

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **L. J.**, zastoupena Mgr. Zdeňkem Rumplíkem, advokátem se sídlem Osvobození 51, Slavičín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem Třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **J. M.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2010, č. j. 30 Ca 214/2008 – 60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na nákladech řízení částku 2400 Kč na účet advokáta Mgr. Zdeňka Rumplíka, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 11. 2010, č. j. 30 Ca 214/2008 – 60, zrušil jak rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje (dále jen „stěžovatel“) ze dne 23. 7. 2008, č. j. KUZL 47317/2008, tak i rozhodnutí Městského úřadu Luhačovice ze dne 21. 3. 2008, č. j. 27893–41/07/24/Bk. Prvním z uvedených rozhodnutí bylo zamítnuto odvolání žalobkyně (dále jen „účastnice řízení“) a jejího manžela M. J. proti druhému z uvedených rozhodnutí, kterým byl zamítnut jejich návrh na změnu platnosti územního rozhodnutí Městského národního výboru ve Valašských Kloboukách ze dne 25. 2. 1985, č. 4/85, o pásmu hygienické ochrany (dále jen „PHO“) farmy Státního statku Uherský Brod v Poteči. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že podle obsahu správního spisu je osoba zúčastněná na řízení provozovatelem farmy v Poteči, ve vztahu k níž bylo vymezeno pásmo hygienické ochrany (dále jen „PHO“) a zároveň vlastníkem jednoho z pozemků, na

kterých se PHO nachází. Manželé J. jsou vlastníky dalšího z těchto pozemků a dne 20. 12. 2006 podali návrh na změnu územního rozhodnutí o PHO, neboť se domnívají, že již zanikl důvod jeho vyhlášení. Krajský soud dospěl k závěru, že je třeba stanovit PHO vždy podle aktuálního druhu a množství chovaných zvířat, čemuž svědčí i to, že při výpočtu směrné vzdálenosti PHO bylo přihlédnuto k průměrné hmotnosti ustájených jalovic a jejich množství. Bylo proto třeba při posouzení, zda zanikl účel, pro který bylo územní rozhodnutí o PHO vydáno, přihlédnout ke změně druhu i množství chovaných zvířat, což správní orgány neučinily. Místo toho bylo přihlédnuto v rozporu s ust. § 3, resp. § 52, zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) k budoucím podnikatelským záměrům osoby zúčastněné na řízení, která bez dalších podrobností sděluje, že k rozšíření chovu by mělo dojít v období 2 až 5 let. Jestliže správní orgány zjistily, že oproti roku 1985 došlo k diametrální změně v druhu a množství chovaných zvířat, bylo jejich povinností vyjít z aktuálně zjištěného skutkového stavu a nikoli ze stavu, ke kterému snad dojde v budoucnu. Měly tedy rozhodnutí č. 4/85 zrušit, neboť zanikl účel, pro který bylo územní rozhodnutí vydáno. Krajský soud navíc konstatoval, že některé části rozhodnutí stěžovatele jsou nepřezkoumatelné.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě sice výslovně uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ale své stížní námitky směřuje k důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Aktuální stav je podle jeho názoru stavem dočasným a je na vůli podnikatele reagovat na poptávku trhu a podle potřeby přiměřeně měnit rozsah své podnikatelské činnosti, aniž by to mělo vliv na změnu vyhlášeného PHO. V daném případě je jednoznačné, že farma v Poteči se dlouhodobě zabývá zemědělskou výrobou. Živočišná výroba tu nebyla přerušena či ukončena. Pouze v těchto případech by přicházelo v úvahu zrušení PHO. Zjišťování stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, znamená především posouzení stávajícího stavu, tj. jak vyhlášené PHO a současného chovu, tak záměru osoby zúčastněné na řízení a záměru účastnice řízení na zrušení PHO a využití pozemku pro stavbu rodinného domu. Správní orgány přihlédly k těmto aspektům a výsledkem jejich posouzení byl závěr, že aktuální stav není důvodem pro zrušení PHO. Zrušením PHO by do budoucna došlo k radikálnímu omezení živočišné výroby, přičemž zájmem osoby zúčastněné na řízení je její maximální využití. Z jeho sdělení jednoznačně vyplývá, že k rozšíření chovu by mělo dojít v období 2 – 5 let. Správní orgány musely při posuzování věci zohlednit tento záměr, a ne jej odmítnout s tím, že musí vycházet z aktuálního stavu. Farma je situována v koncové části obce, kde právě PHO zajišťuje do určité míry nenarušování bydlení. Na druhé straně bylo přihlédnuto k zájmu účastnice řízení na zrušení PHO a bylo konstatováno, že stávající užívání předmětného pozemku je limitováno PHO a územním plánem obce Poteč. Pozemek lze využít podle územně plánovací dokumentace i ke stavbám mimo staveb pro bydlení, zdravotnictví, školství a rekreaci. Omezení využití pozemku se týká pouze určitého druhu staveb, jejichž umisťování vzhledem k potřebě vytvoření určité atmosféry a zajištění pohody jejich užívání též s vyloučením negativního vlivu pachu v PHO nepřipouští. Vyloučení, resp. snížení, negativního vlivu pachu na okolí bylo rovněž důvodem k vymezení PHO v širokém pásmu. Podle názoru stěžovatele by zrušením PHO došlo nejen k budoucímu omezení živočišné výroby, ale také k vzájemnému možnému negativnímu ovlivňování se užívání rodinného domu a provozu farmy. Je obvyklé, že bytová výstavba v blízkosti farmy živočišné výroby je zdrojem častých stížností, a právě stanovená PHO jsou jedním z regulativů, které mají negativním vlivům zabránit. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší

správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že PHO bylo vymezeno v okruhu o poloměru 350 m se středem mezi oběma objekty živočišné výroby, a to s podmínkami, že 1) na farmě bude ustájeno maximálně 560 ks jalovic 6 – 21 měsíců a tento stav dobytka nesmí být zvýšen, 2) na území PHO se stanovuje stavební uzávěra pro objekty sloužící trvale k obytným účelům, pro budovy školské, zdravotnické, sportovní a rekreační, 3) do 31. 12. 1986 bude mezi obcí a farmou vysázen ochranný vícestupňový pás zeleně, který bude trvale udržován. Platnost PHO nebyla časově omezena s tím, že zanikne-li důvod jeho vyhlášení, bude platnost rozhodnutí o PHO ukončena. V návrhu PHO ze srpna 1984 je uvedeno, že rekonstrukcí objektů pro skot pro odchov jalovic bude na středisku Poteč výhledově ustájeno celkem 560 ks jalovic od 6 měsíců stáří do 5 měsíců březosti. Průměrná hmotnost ustájených jalovic bude činit 320 kg. Návrh obsahuje rovněž výpočet, jehož cílem je „zjistit, jaká je dostačující ochranná vzdálenost obce a farmy vzhledem k možnému negativnímu ovlivnění ovzduší obce“. Tento výpočet kalkuluje mimo jiné s počtem jalovic a jejich hmotností a jeho závěrem je výsledná vzdálenost PHO podle pracovní pomůcky pro hygienickou službu Jihomoravského kraje v délce 159 m, po korekci s ohledem na okolní konfiguraci terénu v délce 350 m. Dne 3. 1. 1996 pod sp. zn. 1279/95 vydal Městský úřad Valašské Klobouky ve sloučeném stavebním a územním řízení stavební povolení pro přestavbu kravína pro výkrm drůbeže. Za podmínek v něm stanovených schválil a stanovil směrnou vzdálenost PHO v délce 165 m od štítové zdi objektu.

Podle ust. § 37 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí o vymezení PHO (dále jen „stavební zákon“) vymezí stavební úřad v územním rozhodnutí území pro navrhovaný účel a stanoví podmínky, kterými se zabezpečí zájmy společnosti v území, zejména soulad s cíli a záměry územního plánování, věcná i časová koordinace jednotlivých staveb a jiných opatření v území a především péče o životní prostředí, a rozhodne o námitkách účastníků řízení. V rozhodnutí o umístění stavby si stavební úřad může v odůvodněných případech vyhradit předložení podrobnějších podkladů, projektové dokumentace nebo její části; podle nich může stanovit dodatečně další podmínky, které musí být zahrnuty do stavebního povolení.

Podle ust. § 37 odst. 2 stavebního zákona posoudí stavební úřad v územním řízení návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků; přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady podle odstavce 1 a předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu, popřípadě předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jiným orgánům.

Rozhodnutí o ochranném pásmu, které je podmínkou vzniku ochranného pásma, chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky, nebo chrání stavbu, zařízení či pozemek před negativními vlivy okolí. V dané věci se jedná o ochranné pásmo, jehož účelem je zabránit negativnímu ovlivnění ovzduší obce zápachovými emisemi, přičemž zdrojem těchto emisí je chov zvířat na farmě. Podle ust. § 40 odst. 2 věta druhá stavebního zákona nelze-li platnost rozhodnutí předem časově omezit (v daném případě o ochranném pásmu), rozhodne stavební úřad o ukončení jeho platnosti, zanikne-li účel, pro který bylo územní rozhodnutí vydáno. V dané věci je sporné, zda zanikl účel vymezení PHO, respektive které skutečnosti jsou rozhodné pro určení toho, zda účel vymezení PHO zanikl.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry stěžovatele, že velikost PHO musí určitým způsobem zohledňovat skutečnost, že při chovu zvířat dochází ke zvyšování či snižování jejich počtu s ohledem na vývoj situace na trhu. Tak bylo stanoveno i PHO farmy v Poteči, kdy z důvodu rekonstrukce objektů pro skot pro odchov jalovic a zároveň výhledového ustájení 560 ks jalovic byla velikost PHO vypočtena v návaznosti na druh a maximální počet ustájených zvířat. Účelem PHO není a nebylo primárně respektovat funkční využití plochy farmy, ani funkční využití objektů na farmě. Důvodem pro zachování PHO proto není existence kravína, ale existence chovu krav. Nelze proto přijmout názor, že by relevantní skutečnost pro zachování či zrušení PHO představoval záměr účastnice řízení využít pozemek pro stavbu rodinného domu. Důsledkem PHO je významné omezení využití pozemků v okolí farmy, a proto nelze PHO pojímat jako univerzální a neomezené oprávnění, v jehož rámci je osoba zúčastněná na řízení při prokazatelně aktivní činnosti oprávněna libovolně reagovat na poptávku trhu a podle potřeb přiměřeně měnit rozsah své podnikatelské činnosti, byť by to pro něj bylo výhodné a praktické. Naopak, PHO je reakcí na činnost osoby zúčastněné na řízení, s touto činností je pevně spjato a v nutném rozsahu chrání okolí před jejími negativními externalitami. Rovněž se nelze ztotožnit s názorem, že pouze při dlouhodobém přerušení či ukončení zemědělské výroby by bylo možné zrušit či změnit PHO, neboť účelem jeho stanovení nebyla ochrana před jakoukoliv zemědělskou výrobou neurčitého rozsahu. Účel, pro který bylo územní rozhodnutí o ochranném pásmu v daném případě vydáno, je určitý, přičemž již skutečnost, že v areálu farmy došlo k přestavbě jednoho z kravínů pro chov drůbeže, dává sama o sobě důvod k pochybnostem o trvání účelu, pro který bylo vydáno.

Tento závěr podporuje i vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30. 11. 2006, č. j. 31215/2006-83/1923, podle něhož *„(p)ásmo hygienické ochrany stavby pro odchov zvířat se stanovuje vždy podle jejich druhu a množství, které je konkrétně povoleno k ustájení (zde pro ustájení max. 560 ks jalovic, následně ukončení chovu jalovic a dále povolení změny užívání stavby kravína pro chov 24 000 ks brojlerů). Výpočet směrné vzdálenosti PHO k souvislé obytné zástavbě je spolu s vyjádřením orgánu hygienické služby jedním z podkladů pro rozhodnutí stavebního úřadu o vyhlášení ochranného pásma, které je obdobně jako stavební uzávěra dočasným opatřením.“*

Ze správního spisu vyplývá, že stavební úřad provedl dne 26. 5. 2005 místní šetření za účelem zjištění, k jakým účelům jsou využívány jednotlivé stavby v areálu farmy podle stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí. Z obsahu protokolu je zřejmé, že v areálu farmy jsou k chovu zvířat určeny pouze dva objekty v jeho severní části, a to stavba pro

chov brojlerů a kravín, který není pro chov zvířat využíván. Ostatní stavby jsou užívány jako sklady, případně dřevovýroba, sociální zařízení a kanceláře. Součástí spisu je rovněž odpověď Státní veterinární správy České republiky ze dne 8. 3. 2006 na žádost účastnice řízení a jejího manžela o poskytnutí informace o stavu chovaného druhu a počtu podle povolení a schválení na farmě v Poteči podle které údaje o počtu chovaných zvířat - asi 25 kusů (není specifikováno), asi 50 kusů ovcí a 24 500 kusů brojlerů - přibližně odpovídají skutečnosti. Podle protokolu o ústním jednání konaném dne 3. 7. 2007 v průběhu odvolacího řízení spojeného s ohledáním na místě samém v areálu farmy Poteč bylo na farmě zjištěno 28 000 ks brojlerů a skot na volné pastvě. Protokol obsahuje vyjádření osoby zúčastněné na řízení, že „nesouhlasí se zkrácením PHO, poněvadž živočišné budovy zůstaly a nadále se živočišná výroba bude rozšiřovat novýma stavbama. Momentálně v silážní jámě jsou piliny, které slouží částečně jako podestýlka pro brojlery i skot.“ Na výzvu stavebního úřadu, aby sdělila své záměry na využití farmy v Poteči, odpověděla osoba zúčastněná na řízení dne 6. 12. 2007 tak, že chce využít farmu pro živočišnou výrobu v plné kapacitě stávajících objektů a dalším rozšiřováním volných ploch na farmě s tím, že výhledově chce rozšířit chov kuřat z 30 000 kusů na 80 000 kusů, chov skotu na 250 kusů, chov ovcí na 200 kusů a chov krůt na 4000 kusů. V dalším sdělení ze dne 18. 1. 2008 uvedla, že „v současné době se na farmě v Poteči chová 30 000 kusů kuřat, 2 koně, 50 kusů skotu, 45 kusů březích ovcí. K rozšíření chovu by mělo dojít v období 2 až 5 let.“ Ze stanoviska Veřejného ochránce práv ze dne 11. 8. 2008, sp. zn. 1947/2007/VOP/MH, vyplývá, že dne 7. 8. 2008 bylo provedeno místní šetření jeho pracovníky a při tom bylo zjištěno, že „areál bývalého státního statku jako ucelený funkční celek určený k zemědělskému hospodaření v podstatě zanikl, v původním rozsahu neplní svůj účel, a proto lze také omezení vyplývající z ochranného pásma hodnotit jako nepřiměřená a zčásti neopodstatněná.“

Své tvrzení, že aktuální stav je pouze stavem dočasným a že jeho podnikatelským záměrem je rozšíření chovu v období dvou až pěti let osoba zúčastněná na řízení ničím nedokládá. Naopak z provedených šetření vyplývá, že stav na farmě lze označit za dlouhodobý. I kdyby k rozšíření chovu způsobem, jaký uvádí osoba zúčastněná na řízení, došlo, nebude se jednat o chov stejného rozsahu a charakteru, pro který bylo zřízeno PHO ve stávají výměře. Lze důvodně předpokládat, a to mimo jiné s ohledem na již zmíněné závěry Stanovení směrné vzdálenosti PHO pro objekt výkrmu brojlerů z března 1995, že rozsah PHO neodpovídá druhu a množství zvířat, které se v současně na farmě v Poteči chovají. Nejvyšší správní soud se shoduje s názorem krajského soudu, že při posouzení, zda zanikl účel, pro který bylo územní rozhodnutí vydáno, je nezbytné přihlédnout ke změně druhu i množství chovaných zvířat, což správní orgány neučinily. Ke stejnému názoru přitom stěžovatel dospěl ve svém rozhodnutí ze dne 11. 7. 2007, č. j. KUZL 31202/2007, kterým zrušil původní rozhodnutí Městského úřadu Valašské Klobouky, když v něm uvedl, že *„(s)tavební úřad se při posuzování věci dostatečně důsledně nezabýval tím, zda je skutečně možné zmenšit pásmo hygienické ochrany z důvodu trvalého snížení nebo změny chovu na farmě, anebo se jedná pouze o stav přechodný, kdy je z hlediska potřeb vlastníka farmy vhodné dočasně chov regulovat či změnit. Přechodný stav vyvolaný aktuální potřebou není podle názoru odvolacího orgánu důvodem pro zásah do stávajícího pásma hygienické ochrany.*“

K záměrům osoby zúčastněné na řízení by bylo možno přihlédnout jedině v případě, bylo-li by prokázáno, že tyto budou v přiměřené době uskutečněny. Již

z formulace „k rozšíření chovu by mělo dojít“ a značného časového rozpětí realizace záměru lze usoudit, že ani osoba zúčastněná na řízení si není jista tím, kdy přesně a zda vůbec bude tvrzený záměr realizovat. Takový záměr není pro účely posouzení nutnosti existence PHO nebo určení jeho přesné velikosti relevantní. Krajský soud tak postupoval správně, když označil za nepřezkoumatelné závěry správních orgánů, je-li v jejich rozhodnutích bez dalšího upřesnění a zdůvodnění argumentováno především potřebou reagovat na tržní ekonomiku s proměnlivou formou živočišné výroby nebo ohledem na „stav vyvolaný aktuálními přechodnými potřebami“, případně zájmem osoby zúčastněné na řízení převažujícím nad zájmem vlastníků pozemku realizovat na něm stavbu rodinného domu.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V tomto řízení měla plný úspěch účastnice řízení, a proto má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 2100 Kč podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů a náhrady hotových výdajů 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky. Nejvyšší správní soud nepřiznal odměnu za úkon spočívající převzetí a přípravě zastoupení, protože zástupce účastnici řízení zastupoval již v řízení před krajským soudem a byl s věcí seznámen. Celková výše náhrady nákladů řízení proto činí 2400 Kč.

Osoba zúčastněná na řízení má podle ustanovení § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil a právo na náhradu dalších nákladů řízení ji může přiznat soud na návrh z důvodů hodných zvláštního zřetele. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil a nenavrhla, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu dalších nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. června 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu