



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci navrhovatelky: **Zemědělská společnost PETŘÍN s.r.o.**, Starý Petřín 53, zast. advokátkou JUDr. Boženou Kristiánovou, Leopolda Pokorného 48/37, Třebíč, proti odpůrci: **městys Štítary**, Štítary 149, Šumná, zast. advokátem Mgr. Janem Tejkalem, Helfertova 2040/13, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Změny č. 3 Územního plánu Štítary, vydaného Zastupitelstvem městyse Štítary dne 16. 12. 2021 usnesením č. 2021-9/7, účinného ode dne 5. 1. 2022, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 6. 2022, čj. 65 A 3/2022-390,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **j e p o v i n n a** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 8228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Tejkala, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městys Štítary (odpůrce) schválil změnu územního plánu na svém území. Po změně je tak zakázán velkochov (intenzivní, průmyslový chov) zemědělských zvířat na území Štítar. Velkochovem územní plán rozumí chov

- více než 40 000 ks drůbeže,
- nebo 2000 ks prasat na porážku (nad 30 kg),
- či 750 ks prasnic,

- eventuálně pokud používá klecové technologie nebo více než polovina podlahové plochy sestává z roštové podlahy nebo mřížové konstrukce.

Přípustný je nadále chov koní, ovcí a koz a chov skotu s volným ustájením na hluboké podestýlce (v jakémkoli množství zvířat).

[2] Navrhovatelka (stěžovatelka) vlastní na území Štítar v zemědělském areálu některé stavby a pronajímá si od Státního pozemkového úřadu přidružené zemědělské pozemky. Tyto stavby používá sezónně jako sklady, nicméně je možné (byť asi až po stavebních úpravách) je využít i k chovu zemědělských zvířat. Stěžovatelka plánovala záměr „*Chov prasat Štítary*“ s kapacitou 10 000 prasat, ke kterému již bylo vypracováno posouzení vlivů na životní prostředí (EIA). Stavební povolení doposud vydáno nebylo.

[3] Stěžovatelka podala řadu věcných námitek proti novým pravidlům pro velkochov, odpůrce na ně v odůvodnění opatření obecné povahy obsáhle reagoval.

[4] Stěžovatelka podala návrh na zrušení změny územního plánu (opatření obecné povahy) u Krajského soudu v Brně. Krajský soud návrh zamítl. Přezkum podle § 101d odst. 1 s. ř. s. omezil jen na ty body, které stěžovatelka v návrhu sama uvedla. Podle soudu se odpůrce dostatečně a přezkoumatelně vypořádal se stěžovatelčinými námitkami. Krajský soud se dále věnoval poslednímu kroku algoritmu, a to dodržení zásady proporcionality. Omezení zavedená novým zněním územního plánu jsou podle krajského soudu přiměřená. Změna územního plánu neznemožňuje chov zvířat jako takový, ale pouze ho omezuje. Zároveň si podle nynějšího územního plánu může investor vybrat, zda upřednostní omezení podle druhu chovaných zvířat, nebo podle technologie. Nakonec v prostorách areálu již přibližně 30 let žádný chov neprobíhá, takže opatření nemohlo narušit stěžovatelčino právo podnikat; toto podnikání totiž v tuto chvíli neexistuje. Územní plán stanovuje pravidla pro využití území do budoucna, proto nemohl stěžovatelce nikdo garantovat, že její záměr bude uskutečnitelný bez dílčích omezení kdykoli v budoucnosti.

II. Stručné shrnutí obsahu kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[5] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Uvádí v ní celkem tři stručné okruhy námitek, které se věnují pouze skutkové stránce věci. Všechny námitky míří k nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu (§ 103 písm. d) s. ř. s.). **První** z nich se týká samotné definice pojmu „velkochov“. Krajský soud podle stěžovatelky špatně uvedl, že podle územního plánu může chovat buď maximálně 2000 ks prasat na jakékoli podestýlce, nebo neomezený počet prasat na hluboké podestýlce. Takový závěr je v přímém rozporu se zněním územního plánu, jelikož výjimka hluboké podestýlky se vztahuje pouze na chov koní, ovcí, koz a skotu, nikoli prasat. Stěžovatelka tak 10 000 prasat nemůže chovat za žádných okolností. Není ani jasné, proč právě hranice 2000 kusů prasat má být hranicí přiměřenou. **Zadruhé** krajský soud nesprávně uvedl, že v zemědělském areálu již cca 30 let neprobíhá žádná živočišná výroba. **Třetí** námitka míří na to, že se krajský soud ani odpůrce nevypořádali s tím, že podle „*stávajících platných povolení k chovu zvířat*“ se nyní může v budovách chovat až 5865 prasat (821,1 dobytčích jednotek).

pokračování

[6] V detailním vyjádření odpůrce vyvracel všechna tvrzení stěžovatelky. Nejprve se ohrazuje proti způsobu vymezení kasačních námitek, kterým odpůrce nerozumí. Kasační stížnost je velmi obecná a neopírá se o jediné zákonné ustanovení, které územní plán porušuje. Odpůrce zopakoval podmínky, které územní plán stanovuje pro definici velkochovu, a upozornil, že stěžovatelka žádné povolení k chovu zatím nemá a její záměr se nachází teprve ve stavu posouzení vlivů na životní prostředí. Změna územního plánu proto nemohla zasáhnout do stěžovatelčina práva podnikat a do práva vlastnického. Kasační stížnost by měl NSS zamítnout.

[7] Stěžovatelka a odpůrce si vyměnili ještě repliku a dupliku, ve které však nepřinesli žádné nové otázky.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. K poznámce odpůrce, který dle svých slov není s to vyslovit se k otázce včasnosti kasační stížnosti, NSS jen dodává, že včasnost kasační stížnosti NSS samozřejmě zkoumá vždy.

[9] Kasační stížnost je tedy včasná, rovněž její argumentace je (navzdory tomu, co říká odpůrce), seznatelná. Nevadí, že stěžovatelka necituje právní předpisy, podstatné je, že je jasné, co jí na rozsudku krajského soudu vadí. Kasační stížnost však není důvodná.

[10] NSS zdůrazňuje, že ne každý dílčí nedostatek odůvodnění rozsudku založí jeho nepřezkoumatelnost. Jak vysvětlil rozšířený senát, přezkoumatelnost „rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky/osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamena žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, *Zdravé Ktišsko*, bod 30).

[11] Stěžovatelka nesouhlasí, že možnosti, které jí krajský soud vyjmenovává v bodech 25 a 29 rozsudku, jsou pro ni opravdovými alternativami, jelikož nikdy nebude moci chovat prasata, ani když zvolí hlubokou podestýlku. Konkrétně kritizuje krajský soud za to, že uvedl: „*K jisté limitaci dojde toliko do budoucna, neboť návrhovatel bude muset dodržet maximální možné chovné počty kusů zvířat (v případě aktuálního záměru maximálního počtu prasat), nicméně změnou územního plánu přijaté počty kusů zvířat neznemožňují jejich chov jako takový. Pokud zároveň využije technologii hluboké podestýlky, pak nebude povinen dodržet ani stanovené maximální počty chovaných kusů zvířat*“ (bod 29 napadeného rozsudku).

[12] Toto hodnocení krajského soudu nelze vytrhávat z jeho kontextu (NSS odkazuje na omezení velkochovu, jak jej citoval výše v bodu [1]). Stěžovatelka si může vybrat, zda se nechá omezit množstvím, ale setrvá na záměru chovu prasat, nebo zvolí zvířata jiná, jejichž chov je omezen použitelnou technologií, nebo (třetí varianta) zvolí chov koní, ovcí a koz bez množstevního omezení či chov skotu s volným ustájením na hluboké podestýlce. Hlavní myšlenka krajského soudu je taková, že úprava územního plánu je přiměřená,

jelikož nabízí alternativy chovů **různých zvířat** či jiného zemědělského využití sporných pozemků. Tuto úvahu by jistě mohl krajský soud vyjádřit lépe, přesto jí však porozumět lze. Ostatně na správný výklad sporné pasáže rozsudku upozornil ve vyjádření též odpůrce.

[13] Stěžovatelce se ani nelíbí, jak krajský soud posoudil otázku přiměřenosti sporné regulace. NSS však zdůrazňuje, že správní soud neprovádí přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality originálně, jako první. Naopak, při vážení důležitých veřejných zájmů a ochrany vlastnictví navazuje na úvahu, kterou před ním provedl správní orgán. Jiný postup, pokud by správní soudy prováděly takovýto přezkum nezávisle na správním orgánu, by narážel na ústavní zásady dělby moci, na ústavní právo obce (či kraje) na samosprávu apod. (srov. rozsudek ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, *Zásady územního rozvoje Zlínského kraje*, bod 32, podobně náleze ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, bod 16).

[14] Krajský soud správně vyšel především z pečlivého vypořádání otázky proporcionality odpůrcem (viz úvod argumentace v bodě 29 napadeného rozsudku, srov. k tomu velmi detailní reakci na námítky stěžovatelky na s. 21 až 26 sporného opatření obecné povahy). Odpůrce již v obecné části odůvodnění přesvědčivě vysvětlil, že velkochovy by ohrožily turistický a rekreační potenciál území v údolí řeky Dyje kolem Vranovské vodní nádrže (především negativní dopady na rekreaci na pláži a na hrázi). Velkochovy by měly též negativní vliv na kvalitu bydlení ve Štítarech atd. Ani samotná definice velkochovu nebyla zvolena odpůrcem svévolně, ale naopak vychází z definice Ministerstva zemědělství (blíže s. 15, bod 7.5. sporného opatření).

[15] Právě proto nelze zveličovat dílčí nejasnosti v odůvodnění rozsudku krajského soudu. Tento rozsudek nestojí ve vzduchoprázdnu, ale přezkoumává odůvodnění sporného opatření obecné povahy. V procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech bez negativního dopadu na život či podnikání pro některé z těch osob, kterých se územní plán týká. V procesu územního plánování je vážena řada zájmů soukromých i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. „*Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.*“ Právě proto se NSS při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 21. 11. 2018, čj. 2 As 81/2016-157, body 204 a 205, včetně citace starší judikatury).

[16] Stěžovatelka dále kritizuje soud za to, že uvedl, že v zemědělském areálu již cca 30 let neprobíhá žádná živočišná výroba. NSS k tomu uvádí následující. Krajský soud se při jednání dotazoval stěžovatelky na využití **jejích** budov a na to, zda v nich nyní probíhá nějaká živočišná výroba. Stěžovatelka uvedla, že pro chov momentálně budovy nejsou uzpůsobené, ale že někdo jiný se ve stejném areálu ještě asi před dvěma lety o chov pokoušel a z ekonomických důvodů jej ukončil (něco podobného stěžovatelka zmiňovala

pokračování

těž v samotném návrhu na zrušení opatření). Krajský soud nato dospěl k závěru, že konkrétně stěžovatelce sporné opatření nijak nezasahuje do práva svobodně podnikat a práva vlastnického, jelikož stěžovatelka nyní žádný velkochov ve Štítarech neprovozuje. Tento závěr krajský soud vyjádřil tak, že „*v areálu neprobíhá již cca 30 let živočišná výroba*“ (bod 27 rozsudku). Z obsahu spisu i z jednání před krajským soudem je však jasné, že stěžovatelka vlastní *budovy* ve větším zemědělském *areálu*, které se nachází na jednom společném *území*. V tomto areálu jsou i jiní vlastníci budov. Z celého textu je ale patrné, že tím krajský soud myslí pouze budovy stěžovatelky. V této části rozsudku totiž krajský soud hovoří o záměru stěžovatelky, který chtěla realizovat pouze ve svých budovách. Ostatně návrh na zrušení opatření obecné povahy samozřejmě chrání práva navrhovatele (zde stěžovatelky), nikoli někoho jiného.

[17] Konečně v poslední námitce stěžovatelka kritizuje odpůrce i krajský soud za to, že se nevypořádali s tím, že podle „*stávajících platných povolení k chovu zvířat*“ se nyní může v budovách chovat až 821,1 dobytčích jednotek. K této obecné námitce NSS dodává, že nemá žádnou oporu v důkazech, které byly v řízení před krajským soudem provedeny, nemá ani předobraz v žalobě, proto se s touto námitkou těžko mohl krajský soud nějak vypořádat. Stěžovatelka nyní neuvádí ani žádné bližší informace o oněch údajných povoleních k chovu zvířat. Ostatně na to též trefně upozornil odpůrce. Během jednání před krajským soudem v úvodní řeči z úst stěžovatelky zaznělo, že „*opatření omezuje i stávající možnost chovu počtu kusů prasat, protože podle stávajících už existujících povolení z historie bylo možno v místě, nebo v té dané lokalitě, chovat 821,1 dobytčích jednotek, což je v přepočtu 5 865 kusů prasat. [...] Je to ještě omezení už stávajícího stavu.*“ Z vyjádření je patrné, že se jedná o jakousi zkušenost z minulosti, které existovala v daném areálu, nic ale nenasvědčuje tomu, že by toto právo chovu nyní v takovém rozsahu někomu náleželo nebo že by snad dokonce náleželo právě stěžovateli. Na tuto zmínku tedy jistě nemusel krajský soud v odůvodnění rozsudku reagovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch.

[20] Odpůrce byl naopak ve věci plně úspěšný, přitom spadá do kategorie správních orgánů, jimž lze přiznat náhradu nákladů řízení, protože soudní spory týkající se jejich územního plánu nepatří do jejich běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Odpůrce byl v řízení zastoupen advokátem, má proto právo na náhradu nákladů v podobě odměny advokáta za dva úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti a další vyjádření - duplika) ve výši 2 x 3100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] a náhrady hotových výdajů zástupce ve výši 2 x 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy

6800 Kč. K tomu je třeba připočíst DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelka je tak povinna zaplatit odpůrci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku celkem 8118 Kč, a to k rukám jeho advokáta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. října 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu