



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Zuzany Šnejdrlové, Ph.D., ve věci žalobce **Ing. R.B.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15.4.2013, č.j. KUOK 31277/2013, ve věci územního řízení

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 15.4.2013, č.j. KUOK 31277/2013 ve znění opravného usnesení ze dne 19.4.2013, č.j. KUOK 38097/2013 **se ve výroku I. zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Ve zbytku **se** žaloba **zamítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou k soudu v zákonné lhůtě domáhá přezkoumání a zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, jímž tento rozhodl o odvoláních proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odboru stavebního, oddělení územně správního (dále jen „stavební úřad“) č.j. SMOI/148750/2012/OS/US/Sev ze dne 5.10.2012, o umístění stavby „Rozšíření technologie daňového skladu LPG“ na pozemku parc. č. 1575/1 v k.ú. a obci Horka nad Moravou tak, že I. zamítl odvolání mj. žalobce jako nepřípustné, II. zamítl odvolání obce Horka nad Moravou a napadené rozhodnutí potvrdil a III. zrušil usnesení stavebního úřadu ze dne 18.9.2012, č.j. SMOL/140037/2012/OS/US/Sev týkající se účastenství obce Křelov – Břuchotín v předmětném územním řízení.

Žalobce namítal, že:

1) žalovaný při posuzování otázky účastenství žalobce v daném územním řízení pochybil při výkladu pojmu „přímé dotčení“, za které žalovaný považuje toliko imise ve smyslu § 127 starého občanského zákoníku, avšak žalobce může být na svých právech dotčen i jinými způsoby, jež v odvolání proti rozhodnutí OÚ podrobně popsal (riziko výbuchu par a požáru, omezení využití vlastního pozemku hranicí bezpečnostního pásma, ohrožení provozu čistírny odpadních vod, která se nachází na pozemku žalobce, zvýšený dopravní ruch, psychická zátěž – pocit „sedění na sudu se střelným prachem“), avšak žalovaný je záměrně pomínul;

2) rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, neboť z něj není seznatelné, z jakých důkazů učinil žalovaný své závěry, jimiž odůvodnil odmítnutí účastenství žalobce v předmětném řízení, zejména že nedojde k nárůstu přepravy a s tím souvisejících jevů jako zvýšení emise výfukových plynů, prašnosti a hlučnosti, a dále není odůvodněno, proč riziko vzniku havárie nelze považovat za přímé dotčení.

Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě se žalovaný podrobně zabýval vlivem umísťované stavby, tj. čtyř podzemních zásobníků LPG, na okolí. Zdůraznil, že se jedná o již několik let existující a provozovaný daňový sklad, přičemž účelem plánované stavby je toliko zkrácení čekacích dob přisunovaných železničních cisteren. Plnění a stáčení nových zásobníků bude prováděno stávajícím kompresorem, tudíž nedojde ke zvýšení počtu stáčení železničních cisteren ani počtu plnění autocisteren oproti stávajícímu stavu, a tím ani k nárůstu přepravy vzhledem k jejímu účelu, ergo ani ke vzniku imisí. Z hlediska bezpečnosti poukázal na skutečnost, že jedním z podkladů rozhodnutí byla schválená bezpečnostní zpráva, a dále že výstavbou nových zásobníků LPG nedojde ke změně v zařazení celého stávajícího komplexu daňového skladu do jiné bezpečnostní skupiny dle zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií. Dále uvedl, že k ohrožení může dojít jen havárií, což je mimořádná událost, z níž nelze vyvozovat přímé dotčení věcného práva k sousedním pozemkům či stavbám ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), neboť jde jen o riziko, tj. předjímaní hypoteticky v budoucnu vzniklých událostí. Samotným běžným provozem předmětného daňového skladu k zákonitému ohrožování okolí nedochází. Čistírna odpadních vod s umístěním zásobníků nesouvisí, neboť je vzdálena od zamýšlené stavby 90 m, a nadto se nenachází na pozemku žalobce. Tvrzená psychická újma obyvatel obce není předmětem uvedeného řízení a žalovaný není příslušným se jí zabývat.

Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

Z obsahu spisu soud zjistil, že dne 24.8.2011 byla stavebnímu úřadu podána žádost společnosti KRALUPOL, a.s. (dříve VITOGAZ ČR, s.r.o.) o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Rozšíření technologie daňového skladu LPG“ na pozemku parc. č. 1575/1 v k.ú. a obci Horka nad Moravou. Při ústním jednání dne 20.9.2012 žalobce uplatnil požadavek o zařazení mezi účastníky řízení z důvodu dotčení jeho nemovitostí v k.ú. Horka nad Moravou plánovanou stavbou, a dále uplatnil námitku neurčitosti dosavadních podkladů pro rozhodnutí. Usnesením ze dne 2.10.2012, č.j. SMOL/146585/2012/OS/US/Sev rozhodl stavební úřad o tom, že žalobce není účastníkem předmětného územního řízení. K odvolání žalobce ze dne 16.10.2012 žalovaný rozhodnutím ze dne 2.4.2013, č.j. KUOK 28228/2013 usnesení stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému rozhodnutí s odůvodněním, že stavební úřad nedostatečně posoudil, zda by posuzovaná stavba mohla žalobce jako vlastníka sousední stavby ohrozit či omezit. Dne 5.10.2012 vydal stavební úřad územní rozhodnutí, jímž navrhovanou stavbu umístil. Dne 29.10.2012 podal žalobce proti předmětnému rozhodnutí odvolání, v němž namítal, že stavební úřad s ním nejednal jako s účastníkem řízení, neposoudil všechny pro rozhodnutí významné skutečnosti a s tvrzeními účastníků se vypořádal svévolně. V doplnění odvolání ze dne 12.11.2012 žalobce namítal, že jeho pozemky parc. č. 633 a 634 v k.ú. Horka nad Moravou ležící cca 50 m od hranice pozemku parc. č. 1575/1, na němž má být stavba umístěna, budou stavbou dotčeny, neboť je na jeho pozemcích částečně umístěna čistírna odpadních vod sloužící mj. k čištění vod z areálu, jehož součástí je i pozemek parc. č. 1575/1. Dále namítal, že plánovanou stavbou dojde k nárůstu přepravy, zhoršení stavu silnic, nárůstu emisí výfukových plynů, a tím ke snížení využitelnosti jeho pozemků. Jeho vlastnické právo k pozemkům, k nimž má citový vztah, neboť je zemědělsky obdělával a investoval do nich nemalé finanční prostředky, tedy bude dotčeno nejen v případě havárie, ale rovněž při běžném provozu posuzované stavby. Dne 15.4.2013 vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí, jímž (výrokem I.) odvolání mj. žalobce zamítl jako nepřipustné dle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „S.ř.“).

Žalovaný v napadeném rozhodnutí ve vztahu k žalobci uvedl, že s ohledem na nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 19/99 je klíčovým pojmem pro objasnění rozsahu okruhu účastníků územního řízení dle § 85 odst. 2 stavebního zákona sousloví „přímé dotčení“, kterým lze dle žalovaného nepochybně rozumět nejen dotčení stíněním, hlukem, pachem, prachem, kouřením, vibracemi, světlem apod., tj. imisemi ve smyslu § 127 odst. 1 starého občanského zákoníku, ale rovněž dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu. Uvedl však, že posuzovaná stavba je vybudováním čtyř nových podzemních zásobníků LPG, které budou plněny a stáčeny stávajícím kompresorem, tudíž pouhé zvýšení skladovací kapacity nevyvolá zvýšení počtu stáčení železničních cisteren ani plnění automobilových cisteren oproti stávajícímu stavu, čili nedejde k nárůstu dopravy v obci. K námitce nevypořádání se všemi rozhodnými skutečnostmi žalovaný uvedl, že navrhovatel předložil úplnou žádost a stavební úřad se následně důsledně zabýval jak souladem s územně plánovací dokumentací, tak souladem stavby

s podmínkami dotčených orgánů a souladem stavby s obecnými požadavky na využívání území a technickými požadavky na stavby, tj. všemi zákonnými kritérii pro umísťování staveb. K námitce dotčení práv žalobce bezpečnostními riziky stavby odkázal žalovaný na vázanost rozhodnutím svého Odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 7.11.2011, jímž byla schválena aktualizovaná bezpečnostní zpráva, přičemž toto rozhodnutí bylo potvrzeno dne 7.6.2012 odvolacím orgánem, tj. Ministerstvem životního prostředí, které konstatovalo, že provozovatel zařízení splnil veškeré náležitosti pro schválení bezpečnostní zprávy dle zákona o prevenci závažných havárií. Dále uvedl, že žalobcem namítaná rizika závažných havárií nelze považovat za formu přímého dotčení jeho věcných práv k pozemkům, neboť se nejedná o stav existující, ale toliko hrozící, tj. jen hypoteticky v budoucnu vzniklý. K dalším námitkám, a to narušení stávající stavby čistírny odpadních vod, snížení ceny a využitelnosti nemovitosti, psychické újmy a narušení mezilidských vztahů v obci žalovaný uvedl, že se týkají majetkoprávních vztahů, tudíž není příslušným k jejich posouzení. Žalovaný tudíž uzavřel, že žalobce není účastníkem předmětného územního řízení, neboť k přímému dotčení jeho věcných práv k pozemkům umístěním stavby nedojde.

Podle § 28 odst. 1 s.ř. za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu pojednávání a rozhodnutí věci.

Podle odst. 2 téhož ustanovení jestliže osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání; ustanovení § 41 odst. 6 věty druhé platí obdobně.

Podle § 85 odst. 1 stavebního zákona účastníky územního řízení jsou a) žadatel, b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.

Podle odst. 2 téhož ustanovení účastníky územního řízení dále jsou a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, nejde-li o případ uvedený v písmenu d), b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, d) společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

Stavební zákon, jako právní předpis speciální ve vztahu k obecné úpravě s.ř., obsahuje ve shora citovaném § 85 komplexní právní úpravu účastnictví územního řízení. Při existenci pochybností o tom, zda osoba tvrdící, že je účastníkem, skutečně účastníkem je či není, posoudí tuto skutečnost správní orgán a vydá o tom dle § 28 s.ř. usnesení deklaratorní povahy. Posouzení, zda osoba, která tvrdí, že je účastníkem, jím skutečně je, či nikoli, a vydání deklaratorního usnesení o této

skutečnosti nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci. To má význam i pro běh lhůt pro vydání rozhodnutí (viz § 71 s.ř.) či pro případné využití ustanovení o opatření proti nečinnosti (viz § 80 s.ř.). Vydal-li správní orgán podle odstavce 1 usnesení, kterým rozhodl, že osoba, která o sobě tvrdila, že je účastníkem, účastníkem není, má tato osoba možnost podat proti tomuto usnesení odvolání, které však nemá odkladný účinek (viz § 76 odst. 5 věta druhá). Dále v § 28 odst. 2 s.ř. zákon řeší situaci, která nastane, je-li vyhověno odvolání osoby, o níž bylo rozhodnuto, že není účastníkem, a mezitím tato osoba zmeškala úkon, který by bývala mohla učinit jako účastník řízení. Tato osoba je oprávněna zmeškaný úkon učinit následně, a to do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání. Pro tento případ platí obdobně ustanovení § 41 odst. 6, které stanoví, že promine-li správní orgán zmeškaný úkon, doplní řízení ve smyslu úkonu, jehož zmeškání bylo prominuto.

V posuzované věci žalobce své právo být účastníkem řízení uplatňoval již od počátku řízení. Stavební úřad v souladu s § 28 odst. 1 s. ř. o účastenství žalobce rozhodl, avšak toto rozhodnutí nenabýlo právní moci, nýbrž bylo následně zrušeno shora uvedeným rozhodnutím žalovaného. Dále již z obsahu spisu nevyplývá, že by stavební úřad o účastenství žalobce rozhodl opětovně, naopak je zřejmé, že žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí posoudil otázku účastenství žalobce sám v rámci posuzování přípustnosti jeho odvolání.

Soud však neshledává procesní postup žalovaného souladným se zákonem, neboť má zato, že v režimu nového správního řádu má žalobce právo na to, aby s ohledem na existující pochybnosti bylo o jeho účastenství rozhodnuto podle § 28 odst. 1 s.ř., tedy usnesením, proti němuž je připuštěn opravný prostředek. Tento postup lze dle názoru krajského soudu považovat za nadbytečný toliko v situaci tzv. opomenutého účastníka, tj. osoby, která vstoupí do řízení teprve poté, kdy je řízení před správním orgánem skončeno konečným rozhodnutím, popř. již pravomocným. V takovém případě již není zřejmé, jaký význam by vydání procesního rozhodnutí o účastenství dané osoby mohlo mít (viz shodně NSS v rozsudku sp. zn. 7 As 71/2011). V posuzované věci však žalobce vystupoval jako účastník řízení od počátku a svá práva účastníka řízení aktivně uplatňoval do doby, než bylo stavebním úřadem deklarováno, že žalobce účastníkem řízení není. Žalovaný tedy dle závěru soudu postupoval v rozporu se správním řádem, když otázku účastenství žalobce v předmětném řízení posuzoval v rámci posouzení přípustnosti odvolání žalobce proti rozhodnutí ve věci samé ve svém rozhodnutí ze dne 15.4.2013, ačkoli věděl, že rozhodnutím ze dne 2.4.2013 zrušil usnesení stavebního úřadu o nepřiznání postavení účastníka řízení žalobci a vrátil stavebnímu úřadu tuto otázku k dalšímu řízení. Svým postupem tedy zkrátil žalobce na jeho právu podrobit otázku jeho účastenství v řízení instančnímu přezkumu. Rozhodnutí o tom, že určitá osoba není účastníkem správního řízení dle § 28 odst. 1 s.ř. je nadto samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví v řízení podle § 65 a násl. s.ř.s. (viz rozsudek NSS sp. zn. 3 As 74/2006).

Krajský soud si je vědom skutečnosti, že rozhodování o účastenství v územním řízení nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci, nicméně považuje za žádoucí, aby bylo v případě pochybností o účastenství osob, které o sobě tvrdí, že mohou být na svých právech rozhodnutím správního orgánu přímo dotčeny, rozhodnuto dříve, než je konečným způsobem rozhodnuto odvolacím orgánem ve věci samé. V opačném případě dochází následně k tomu, že již doložkou deklarovaná právní moc rozhodnutí ve věci samé je následně otřesena a pro zřejmou

vadu řízení je následně posuzována zákonnost řízení i rozhodnutí samotného, popř. je nutno řízení dle § 41 odst. 6 s.ř. doplnit.

Dále se soud s ohledem na jasně formulovanou námitku nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí zabýval tím, zda se žalovaný argumentačně vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce. Žalobce zejména poukazoval na skutečnost, že není seznatelné, z jakých důkazů učinil žalovaný své závěry o tom, že nedojde k nárůstu přepravy a s tím souvisejících emisí, prašnosti a hlučnosti, v čemž žalobce spatřoval mj. přímé dotčení svého vlastnického práva k pozemkům. Žalovaný zjevně opřel svůj závěr o této otázce o skutečnosti uváděné samotným žadatelem, kdy zdůraznil, že k plnění automobilových cisteren i k přečerpávání mezi jednotlivými zásobníky bude používán stávající kompresor a že účelem zamýšlené stavby je zkrácení čekacích dob přisunovaných železničních cisteren. Tyto závěry však soud za přezkoumatelné ve vztahu k potenciálnímu nárůstu přepravy nepovažuje, neboť zejména absduje skutkové zjištění o tom, v jakém rozsahu svého výkonu (např. procentuálně) je dosavadní čerpadlo využíváno, kdy jen v případě, že je dosavadní kompresor využíván na maximum svého výkonu, lze učinit jednoznačný závěr o tom, že v praxi nedojde ke zvýšení počtu plněných autocisteren, a tím ani ke zvýšení dopravního zatížení obce. V opačném případě (při zvýšení skladovacích kapacit) je nutno námitky žalobce řádně vyhodnotit.

Konečně soud považuje rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné též z důvodu, že se žalovaný odmítl (na rozdíl od stavebního úřadu) zabývat dalšími námitkami žalobce, a to námitkami narušení stávající stavby čistírny odpadních vod, snížení ceny a využitelnosti nemovitosti, psychické újmy a narušení mezilidských vztahů v obci s tím, že se týkají majetkoprávních vztahů. V této souvislosti je nutno připomenout žalovanému § 89 odst. 6 větu druhou stavebního zákona, dle něhož *nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci*. Žalovaný je tedy povinen se s uvedenými námitkami žalobce vypořádat a seznámit jej se svými úvahami o tom, proč jím tvrzené skutečnosti považuje za liché, mylné či vyvrácené.

Pro úplnost soud uvádí, že je-li třeba k posouzení toho, zda určitá osoba je účastníkem územního řízení, provést obsáhlé dokazování, které by mělo též blízkou souvislost s předmětem meritorního řízení, pak by dle názoru Nejvyššího správního soudu *bylo na místě takovou osobu účastníkem řízení (preventivně) učinit a dokazování o možném dotčení jejích práv provést až v meritorním řízení s následným vypořádáním jejích námitek v konečném rozhodnutí. Takový postup by byl nejen v souladu s principem procesní ekonomie (meritorní řízení bývá zpravidla – byť nikoli nutně - do doby vyřešení účastenského postavení subjektu přerušeno, některé z důkazů provedených v tomto vyvolaném řízení by musely být provedeny též v řízení meritorním apod.), ale byl by též nepochybně naplněním práva takové osoby na spravedlivý proces. Vždy je totiž třeba volit postup, který by vyloučil omezení jednotlivce v některém konkrétním subjektivním procesním právu (viz rozsudek sp. zn. 2 As 12/2008).*

Krajský soud proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. žalobou napadený výrok I. rozhodnutí žalovaného pro vady řízení, spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. i v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; v něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku.

Podle § 65 odst. 1 s.ř.s. kdo tvrdí, že byl na *svých právech* zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu, může se žalobou domáhat jeho zrušení. Jelikož žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím rozhodl o odvolání žalobce toliko výrokem I., nebyl žalobce dle § 65 odst. 1 s.ř.s. a contrario věcně legitimován k podání žaloby proti výrokům II. a III. rozhodnutí žalovaného. Proto soud výrokem II. žalobu v uvedeném rozsahu zamítl.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalovanému, který měl ve věci převážný úspěch, když žalobě bylo vyhověno jen ohledně jednoho ze tří napadených výroků, dle obsahu spisu žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí nebo nařízení exekuce.

V Ostravě dne 12.6.2014

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu