



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **Obce Starosedlský Hrádek**, se sídlem Starosedlský Hrádek, zastoupeného JUDr. Miroslavou Štěpánkovou, advokátkou se sídlem Příbram II., Kpt. Olesinského 39, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, za účasti **Zemědělsko obchodního družstva Starosedlský Hrádek**, družstva se sídlem Starosedlský Hrádek 6, zastoupené JUDr. Josefem Liškou, advokátem se sídlem Příbram I., Pražská 141, v řízení o kasační stížnosti zúčastněné osoby proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2008, č. j. 6 Ca 116/2006 - 114,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Zúčastněná osoba, žalobce a žalovaný **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 3. 2006, č. j. ÚSŘ/904/06/TK (dále též jen „první napadené rozhodnutí“), bylo ve smyslu § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Březnice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 12. 1. 2006, č. j. 01338/2005/SÚ, o umístění stavby a stavebnímu povolení na nadzemní skladovací jímku nakejdu typu WOLF (dále jen „stavební povolení na jímku WOLF“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Dále žalovaný vydal dne 9. 3. 2006, rozhodnutí pod č. j. ÚSŘ/905/06/TK (dále též jen „druhé napadené rozhodnutí“), kterým ve smyslu § 59 odst. 2 správního řádu zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 12. 1. 2006, č. j. 01339/2005/SÚ, o umístění stavby a stavebním povolení na stavební úpravy stáje odchovny mladého dobytka na výkrmnu prasat (dále jen „stavební povolení na výkrmnu prasat“), a toto rozhodnutí potvrdil.

Obě výše zmíněná rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, kterou se domáhal jejich zrušení. Městský soud rozsudkem ze dne 7. 2. 2008,

č. j. 6 Ca 116/2006 - 114, první i druhé napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku, s odkazem na obsah předloženého spisu [zejména na územní plán obce Starosedlský Hrádek schválený dne 30. 9. 2005 a vyhlášku obce Starosedlský Hrádek č. 3/05 ze dne 2. 12. 2005, o závazných částech územního plánu obce Starosedlský Hrádek (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 3/05“)] a na znění § 29 odst. 1 a 3 a § 37 odst. 1 a 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 30. 6. 2006 (dále jen „stavební zákon“), a § 18 odst. 1 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), uvedl, že stěžejní žalobní námitku shledal jako důvodnou. Z výše uvedeného měl za prokázané, že v územním plánu obce Starosedlský Hrádek ze dne 30. 9. 2005 se v části *Zemědělská výroba* uvádí, že stávající zemědělský závod - Zemědělské obchodní družstvo, s. r. o. (v daném případě zúčastněná osoba – stavebník, viz dále) bude nadále využívat současné území s chovem skotu. Dále považoval za nepochybné, že obecně závazná vyhláška č. 3/05, stanoví, že zemědělská výroba bude využívat současného území k chovu skotu a že chovem skotu se rozumí chov dojnic, odchod telat a mladého dobytka a výkrm býků. Kromě toho je v této vyhlášce vymezeno, které další aktivity lze na plochách připustit, s tím, že nepřípustné jsou provozy rušící okolí a zhoršující životní prostředí. Územní plán obce i jeho závazná část jsou závazným podkladem pro rozhodnutí o umístění stavby. Z citovaného znění závazné části územního plánu nelze, dle názoru městského soudu, dovodit, že umístění a povolení staveb souvisejících s chovem prasat není v rozporu s uvedenou územně plánovací dokumentací. Je pravdou, že závazná část územního plánu sice výslovně chov prasat nezakazuje, vyplývá z ní však, že předmětné území je možno využívat pouze k chovu skotu. Jestliže tedy územní plán obce nedovoluje využití území pro chov jiných druhů hospodářských zvířat, než skotu, není již právně rozhodné posouzení hlediska, zda by předmětné stavby rušily okolí a zhoršovaly životní prostředí. Hledisko dopadu staveb na pohodu bydlení a na životní prostředí by bylo důležité pouze v případě, že by navrhovanými stavbami byl respektován závazně určený účel využití daného území. Městský soud tak uzavřel, že žalovaný znění závazné části územního plánu nesprávně vyložil, což mělo za následek porušení § 37 odst. 2 stavebního zákona.

Proti tomuto rozsudku brojila zúčastněná osoba (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Podle stěžovatele městský soud nevzal v úvahu, že se stěžovatel v minulosti domáhal změn obecně závazné vyhlášky č. 3/05, avšak jeho snahy byly ze strany zastupitelstva obce účelově mařeny. Stejně tak nevzal v úvahu, že stěžovatel stále směřuje své aktivity ke zdokonalování úprav v areálu zemědělského obchodního družstva podle platných hygienických a veterinárních norem, stejně jako norem Evropské unie (neboť obě stavby jsou částečně hrazeny z fondů EU) tak, aby nedocházelo k negativním vlivům na životní prostředí a rušení okolí (čl. 15 obecně závazné vyhlášky č. 3/05). V tomto směru odkazuje na původní kolaudační rozhodnutí, v nichž byla jak skladovací jímka WOLF, tak výkrmna prasat shledány jako vyhovující všem požadavkům. Stěžovatel se i z tohoto důvodu cítí být v územním plánu obce větou „*Zemědělská výroba bude užívat současné území k chovu skotu.*“ omezen ve svých podnikatelských záměrech, a proto zásah žalobce do jeho podnikatelských aktivit považuje za neoprávněný. Městský soud dále nevzal v úvahu skutečnost, že chov prasat byl do areálu zemědělského obchodního družstva umístěn z provozů nacházejících se uvnitř obce Starosedlský Hrádek. Stěžovatel uznává, že chov prasat není chovem skotu, avšak trvá na tom, že článkem 15 obecně závazné vyhlášky č. 3/05 (zakotvujícím předmětný regulativ) překračuje žalobce svá oprávnění. Navíc stěžovatel opětovně vyjadřuje pochybnost, zda obecně závazná vyhláška č. 3/05 skutečně chov prasat zakazuje. Je přesvědčen, že napadená rozhodnutí by bylo možno

zrušit pouze v případě, kdy by stávající provozy rušily okolí a zhoršovaly životní prostředí, avšak odmítá, aby žalobce *ex post* stanovoval, jakým způsobem má stěžovatel podnikat. Závěrem stěžovatel připomíná, že byt' je skladovací jímka WOLF spjata s provozem a chovem prasat, stojí jako stavba samostatně, samostatně o ní také bylo rozhodováno a zcela jednoznačně žádným vyhláškám obce neodporuje; kromě toho se prasata se v tomto zařízení nechovají a ani chovat nemohou. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje, aby byl rozsudek městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalobce ke kasační stížnosti uvedl, že se s rozsudkem městského soudu plně ztotožňuje a zdůrazňuje, že výklad vyhlášky tak, jak jej městský soud provedl, považuje za jediný možný. Poukazuje na skutečnost, že stále dochází k zamořování území obce zápachem z výkrmny prasat, a to zejména v letních měsících, kdy situace vyústila i v podnět České inspekci životního prostředí. Žalobce taktéž odmítá nařčení z účelovosti svého jednání v souvislosti s přijetím obecně závazné vyhlášky č. 3/05 a dodává, že účast zástupců stěžovatele na jednání zastupitelstva neznemožňoval, nicméně jednací řád zastupitelstva musí dodržovat všichni. Žalobce má za to, že nepřekračuje svá oprávnění, neporušuje zákon ani nezasahuje do podnikatelských aktivit stěžovatele. K poukazu stěžovatele na kolaudační rozhodnutí upozorňuje, že obě napadená rozhodnutí žalovaného byla zrušena a dosud nebyla vydána nová. Zpochybňuje v této souvislosti i tvrzení, že stavba neměla rušivý vliv na okolí a životní prostředí, a připomíná práva většiny vlastníků okolních nemovitostí, jež by byla vybudováním zamýšlených staveb potlačena. Pro věc není taktéž relevantní, z jakých finančních prostředků měl stěžovatel stavby realizovat.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí se závěrem městského soudu, že stavba jímky WOLF a výkrmny prasat odporuje územně plánovací dokumentaci obce Starosedlský Hrádek. S odkazem na textovou část územního plánu, v níž se stanoví, že „*Zemědělské obchodní družstvo s. r. o. nadále bude využívat současné území s chovem skotu*“ konstatuje, že tuto část územního plánu nelze považovat za právně závaznou. Územní plán pouze vymezuje zastavěné území, ale neurčuje, kterým subjektem a k jakému účelu bude konkrétní objekt užíván – jakákoli změna vlastníka by totiž znamenala rozpor s územním plánem. Žalovaný je proto přesvědčen, že citovaná věta pouze konstatuje způsob využití daného území v době pořizování územně plánovací dokumentace s tím, že i nadále lze počítat s takovým využitím plochy, nelze nicméně implicitně dovodit, že je takto zakázán v areálu chov jiných hospodářských zvířat než skotu. Navíc upozorňuje, že „*Zemědělské obchodní družstvo, s. r. o.*“ není subjektem zapsaným do obchodního rejstříku a není a nikdy nebylo vlastníkem ani uživatelem tohoto areálu. Vlastníkem je Zemědělsko obchodní družstvo Starosedlský Hrádek (stěžovatel), a jak je z názvu patrné, nejedná se o obchodní společnost, ale o družstvo. Text územního plánu tak není „vymahatelný“. Dále žalovaný odkazuje na § 29 odst. 1 stavebního zákona, z něhož neplyne, že kromě regulativů je závazný i veškerý text územního plánu, neboť závazné jsou pouze základní zásady uspořádání území a limity jeho využití. Území, na kterém byly stavby povolovány, je územním plánem vymezeno jako *zemědělská výroba*, a tedy je možné na něm umísťovat a povolovat stavby, které odpovídají tomuto funkčnímu využití. Žalovaný je toho názoru, že územně plánovací dokumentace neurčuje plochu pouze pro jednu z mnoha součástí zemědělské výroby. Stavba jímky WOLF a výkrmny prasat z tohoto pohledu bezesbýtku splňují funkční využití daného území. K možnému rušivému vlivu na okolí a životní prostředí si stavební úřad vyžádal vyjádření všech v úvahu přicházejících dotčených orgánů státní správy a jejich stanoviska a požadavky byly zahrnuty jako závazné podmínky do výroků obou územních rozhodnutí a stavebních povolení, přičemž všechny negativní účinky staveb na okolí byly z hlediska dopadů na životní prostředí ve stavebním řízení pečlivě posuzovány. Z uvedených stanovisek dokonce vyplývalo, že oproti stávajícímu stavu má dojít ke snížení emisí zápachu a rizika znečištění povrchových a podzemních vod. Stavby byly navíc povoleny a umístěny do uzavřeného zemědělského areálu zastavěného zemědělskými stavbami, tedy ve shodě s územním plánem, pokud jde o pravidlo dodržení stávajících hranic a nerozšiřování areálu mimo

jeho stávající plochy. Žalovaný taktéž připomíná, že územně plánovací dokumentace byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou obce Starosedlský Hrádek č. 1/2005, v níž bylo v rozporu s územním plánem uvedeno, že schválený územní plán nepřipouští v areálu chov prasat. Na základě tohoto zjištění vyzval krajský úřad v rámci své tehdejší kompetence žalovaného k nápravě. Ten provedl formální nápravu vydáním nové obecně závazné vyhlášky č. 3/05, kde znění regulativu pro danou plochu přiblížil textu uvedenému v územním plánu v kapitole *Zemědělská výroba*. Text této kapitoly však, jak již bylo uvedeno výše, žalovaný nepovažuje za regulativ, a proto má za to, že obecně závazná vyhláška č. 3/05 (která představuje pouze publikační prostředek územního plánu a nikoli prostředek jeho změny) v čl. 15 a čl. 20, stále není s územním plánem v souladu a nemá před ním ani přednost (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74). Žalovaný tak shrnuje, že změnu dosavadní produkce hospodářských zvířat z chovu skotu na chov prasat územní plán nevylučuje, ani neobsahuje podmínku, že se dané území nesmí využít k chovu jiných hospodářských zvířat. Proto při posuzování obou staveb vycházel jen ze závazných regulativů územního plánu, které jsou nepřekročitelné a neporušitelné a které jak stavba jímky WOLF, tak stavba výkrmny prasat, splňují. Z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost míří k důvodu uvedenému v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. k nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel se domnívá, že výklad územního plánu obce Starosedlský Hrádek, resp. obecně závazné vyhlášky č. 3/05, kterou byl vyhlášen, tak, jak jej podal městský soud, není správný, a to zejména proto, že by žalobce opravňoval nepřipustným způsobem zasahovat do podnikatelských záměrů a aktivit stěžovatele. Kromě toho stěžovatel vznáší pochybnost, zda územní plán či obecně závazná vyhláška č. 3/05 skutečně chov prasat výslovně zakazují.

Před vlastním výkladem obsahu územního plánu a obecně závazné vyhlášky č. 3/05 je třeba uvést, že součástí předloženého spisu není Územní plán obce Starosedlský Hrádek schválený obecním zastupitelstvem dne 30. 9. 2005 (dále též jen „schválený územní plán“). Ve spise je založena pouze textová část urbanistické studie sídelního útvaru z května roku 1997 a textová část konceptu územního plánu (§ 21 stavebního zákona) z ledna 2005. Nakolik však koncept územního plánu koresponduje se schváleným územním plánem, lze bez možnosti porovnání obou dokumentů jen stěží posoudit. Ani obecně závazná vyhláška č. 3/05 nemůže být v tomto ohledu vzata za směrodatnou, jakkoli se jejím prostřednictvím vyhláší závazná část územně plánovací dokumentace a její změny (§ 29 odst. 3 stavebního zákona) a jakkoli jsou závazné části územně plánovací dokumentace [kam patří i územní plán obce podle § 8 písm. b) stavebního zákona] závazné (nejdříve) nabytím účinnosti této vyhlášky (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2007, č. j. 9 As 26/2007 - 90, dostupný z <http://www.nssoud.cz>). Obecně závazná vyhláška č. 3/05 totiž slouží jen jako publikační prostředek, jímž se obsah územního plánu (jeho změna) sděluje adresátům, a proto i v případě kolize mezi zněním územního plánu a vyhlášky má prvně jmenovaný přednost (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, dostupný z <http://www.nssoud.cz>).

Nejvyšší správní soud však v projednávané věci absenci schváleného územního plánu neshledal ani jako důvod pro zrušení rozsudku městského soudu, ani jako překážku věcného posouzení kasační stížnosti. Vycházel přitom ze skutečnosti, že o znění textové části územního

plánu v části nazvané *Zemědělská výroba* nebylo po celé správní a soudní řízení mezi účastníky sporu, čemuž odpovídá jak formulace odvolacích a žalobních bodů a k nim zaslaných vyjádření, tak parafrázované či doslovné citace textové části územního plánu v jednotlivých podáních. S odkazem na a § 120 odst. 4 občanského soudního řádu (ve spojení s § 64 s. ř. s.), podle něhož soud může vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků, proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že obsah části textu územního plánu obce Starosedlský Hrádek s názvem *Zemědělská výroba* pojal jako skutečnost nespornou, neboť se o něm účastníci řízení (nezávisle na sobě) shodují a nikdo z nich ani na nejasnosti či rozpory textu územního plánu dosud neupozornil. Z tohoto důvodu vychází zdejší soud (stejně jako městský soud) z předpokladu, že se textová část schváleného územního plánu obce Starosedlský Hrádek ze dne 30. 9. 2005 věcně shoduje s textovou částí konceptu územního plánu z ledna 2005, která zní takto: „*Stávající zemědělský závod ,Zemědělské obchodní družstvo s. r. o.‘ nadále uvažuje se současným územím a chovem skotu. Celý areál ZOD je nutné oddělit zeleným pásem od obytné zástavby a areál dále nerozšiřovat, ale případně intenzifikovat plochu. Je nutné řešit odpadové hospodářství napojením na novou ČOV a odvod dešťových vod řešit s ohledem na vypracovaný rozbor povodňového nebezpečí. (...) Regulativy: V těchto plochách lze umístit kromě hlavní funkce sklady, obslužné komunikace, odstavování vozidel, zeleně, služby. Přípustné jsou kancelářské provozy, obchody. Nepřípustné jsou provozy rušící okolí a zhoršující životní prostředí a umístování sem bydlení, rekreaci.*“

Za tohoto předpokladu lze již přistoupit k výkladu textu územního plánu ve spojení s čl. 15 a čl. 20 obecně závazné vyhlášky č. 3/05. Z textové části územního plánu nazvané *Zemědělská výroba* (viz citace v předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku) je zřejmé, že z hlediska budoucího rozvoje obce se předpokládá, že stěžovatel (či spíše obecně každý provozovatel stávajícího areálu zemědělského družstva – zde lze zcela přisvědčit názoru žalovaného o nevhodnosti použité formulace) bude v zemědělské výrobě klást důraz na chov skotu. Co se rozumí pojmem *skot* definuje čl. 20 odst. 2 písm. e) obecně závazné vyhlášky č. 3/05 („*Chovem skotu se rozumí: chov dojníc, odchov telat, odchov mladého dobytka a výkrm býků*“). Avšak i kdyby tuto definici citovaná vyhláška postrádala, postačoval by pro výklad i pouhý význam slova *skot*, jaký je mu přikládán v lingvistickém a taxonomickém smyslu [v obou případech se skotem rozumí samci, samice a mláďata tura domácího (*Bos primigenius f. taurus*)]. Že nelze klást rovnítko mezi skot a prase domácí (*Sus scrofa f. domestica*), které patří do čeledi prasatovitých (*Suidae*), a nikoli turovitých (*Bovidae*), uznává i sám stěžovatel v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že definice skotu je v obecně závazné vyhlášce č. 3/05 alespoň z hlediska přezkoumávaného případu v podstatě nadbytečná a bez dopadu na věcné posouzení souladu zamýšlené výstavby jímký WOLF a výkrmny prasat se schváleným územním plánem.

Se stěžovatelem (i žalovaným) lze souhlasit v tom směru, že ani územní plán, ani obecně závazná vyhláška č. 3/05 chov prasat *expressis verbis* nezakazují. Vychází-li Nejvyšší správní soud z pravdivosti tvrzení stěžovatele o tom, že do předmětného areálu byl, v souladu s předcházející územně plánovací dokumentací, chov prasat přemístěn i z jiných částí obce, pak má zato, že nynější vyloučení chovu prasat, pokud by mělo být vykládáno jako striktní zákaz stávajícího chovu, by představovalo natolik razantní zásah do hospodaření stěžovatele, který by [ve světle judikatury (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008, dostupný z <http://www.nssoud.cz>)] nebyl akceptovatelný. Územní plán nicméně působí *pro futuro*, a nikoli zpětně, a tudíž pokud byl v minulosti chov prasat v areálu stěžovatele v souladu s předchozím územním plánem, nepředstavuje změna územního plánu automaticky povinnost stěžovatele stávající chov prasat zrušit. Stejně tak nemá výše popsaná změna územního plánu vliv na právo stěžovatele provádět nezbytné udržovací práce mající souvislost s vlastnickými právy k nemovitostem, jež se v areálu nachází a které s historicky zavedeným chovem prasat souvisejí. Co však nový územní plán zapovídá, je právě zavádění nových chovů jiných hospodářských zvířat než skotu, neboť (jak bylo již uvedeno výše) schválený územní plán usiluje o to, aby se zemědělská výroba v budoucnu dominantně zaměřila na chov skotu. Jestliže tedy stěžovatel zamýšlel přestavbou odchovny mladého dobytka na výkrmnu prasat docílit zvýšení

počtu kusů chovaných prasat (tato skutečnost vyplývá především ze stavebního povolení na přestavbu odchovny mladého dobytka na výkrmnu prasat), pak je rozhodně zřejmé, že neměl v úmyslu zachovat *status quo*, nýbrž připravit podmínky pro stav nový, novému územnímu plánu neodpovídající.

K přiměřenosti zásahu do vlastnických práv stěžovatele, stejně jako k problematice náhrad za jeho omezení, se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve výše citovaném rozsudku ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008. Podle tohoto rozsudku je cílem územního plánování rozvoj dotčeného území, který je chápán jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a kohezi společnosti). Tento cíl je pak zajišťován cestou vzájemné koordinace veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách. Kromě toho vyslovil, že: „*Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé.*“ Omezení rozvoje podnikatelské a výrobní činnosti stěžovatele v tom směru, v jakém by odpovídal jeho představám, sice do jisté míry jeho práva nepochybně omezuje (ať se již jedná o právo vlastnické, resp. jeho dílčí složky věc užívat a s věcí disponovat, či právo podnikat), nicméně v řízení podle § 65 an. s. ř. s. nemůže soud autoritativně rozhodovat o tom, zda vůbec a případně jakým způsobem schválený územní plán zkrátí práva stěžovatele (jak je tomu např. v řízení podle § 101a an. s. ř. s.). Stejně tak, pokud by normě vyšší právní síly (s ohledem na obsah stížních námitek by šlo o Listinu základních práv a svobod) odporovala schválená a účinná vyhláška obce, lze tento negativní stav odstranit pouze návrhem na její zrušení Ústavním soudem (viz rozsudek ze dne 4. 10. 2007, č. j. 9 As 26/2007 - 90, dostupný z <http://www.nssoud.cz>). Na poslední dvě citovaná rozhodnutí lze odkázat i v dílčích stížních námitkách, jimiž stěžovatel demonstruje svou dřívější snahu docílit přijetí (eventuelně změny) územně plánovací dokumentace ve formě, jež by odpovídala jeho podnikatelským záměrům.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ačkoli územní plán chov prasat výslovně nezakazuje, zcela jednoznačně stanoví jako základní zásadu uspořádání území současného areálu stěžovatele zaměření na chov skotu, a nikoli rozvoj chovu prasat tak, jak jej zamýšlel stěžovatel. Není přitom pochyb o tom, že v územním plánu zakotvené *zaměření na chov skotu* kromě toho představuje žalovaným zpochybňovaný regulativ ve smyslu § 29 odst. 1 stavebního zákona (k tomu viz dále), jímž je omezena činnost stěžovatele z důvodu veřejného zájmu. Jakákoli činnost k rozvoji chovu prasat směřující tak se schváleným územním plánem koliduje, a proto při vydání stavebních povolení nemohla být naplněna podmínka uvedená v § 37 odst. 1 stavebního zákona, jež za podklad pro vydání územního rozhodnutí označuje na prvním místě právě územně plánovací dokumentaci.

Přestože tedy stavba jímky WOLF i výkrmny prasat samy o sobě i ve vzájemné souvislosti mohou obstát v přísném testu ekologické a hygienické nezávadnosti, dává Nejvyšší správní soud za pravdu městskému soudu, že hledisko dopadu staveb na pohodu bydlení a na životní prostředí by bylo relevantní toliko v případě, kdyby byl navrhovanými stavbami respektován závazně určený účel využití daného území, tj. chov skotu. Není však pochyb o tom, že činnost stěžovatele směřovala k rozvoji chovu prasat, jež pod chov skotu nelze podřadit. Taktéž nelze za relevantní považovat skutečnost, že stavby jsou financovány za podpory příslušných fondů Evropské unie, neboť otázka financování s územním plánováním a stavebním řízením nemá žádnou souvislost a rozhodně nemůže být brána jako argument pro vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení.

V této souvislosti se pak jako účelová jeví i dílčí stížní námitka, že jímka WOLF není zařízením pro chov prasat, protože se v ní prasata nechovají, ani chovat nedají, a proto nic nebrání jejímu umístění v areálu. Tuto námitku Nejvyšší správní soud chápe tak, že stěžovatel

tímto způsobem upozorňuje na potenciální využití jímky WOLF ke kumulaci jiného typu hnojiva než vepřové kejdy. Nejvyšší správní soud v celkovém kontextu žádostí o umístění stavby a vydání stavebního povolení i ze stavebního povolení na jímku WOLF dospěl k závěru, že tato jímka byla od samého počátku předpokládána jako zařízení funkčně související s přestavbou odchovny mladého dobytka na výkrmnu prasat, čemuž odpovídá i doslovná konstatace ve stavebním povolení: „*Obě uvedené stavby spolu systémově souvisí.*“ Kromě toho uvedenému závěru svědčí i podmínky stavebního povolení, např. povinnost stěžovatele „*realizovat uskladňovací jímky na kejdu z výkrmny prasat vybavené detekčním systémem úniku jímaných odpadních vod, s minimální 6-ti měsíční kapacitou zadržetí a monitorovacím zařízením stavu jejich naplněnosti*“ či „*aktualizovat stávající rozvozevý plán statkových hnojiv ZOD Star. Hrádek o stáj výkrmu prasat při respektování následujících zájmů v celém zájmovém území rozvozu kejdy*“.

Pokud jde o nepřesné označení stěžovatele ve schváleném územním plánu, na které upozorňuje ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný, to nebylo v kasační stížnosti ani v žalobě namítáno, navíc z podání stěžovatele je zřejmé, že nemá sebemenších pochyb o tom, že je tímto nepřesným označením dostatečně a srozumitelně identifikován právě on. Nadto zvolená formulace *stávající zemědělský závod* současný stav reflektuje; zahrnuje tedy i situaci, kdy je vlastníkem a uživatelem areálu zemědělského obchodního družstva stěžovatel a *a priori* nevylučuje budoucí změnu jeho vlastníka. Je nicméně nutné přisvědčit žalovanému, že vymezovat lokalitu v územně plánovací dokumentaci odkazem na osobu aktuálního vlastníka je nevhodné a mohlo by do budoucna působit matoucím dojmem.

Nejvyšší správní soud však nemohl přehlédnout, že stěžovatel byl nesprávně označen i ve výroku rozsudku městského soudu („*ZOD Staroselský Hrádek, s. r. o.*“). Přestože tato zjevná nesprávnost zůstala účastníkům řízení bez povšimnutí, nepochybně by si zaslouhovala postup podle § 54 odst. 4 věty druhé s. ř. s. [analogicky lze vyjít z rozhodnutí č. 67/1995 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, které se zabývá obdobnou situací: „*Je-li účastníku řízení nesprávně označenému v úvodní části rozsudku (např. v důsledku chyby v psaní) uložena ve výroku povinnost plnit, přičemž tento účastník je ve výroku uveden pouze procesním postavením ve sporu, musí výrok, má-li být účinný a vykonatelný (§ 155 a § 161 o. s. ř.) nejen přesně a určitě vymezovat předmět plnění, ale zároveň musí i přesně a nezaměnitelně identifikovat účastníky řízení. V takovém případě se oprava označení účastníka v úvodní části rozsudku týká i výroku rozsudku a musí být proto provedena podle ustanovení § 164, věta druhá, o. s. ř., tedy vydání opravného usnesení.*“].

Stěžovatel konečně nejen zpochybnil oprávněnost regulativu omezujícího chov hospodářských zvířat toliko na *skot*, ale nastolil i otázku, zda takovéto omezení lze vůbec za regulativ považovat, potažmo zda vůbec může být požadováno jeho dodržování (stejnou námitku podrobně uplatnil ve svém vyjádření i žalovaný). K tomu lze ve stručnosti poznamenat, že regulativ, coby vyjádření *základních zásad uspořádání území a limitů jeho využití* (§ 29 odst. 1 stavebního zákona) musí jistě odpovídat skutečným a racionálním požadavkům stávajícího využití a harmonického rozvoje řešené lokality (o nemožnosti zabývat se tímto aspektem věci v daném řízení bylo pojednáno již výše), ale musí splňovat i určité obecné materiální předpoklady. Dle názoru zdejšího soudu, má-li regulativ splňovat podmínky citovaného § 29 odst. 1 stavebního zákona (potažmo § 18 vyhlášky) musí být nutně formulován dostatečně určitě, musí být svou podstatou schopen regulační funkce (tedy musí obsahovat reálná a realizovatelná omezení a podmínky) a musí proporcionálně dopadat na řešenou lokalitu (ve smyslu jednotlivých stupňů územně plánovací dokumentace). Bez nutnosti hlubší analýzy má Nejvyšší správní soud zato, že omezení *zemědělské výroby* na chov pouze určitého druhu hospodářských zvířat tyto podmínky splňuje. Z vlastní rozhodovací praxe je zdejšímu soudu známo, že regulativy tohoto typu nejsou v územních plánech obcí ničím výjimečným a jejich regulační potenciál není zpochybňován. Proto je nucen i tuto dílčí kasační námitku jako nedůvodnou odmítnout.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud nepochybil, pokud odmítl akceptovat výklad územního plánu tak, jak jej podal v napadených rozhodnutích žalovaný, a když z těchto důvodů obě napadená rozhodnutí pro nezákonnost zrušil. Stížní námitky směřující do správnosti výkladu územního plánu (zejména v otázce, nakolik je příkaz nerozšiřovat chov prasat omezující vůči podnikatelské činnosti stěžovatele, případně zda je vůbec chov prasat implicitně schváleným územním plánem zakázán), ani Nejvyšší správní soud neuznal jako důvodné, a proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o žalobce a žalovaného, v jejich případě nelze o procesní (ne)úspěšnosti v daném řízení hovořit, neboť osoba zúčastněná na řízení (která řízení o kasační stížnosti vyvolala) hájí ve správním soudnictví vždy svá vlastní práva či povinnosti, která by mohla být, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s., přímo dotčena. Jejich postavení tedy není stejné jako v případě vedlejších účastníků řízení v občanském soudním řízení (§ 93 občanského soudního řádu), kteří vždy stojí na straně některé ze stran sporu a podporují ji. Nejvyšší správní soud proto v případě obou účastníků rozhodl tak, že nemají na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti právo.

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

V Brně dne 15. července 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček  
předseda senátu