišťujících lidem práci. Teprve poté, kdy se počet jeho obyvatel nebude snižovat, ale naopak zvyšovat či alespoň stagnovat, je vhodné řešit problematiku bydlení.

115. Navrhovatelé podotýkají, že výpočty uvedené v odůvodnění změny územního plánu v části B.5 „Plochy bydlení“ nejsou nikde věrohodně doloženy a nevychází ani z aktuálního demografického vývoje (klesání počtu obyvatel Zlína, nyní pokles k roku 2022 o 1 089 osob na 72 973 obyvatel). Současně jak plyne ze *Zprávy o uplatňování územního plánu v letech 2016–2020*, je stanovena rezerva pro plochy pro bydlení „[v] *k. ú. Příluky, kde je uplatněn požadavek na vymezení rezervy v zahrádkářské lokalitě pro bydlení rodinné*“. Tato rezerva, která je pro účely bydlení mnohem vhodnější, není doposud zkonzumována, přesto se plánuje umístit plochy pro bydlení do funkčního průmyslového areálu v lokalitě areálu Rybníky, resp. prozatím jen do jeho východní části. Nebyla tedy dodržena ani podmínka, že zásah musí být činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli.

116. Podle odpůrce byla jedním z cílů konkrétní změny tvorba nových ploch pro obytnou zástavbu za účelem zastavení odlivu obyvatelstva mimo ni. Důvody vedoucí obyvatele k opuštění města jsou především hospodářského a ekonomického charakteru. Nedostatek bydlení tímto problémem není. Expertní vyjádření naopak volá po zvýšení počtu pracovních míst.

Argumentace odpůrce

117. Námitka navrhovatelů, že budoucí vlastníci staveb v ploše SO.1 mohou podávat podněty či námitky proti jejich činnosti, není důvodná. Řádně povolená výroba, která dodržuje příslušná povolení a právní předpisy, může vedle smíšené zástavby v ploše P78 bez problémů fungovat. Územní plán nemůže zabránit dotčeným osobám využívat zákonné prostředky ochrany svých práv a samotná obava z jejich využití nemůže být důvodem pro zrušení

změny územního plánu. Tyto obavy by mohly být opodstatněné pouze tehdy, pokud by provozy navrhovatelů neplnily podmínky svého legálního fungování.

118. Regulace plochy P78 nevede k důsledkům, které navrhovatelé popisují. O nepřiměřený zásah do jejich práv by se jednalo pouze tehdy, pokud by změna územního plánu znemožnila dosavadní využívání jejich nemovitostí (srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3667/17 či rozsudek NSS č. j. 5 As 248/2015-38). K tomu ale nedochází – navrhovatelé mohou nadále provozovat své podnikatelské aktivity v souladu s platnými povoleními. Ani případné rozšiřování činností – ať už rozsahové či technologické – není změnou výslovně vyloučeno. Změna územního plánu nijak neomezuje provozy v západní části areálu Rybníky v ploše SP.

119. Námitky navrhovatelů k expertnímu vyjádření vycházejí z jeho selektivního výkladu. Tvrdí-li, že změna územního plánu povede k poklesu pracovních míst, není to v souladu s celkovými závěry expertního vyjádření. Naopak – to konstatuje, že nabídka atraktivních pracovních míst je omezená právě kvůli převaze výrobních ploch nad komerčními a administrativními. Plocha SO.1 má potenciál tuto nerovnováhu zmírnit a tím podpořit zaměstnanost. Pokud průmyslové areály nejsou schopny udržet počet obyvatel, je třeba zvážit alternativy, které mohou přispět ke zvýšení atraktivity města. Obava, že by změna územního plánu způsobila zánik stávajících pracovních míst, není opodstatněná – výroba v lokalitě Rybníky není zrušena ani omezena.

120. Změna územního plánu sleduje cíle, které mají podpořit zaměstnanost a stabilizaci počtu obyvatel. Expertní vyjádření i nově provedené výpočty potvrdily potřebu vymezit nové plochy pro bydlení. I z důvodu připomínek k metodice expertního vyjádření odpůrce provedl samostatný výpočet založený na datech ČSÚ, který jednoznačně prokazuje potřebu rozšíření kapacit pro bydlení. Podle údajů ČSÚ o vývoji bytového fondu, počtu obyvatel a zalidněnosti byla stanovena potřeba 328 ha nových ploch pro bydlení, z toho přibližně polovina pro rodinné domy a polovina pro bytové domy. Tento nový výpočet, uvedený v části B.5 odůvodnění změny územního plánu, zcela nahrazuje předchozí výpočty obsažené v Expertním vyjádření II, s výjimkou jeho přílohy č. 2 (analýza velikosti pozemku pro RD), která zůstává relevantní.

121. Hlavním cílem změny územního plánu není pouze bydlení, ale především rozšíření městského centra o plochy určené pro neruší funkce – občanské vybavení, komerci, služby a bydlení. Tohoto cíle nelze dosáhnout využitím rezervních ploch na okraji města. Současná plocha přestavby P78 je navíc již v platném územním plánu vedena jako zastavitelná (DS, SP, V), takže se nejedná o změnu nezastavitelné plochy. Odpůrce proto nemá povinnost prokazovat nemožnost využití jiných zastavitelných ploch.

Replika navrhovatelů

122. Navrhovatelé nesouhlasí s tím, že by zásah do jejich práv měl být posuzován jako nepřiměřený teprve tehdy, pokud by jim zcela znemožnil výkon dosavadní činnosti. Takové pojetí podle nich nereflektuje míru zásahu do podnikatelského prostředí. Podle navrhovatelů by odpůrce za nepřiměřený zásah nepovažoval ani původní – podstatně rozsáhlejší – návrh změny územního plánu. Tvrdí, že riziko omezení jejich práv se v důsledku možných námitek budoucích vlastníků a uživatelů staveb v ploše SO.1 výrazně zvýší. Někteří z navrhovatelů údajně podobným omezením čelí již nyní.

123. Navrhovatelé rovněž namítají, že pokud město nenabídne dostatečné pracovní příležitosti, samotné vymezení ploch pro bydlení nezabrání odlivu obyvatel. Zpochybňují tvrzení odpůrce, že změna územního plánu nijak neohrožuje stávající výrobu. Podle nich je toto tvrzení zavádějící, neboť nová regulace s sebou nese zvýšené provozní komplikace a rizika do budoucna. Někteří z navrhovatelů proto zvažují ukončení podnikání v lokalitě Rybníky, přestože původně plánovali další rozvoj a investice.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

124. Námitky navrhovatelů vycházejí z hypotetických scénářů, které nejsou podloženy konkrétními dopady změny územního plánu. Regulativy plochy SO.1 výslovně umožňují zachování stávající výroby ve stávajícím rozsahu, přičemž nebrání ani modernizaci provozů. Navrhovatelé nejsou touto regulací nijak omezeni ve svém dalším fungování. Přesto ve svých výhradách jednostranně zdůrazňují pouze možnost využití plochy přestavby P78 k bydlení, a opomíjejí další přípustné způsoby využití, jako jsou administrativní a komerční budovy nebo zařízení pro vzdělávání.

125. Již nyní sousedí západní část areálu Rybníky, kde se nachází výrobní provozy navrhovatelů, s obytnou zástavbou. Provozovatelé jsou proto i v současnosti povinni dodržovat stanovené imisní a hlukové limity. Samotná skutečnost, že v sousedství mohou vzniknout další obytné objekty, neznamená automaticky vznik nových provozních omezení. Opatření navržená v rámci změny územního plánu navíc reflektují požadavky Krajské hygienické stanice, která ve stanovisku ze dne 20. 4. 2022 souhlasila s umísťováním akusticky chráněných staveb pouze jako podmíněně přípustných – a to za podmínky zajištění ochrany před hlukem ze stávajících průmyslových provozů.

Hodnocení soudu

126. Soud neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo v rozporu s právními předpisy. Proto přistoupil k posouzení přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů spočívajícího ve změně funkčního využití sousedních ploch v lokalitě Rybníky. Navrhovatelé se obávají tlaku nových obyvatel a jeho negativních dopadů na provoz jejich podniků. Soud těmto obavám přisvědčil jako věcně relevantním.

127. Samotné posouzení soud provedl 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: 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 je v dané konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle.

128. 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.

129. 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. Navrhovatelé v replice uváděli, že pro regulované území mohly být zvoleny jiné způsoby využití, např. technologický park, nebo mohl pořizovatel (v případě nepotřebnosti ploch pro dopravní stavby) vrátit funkční využití zase do ploch výroby a skladování, jako tomu je v území, kde navrhovatelé působí (tj. západní část lokality Rybníky). Tyto alternativy však zjevně nemají takový potenciál dosáhnout požadované změny území nacházejícího se v blízkosti městského centra. Převedení do ploch výroby a skladování by neumožnilo umístění např. pozemků staveb veřejného občanského vybavení či pozemků staveb pro bydlení, a pokud jde o možnost realizace studentů technických oborů, tomu zvolené funkční využití při splnění podmínek pro případně umisťovaný záměr konkrétní stavby zjevně nebrání, vymezení funkčního využití pouze pro tento účel by však rovněž nenaplnilo požadovaný cíl.

130. 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.

131. 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, jehož se navrhovatelé obávají 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.

132. Navrhovatelé s odkazem na dokument *Expertní vyjádření II. k potřebě zastavitelných ploch pro bydlení ve statutárním městě Zlín* (leden, 2023) odpůrci vyčítají, že změna územního plánu

povede ke snížení počtu pracovních míst. Změna územního plánu však nesměřuje k rušení stávajících provozních činností na regulovaném území ani v jeho sousedství. Snahou odpůrce je možnost takového využití území, jež dovolí 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.

133. 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.

134. A konečně, opatření obstojí i ve třetím kroku testu, jímž je vážení hodnot stojících v kolizi. Pokud pro vážení ve vztahu k navrhovatelů 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 nedosahující ani stupně mírného. Navrhovatelé budou 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 ohroženy kvalitativní ani kvantitativní změny těchto činností. Navrhovateli poměrně úkorně pociťované potenciální ohrožení v důsledku případných aktivit osob nově působících v regulované ploše nelze považovat za takové omezení, jež by mělo převážit nad uskutečněním požadovaného cíle. Tvrzení navrhovatelů o zmaření realizovaných č 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.

135. *Nepatrné až mírné* dotčení práv navrhovatelů 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, jehož váhu lze dle soudu vyhodnotit s ohledem na vytyčené cíle na uvedené škále minimálně jako *podstatnou*. A v takové situaci nejde o nepřiměřený zásah do práva navrhovatelů, jenž by mohl opodstatňovat případný zásah soudu.

136. Navrhovatelům obecně nesvědčí legitimní očekávání, že nikdy nebudou ve způsobu využívání svých pozemků územním plánem v budoucnu jakkoli omezeni. 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

137. Při přezkumu napadeného OOP soud dospěl k závěru, že námitky procesně legitimovaných navrhovatelů nejsou důvodné. Současně neshledal ani jiné důvody, pro které by měl jejich návrhu vyhovět, a proto jej výrokem I. tohoto rozsudku zamítl dle § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.

138. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 s. ř. s. Výrokem III. tohoto rozsudku v prvé řadě stanovil, že navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení. Zatímco ve vztahu k procesně legitimovaným navrhovatelům tak učinil, protože ve věci neměli úspěch [§ 60 odst. 1 s. ř. s.], ohledně navrhovatelek g) a j), jimž nepřiznal procesní legitimaci, postupoval na základě § 60 odst. 3 věta první s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. U navrhovatelek g) a j) se ovšem současně uplatní poslední věta § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle níž soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Soud proto výrokem VII. tohoto rozsudku rozhodl o vrácení jednotlivě zaplacených soudních poplatků dotčeným navrhovatelkám v zákonné lhůtě (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích). V této souvislosti soud zároveň vyzval tyto navrhovatelky ke sdělení čísla bankovního účtu, na nějž mají být zaplacené poplatky v celkové výši 10 000 Kč vráceny.

139. Procesně úspěšnému odpůrci pak soud výrokem IV. tohoto rozsudku nepřiznal náhradu nákladů řízení vůči navrhovatelům a), b), c), d), e), f), h), i), k), l), m), n), o), p), q), neboť ji odpůrce nepožadoval. Ve vztahu k řízení o návrzích navrhovatelek g) a j) však ani odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s. [výrok V. tohoto rozsudku].

140. Výrok VI. tohoto rozsudku 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. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení (ostatně osoby zúčastněné na řízení takové důvody ani netvrdily).

Poučení:

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

Brno 29. května 2025

Petr Pospíšil v. r.
předseda senátu