



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 **obec Horka nad Moravou**, se sídlem nám. Osvobození 16/46, Horka nad Moravou, zastoupeného JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem Olomouc, Koželužská 5, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a 8, 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 II. 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 vyjmenovaného okruhu osob jako nepřípustné, II. zamítl odvolání žalobce 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 zatížil řízení procesní vadou, neboť nevyzval žalobce k odstranění vad jeho odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, přestože šlo o odvolání tzv. „blanketní“, tj. neobsahující obligatorní náležitosti dle § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.) a zejména dle § 82 odst. 2 s.ř., tj. údaj o tom, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež jeho vydání předcházelo. S ohledem na složitost věci přitom žalobce podával blanketní odvolání z důvodu, že v době podávání odvolání si teprve opatroval relevantní informace (nechal zpracovat bezpečnostní studii);

2) žalovaný neprovedl k důkazu shora uvedený znalecký posudek (bezpečnostní studii pořízenou žalobcem), ačkoli žalobce důkazní návrh na provedení takového posudku učinil již v rámci písemných námitek předaných stavebnímu úřadu při veřejném projednání dne 20.9.2012;

3) žalovaný se nepokusil dle § 5 s.ř. o smírné odstranění rozporů mezi účastníky, ačkoli se jedná o stavbu dotýkající se širokého zájmu občanů obce Horka nad Moravou, přičemž poukázal na příklad územního řízení „Panorama Kyje III“ v k.ú. Satanice, kde byly rovněž v blízkosti bytové výstavby umístěn zásobník plynu, avšak zde žadatel s dotčenými osobami dlouhodobě jednal a dospěl ke konsensu;

4) správní orgány postupovaly formalisticky a neposoudily zásah, k němuž v důsledku předmětného územního rozhodnutí dojde ve sféře ústavně zaručených práv dotčených osob, zejm. práva vlastnit majetek a práva pokojného bydlení;

5) nebyla dostatečně zhodnocena bezpečnostní rizika a případné negativní dopady havárií, přičemž dosud nebyla realizována ani bezpečnostní opatření ke stávajícímu záměru, která tak již dnes nejsou adekvátní nebezpečnosti provozu (výška protipožární zdi), zejména nebylo dostatečně uváženo zvýšené riziko zapříčiněné vysokým podílem lidského faktoru při stáčení plynu do autocisteren, a dále skutečnost, že se v areálu nacházejí zásobníky s motorovou naftou;

6) celý areál s nebezpečnými a výbušnými látkami v bezprostřední blízkosti obce se „plouživě“ rozšiřuje. Investor v roce 2000 získal stavební povolení na „stáčecí místo železničních cisteren a plnění lahví v areálu firmy DELTA ARMY, s.r.o.“, avšak následně postupnými změnami docílil toho, že se v místě nachází daňový sklad s velkokapacitní stáčírnou a plnírnou lahví. Ačkoli vedení obce v roce 2000 patrně z důvodu jednostranné informovanosti záměr stavebníka připustilo, nové vedení obce je po přezkoumání stávajících rizik zcela proti dalšímu rozšiřování areálu a rozvoji tohoto typu podnikání v dané lokalitě. V souladu se zásadou rebus sic stantibus je nutné připustit, aby v důsledku změny poměrů měli občané obce po určité době možnost docílit i změny dřívějšího rozhodnutí;

7) dojde k obrovskému nárůstu dopravní zatíženosti obce, vyšším riziku vzniku dopravních nehod a s tím souvisejících možností vzniku závažné havárie, dojde

k znehodnocení investic do sousedních nemovitostí s tím, že nemovitosti v nejhroženějších částech obce budou téměř neprodejně či nepojistitelně;

8) před vydáním rozhodnutí o umístění předmětné stavby mělo být provedeno zjišťovací řízení dle zákona č. 100/2001 Sb., posuzování vlivů na životní prostředí.

Žalovaný navrhol zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl:

Ad 1) absence výzvy k odstranění vad odvolání není vadou řízení, neboť i když žalobce neuvedl v odvolání žádné konkrétní námitky, bylo rozhodnutí stavebního úřadu žalovaným přezkoumáno z hlediska zákonnosti v plném rozsahu;

Ad 3) § 5 s.ř. porušen nebyl, neboť všichni účastníci řízení byli v jeho průběhu řádně poučeni o jejich procesních právech, byla jim dána plná možnost k jejich uplatnění a stavební úřad se řádně vypořádal se všemi námitkami účastníků;

Ad 4) postup správních orgánů nebyl formalistický. Žadatel předložil úplnou žádost včetně všech podkladů a stavební úřad se zabýval záměrem komplexně, tj. nejen souladem zamýšlené stavby s územně plánovací dokumentací, ale i s podmínkami dotčených orgánů, obecnými požadavky na využívání území a technickými požadavky na stavby;

Ad 5) rozhodnutím Odboru životního prostředí a zemědělství žalovaného ze dne 7.11.2011 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. Riziko havárie při stáčení LPG do autocisteren bylo v přehledu zdrojů rizik identifikováno, avšak v souladu s doporučeným metodickým přístupem došlo aplikací selektivní metody k tomu, že autocisterna nebyla vybrána pro další kvantitativní analýzu. Dále žalovaný zdůraznil, že samotným provozem skladu k zákonitému ohrožování okolí nedochází, k ohrožení okolí může (ale také nemusí) dojít toliko v případě vzniku havárie, což je událost mimořádná, přičemž k podzemním umístěním zásobníků dojde k vyloučení některých scénářů havárií;

Ad 6) je pravdou, že od roku 2000 došlo k rozšíření původní stavby, avšak děje se tak vždy na základě žádosti navrhovatele, o níž je stavební úřad povinen rozhodnout;

Ad 7) k nárůstu přepravy vzhledem k jejímu účelu plánovaným rozšířením skladovacích prostor nedojde, neboť stáčecí kapacita zařízení se nemění (bude i nadále používáno stávající čerpadlo);

Ad 8) stavební úřad vycházel ze sdělení Odboru životního prostředí a zemědělství žalovaného ze dne 25.5.2011 o tom, že plánovaná stavba je ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. podlimitním záměrem, který nepodléhá zjišťovacímu řízení.

Dále se k žalobě vyjádřila společnost KRALUPOL, a.s. jako osoba na řízení zúčastněná (žadatel o stavební povolení), která navrhla zamítnutí žaloby. Uvedla, že absence výzvy k odstranění vad banketního odvolání nemůže být vadou ovlivňující správnost rozhodnutí ve věci, a to s ohledem na specifika územního řízení, které je koncentrované již v prvním stupni, kde umožňuje účastníkům uvést námitky pouze do skončení veřejného ústního jednání, a dále dle § 82 s.ř. platí koncentrace řízení též ohledně odvolacích námitek. Námitky k umístění navržené stavby neuplatněné včas, tak není možné účinně uplatnit v odvolání (viz rozhodnutí VS v Praze, sp. zn. 5 A 156/2000). Žalovaný v daném řízení by se proto ani při dodržení procesních práv žalobce nemohl zabývat jinými námitkami, než těmi, které již žalobce uvedl v písemném vyjádření, předaném stavebnímu úřadu při ústním jednání dne 20.9.2012. V napadeném rozhodnutí se žalovaný se všemi námitkami účastníků vypořádal, proto nemohl být žalobce na svých právech zkrácen.

Dále uvedl, že v soudním řízení žalobcem předkládaný posudek je z listopadu 2012, tudíž žalobce měl zjevně dostatek prostoru jej předložit žalovanému ještě před vydáním rozhodnutí o odvolání, nadto žalobce z daného posudku nečiní v rámci žaloby žádné závěry. K žalobcem předkládanému posudku byla dále v mezidobí, v únoru 2013, zpracována oponentura, která se staví proti přístupu této bezpečnostní studie, metodickým nedostatkům a zavádějícím a manipulativním úvahám ze strany zpracovatele. Studie např. při hodnocení rizik z přepravy LPG železničními cisternami a autocisternami zcela opomíjí skutečnost, že cisterny s ohledem na dopravní značení přes obec Horka nad Moravou ani přes železniční přejezd nemohou jezdit a nejezdí. Narušení rozvoje obce nepovažuje zúčastněná osoba za možný argument, neboť dotčení zájmů účastníků územního řízení musí být současné a trvající, nikoli jen v budoucnu možné. Předpoklady rozvoje obce jsou nadto dány územním plánem, s nímž je umístění plánované stavby v souladu. Dále uvedla, že dotčené orgány vydaly k záměru souhlasná stanoviska a žalobce o smírné řešení věci v rámci správního řízení neprojevil zájem. V souladu s žalobcem vzpomínanou zásadou rebus sic stantibus mají obec právo vtělit změnu v přístupu k rozvoji obce do nového územního plánu, nicméně v tomto řízení je rozhodující územní plán stávající, s nímž je umístění stavby v souladu. Obec se zjevně staví proti samé existenci skladovacího areálu, neboť má záměr vystavět na sousedních pozemcích 57 rodinných domů, avšak se stávajícím územním plánem obce korespondují oba záměry, kdy při schvalování tohoto dokumentu se obec kolizností obou záměrů nezabývala.

Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zák. 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.). V souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. rozhodl bez jednání.

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. Opatřením ze dne 3.8.2012 nařídil stavební úřad ústní jednání na den 20.9.2012, které obsahovalo poučení účastníků řízení dle § 89 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, o tom, že své námítky musí uplatnit nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Žalobce podal proti záměru písemné námítky dne 22.9.2011, a dále dne 20.9.2012 při ústním projednání, včetně petice občanů proti plánované stavbě. Námítky žalobce byly obsahově shodné s žalobními body shora rozvedenými. Dne 5.10.2012 vydal stavební úřad územní rozhodnutí, jímž navrhovanou stavbu umístil. Dne 29.10.2012 podal žalobce proti předmětnému rozhodnutí odvolání, které nijak neodůvodnil. Dne 20.12.2012 se k odvolání žalobce vyjádřil žadatel (KRALUPOL, a.s.), který mj. navrhoval, aby byl žalobce veden stavebním úřadem k odstranění vad jeho odvolání. Dne 15.4.2013 vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí.

Podle § 37 odst. 2 s.ř. z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání

vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.

Podle odst. 3 téhož ustanovení nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Podle § 82 odst. 2 s.ř. odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.

Z obsahu spisu jednoznačně vyplynulo a ostatně i mezi účastníky bylo nesporné, že stavební úřad nevyzval žalobce k odstranění vad jeho odvolání proti územnímu rozhodnutí, ačkoli šlo o odvolání blanketní, tj. zcela postrádající zejm. obligatorní náležitosti odvolání dle citovaného § 82 odst. 2 s.ř. Zatímco však žalobce v takovém postupu spatřuje zásadní vadu řízení, žalovaný společně s osobou na řízení zúčastněnou mají zato, že se jedná o postup, který s ohledem na okolnosti případu nemůže mít vliv na správnost dotčeného rozhodnutí. Krajský soud se v souladu s konstantní judikaturou níže citovanou ztotožnil s názorem žalobce.

Odpovědnost za rozsah odvolacího přezkumu je § 82 odst. 2 s.ř. svěřena do dispozice účastníka řízení, který uvedením odvolacích důvodů (tj. toho, *v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo*) vymezuje, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být rozhodnutí správního orgánu I. stupně přezkoumáváno - s výjimkou skutečností, které je povinen zkoumat bez ohledu na obsah odvolání (srov. rozhodnutí č. 1580/2008 Sb. NSS). Podle § 89 odst. 2 s.ř. totiž odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává *jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání*, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak.

Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 s.ř., a s ohledem na § 93 odst. 1 s.ř., podle něž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 s.ř., je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 s.ř. tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Odvolání žalobce ze dne 29.10.2012 obsahovalo toliko základní náležitosti podání dle § 37 odst. 2 s.ř., tj. kdo je činí, které věci se týká a kterému orgánu je určeno, a dále jednoznačné vymezení, že se jedná o odvolání. Absence podmínky

vymezení „co odvolatel navrhuje“ (v jakém rozsahu rozhodnutí odvoláním napadá) je zhojena větou druhou § 82 odst. 2 s.ř., dle níž není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Chybějící důvody odvolání však nahradit nelze a je v rozporu se shora vyjádřenou dispoziční zásadou, pokud odvolací orgán neučiní dle § 37 odst. 3 s.ř. opatření k odstranění nedostatků odvolání a namísto toho sám možné vady vyhledává, konstruuje odvolací důvody a (zdánlivě) posuzuje odvoláním napadené rozhodnutí v celém rozsahu.

Na uvedeném závěru ničeho nemění ani osobou na řízení zúčastněnou zmiňovaná zásada koncentrace, která se v územním řízení významně uplatňuje. Je sice pravdou, že v případě napadeného rozhodnutí o umístění stavby existuje poměrně úzký argumentační prostor vymezený účastníky v základních obrysech již námitkami uplatněnými ve lhůtě do skončení veřejného projednání záměru, to však neznamená, že jej lze a priori vyloučit (viz shodně NSS v rozsudku sp. zn. 9 As 61/2009). Kromě nových skutečností, které lze za podmínek § 82 odst. 4 s.ř. v odvolacím řízení uplatnit, může odvolatel namítat porušení svých procesních práv v řízení před správním orgánem I. stupně, a dále může zcela neomezeně polemizovat se správností skutkových a právních závěrů v rozhodnutí uvedených.

Žalovaný tedy rozhodoval o odvolání, aniž by znal konkrétní námitky, které hodlal žalobce uplatnit. Takový postup žalovaného považuje soud za zcela nepřípustný a naprosto v rozporu s procesními pravidly, která jsou zakotvena v citovaných ustanoveních správního řádu, a vyplývají z ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), neboť nezbytným předpokladem („condicio sine qua non“) řádného posouzení odvolacích námitek je jistě znalost takových námitek (viz zcela shodně NSS v rozsudku sp. zn. 1 As 4/2009, Městský soud v Praze v rozsudku sp. zn. 1 Ad 60/2010, Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku sp. zn. 78 A 12/2012 a zejména Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích v rozsudku sp. zn. 54 Ca 1/2008 publikovaném pod č. 1578/2008 Sb. NSS).

Krajský soud proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. žalobou napadené rozhodnutí žalovaného pro vadu řízení, spočívající 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.

S ohledem na uvedený závěr se již krajský soud nezabýval důvodností dalších žalobních bodů směřujících k věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí, neboť ke všem žalobcem namítaným skutečnostem a navrženým důkazům se musí předně vyjádřit žalovaný v novém rozhodnutí o odvolání po řádně proběhnuvším odvolacím řízení.

K otázce bezpečnostních rizik zamýšlené stavby, které jsou dle obsahu žalobních bodů i odvolacích námitek ostatních účastníků územního řízení zjevně zásadním důvodem odporu k umístění předmětné stavby, považuje krajský soud za nezbytné upozornit žalovaného, že ačkoli Ministerstvo životního prostředí v rozhodnutí ze dne 7.6.2012, jímž přezkoumalo bezpečnostní zprávu, uvedlo, že analýza rizik byla provedena formálně správným postupem a byla použita doporučená metodika, současně vyzvalo žalovaného ke zvážení vhodnosti výběru dalších zdrojů rizik (zejm. žalobcem namítané autocisterny na pozici stáčení) pro kvantitativní analýzu (QRA). S ohledem na žalobní bod 5) žalobce je nezbytné, aby rozhodnutí žalovaného obsahovalo i zdůvodnění, proč k rozšíření QRA případně nedošlo. Obdobně je nutné s ohledem na žalobcem namítané skutečnosti (výskyt nádrží s naftou v areálu) zabývat se též nutností zohlednit možnost ovlivnění jiných zdrojů rizika následky havárie, případně, jak Ministerstvo životního prostředí uvádí, doplnit bezpečnostní dokument o analýzu vlivu na životní prostředí.

Konečně krajský soud upozorňuje žalovaného také na nepřezkoumatelnost jeho závěru o tom, že nedojde ke zhoršení dopravního zatížení v obci. Jestliže totiž žalovaný opírá uvedený závěr o zjištění, že ke stáčení a plnění bude použito dosavadní čerpadlo, je nezbytné k přezkoumatelnosti takového závěru učinit skutkové zjištění o tom, v jakém rozsahu svého výkonu (z kolika procent) je dosavadní čerpadlo využíváno.

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 II., zatímco výroky I. a III. rozhodl o relativně samostatných otázkách účastenství a s ním související nepřípustnosti odvolání třetích osob, nebyl žalobce dle § 65 odst. 1 s.ř.s. a contrario subjektivně legitimován k podání žaloby proti výrokům I. a III. rozhodnutí žalovaného, neboť tyto se jej nijak netýkaly. 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 v 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.

V Ostravě dne 12.6.2014

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu