



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **J. T.**, zastoupený Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2006, č. j. 655/550/06-Mor, o povolení k uvedení velkého zdroje znečišťování ovzduší do zkušebního provozu, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Za Dašice zdravější**, občanské sdružení, se sídlem Družstevní 743, Dašice, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2009, č. j. 5 Ca 9/2007 – 61,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2009, č. j. 5 Ca 9/2007 – 61, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“) ze dne 2. 10. 2006, č. j. 655/550/06-Mor. Žalovaný tímto rozhodnutím změnil rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „krajský úřad“) ze dne 24. 7. 2006, č. j. OŽPZ/21717/2005/NE, jímž krajský úřad výrokem I. vydal povolení k uvedení velkého zdroje znečišťování ovzduší pod názvem „Kataforesní linka v Dašicích a úpravy technologie spočívající v instalaci zařízení na likvidaci pachových látek obsažených ve výstupních plynech polymerizační pece“,

jehož provozovatelem je společnost KATAFORENIS CZ, s. r. o., do zkušebního provozu a stanovil podmínky zkušebního provozu a výrokem II. schválil plán snižování emisí pachových látek pro provoz tohoto zařízení (zdroje). Změna provedená žalovaným spočívala ve zkrácení doby realizace předloženého plánu snižování emisí z 31. 12. 2007 do 30. 6. 2007.

Stěžovatel označuje za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Uvádí, že povolení vydávané podle § 17 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), je rozhodnutím nutným k provedení záměru ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“), a je vydáváno ve správním řízení. Podle ustanovení § 10 odst. 4 posledně zmíněného zákona tedy nelze povolení vydat bez stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „stanovisko EIA“). Na tom nic nemění skutečnost, že povolení podle § 17 zákona o ochraně ovzduší následně slouží jako podkladové rozhodnutí pro rozhodování stavebního úřadu. Právní posouzení této otázky městským soudem je podle stěžovatele také v rozporu s účelem samotného posuzování, jak je uvedeno v § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. Stěžovatel rovněž tvrdí, že závěr městského soudu není podložen žádnou argumentací, městský soud nevysvětlil, proč by povolení podle zákona o ochraně ovzduší nemělo být považováno za rozhodnutí nebo opatření nutné k provedení záměru.

Stěžovatel dále věcně napadá také samotný plán snižování emisí, který je podle jeho názoru neúčinný a má za cíl pouze formálně naplnit zákonnou podmínku pro vydání povolení bez toho, že by skutečně byl plánem snižování. Stěžovatel se neztotožňuje s odůvodněním městského soudu, dle něhož bylo schválení tohoto plánu na uvážení správního orgánu a namítaná malá účinnost plánu nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Rozsudek městského soudu je podle stěžovatele nesprávný i proto, že potvrdil rozhodnutí správních orgánů o povolení zkušebního provozu mající účinnost ještě před instalací zařízení na čištění odpadních plynů, které má být předmětem vyzkoušení. Městský soud se dále nepřipustně odmítl zabývat námitkami stěžovatele s tím, že se jedná o technické připomínky. Pokud městský soud odůvodnil svůj rozsudek ve vztahu k některým žalobním námitkám tak, že správní orgány rozhodly na základě správního uvážení, popřel tím hmotněprávní přezkum zákonnosti žalovaného rozhodnutí. V závěru svého rozsudku městský soud konstatoval, že žalovaný měl rozhodnout i o námitkách obsažených v doplnění odvolání, současně však konstatoval, že žalovaný se s těmito námitkami dostatečně vypořádal. Tato skutečnost dle názoru stěžovatele představuje zjevný rozpor zakládající nesprávnost vydaného rozsudku.

Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele nepodal.

Rovněž osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Z předložené spisové dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

V červnu 2003 stavební úřad Městského úřadu Dašice (dále jen „stavební úřad“) provozovateli kataforesní linky dodatečně povolil stavební úpravy a změny stavby výrobní haly, které byly před tímto provedeny bez povolení. Jelikož stavební úřad do okruhu dotčených orgánů státní správy opomněl zařadit orgán ochrany ovzduší, zrušil v červnu 2004 svůj souhlas s užíváním stavby. V březnu 2005 stavební úřad vyzval provozovatele k předložení stanoviska krajského úřadu k povolení prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu. Poté, co bylo zahájeno řízení o vydání stanoviska, resp. povolení, stavební úřad v prosinci 2005 přerušil řízení o prozatímním užívání stavby výrobní haly do vydání pravomocného rozhodnutí (povolení) krajským úřadem.

V červenci 2006 krajský úřad povolil uvedení kataforesní linky do zkušebního provozu a schválil plán provozovatele na snižování emisí. Rozhodnutím ze dne 2. 10. 2006 žalovaný změnil rozhodnutí krajského úřadu tak, že zkrátil dobu realizace plánu snižování emisí, v ostatním zůstalo odvoláním napadené rozhodnutí krajského úřadu beze změny.

Žalobou podanou v této věci k městskému soudu tedy nebylo napadeno rozhodnutí vydané v územním řízení, stavebním řízení ani kolaudačním řízení. Žaloba směřovala proti posledně zmíněnému rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí, jímž krajský úřad jako dotčený orgán státní správy (orgán ochrany ovzduší) povolil uvedení kataforesní linky do zkušebního provozu podle zákona o ochraně ovzduší.

K námitce chybně vymezeného okruhu účastníků řízení městský soud konstatoval, že každý, kdo se správnímu orgánu přihlásil jako účastník řízení, byl do řízení přibrán a jeho práva byla respektována, ať už šlo o stěžovatele či osobu zúčastněnou na řízení. Stěžovatel byl účastníkem řízení, nebyl tedy na svém subjektivním veřejném právu v tomto ohledu nijak zkrácen. Pokud stěžovatel namítal, že povolení k uvedení linky do zkušebního provozu nebylo možno vydat bez stanoviska EIA, městský soud k tomu uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím podkladovým, se kterým v dalším řízení musí odpovídajícím způsobem naložit příslušný stavební úřad. Musí vyžádat stanovisko posouzení dle procesu EIA. Ohledně plánu snížení emisí městský soud dospěl k závěru, že je na uvážení správního orgánu, zda uloží provozovateli plnit plán snížení emisí namísto povinnosti dodržovat některé emisní limity. Zákon blíže neupravuje požadavky na plán snižování emisí, stěžovatelem namítaná malá účinnost plánu nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. K požadavku stěžovatele, aby povolení zkušebního provozu bylo stanoveno až pro období, kdy skutečně bude nainstalováno nové zařízení, které má být vyzkoušeno, městský soud uvedl, že povolením zkušebního provozu vzniká provozovateli právo započít se zkušebním provozem, nikoliv povinnost. Městský soud zamítl jako nedůvodné, příp. irelevantní rovněž námitky stěžovatele týkající se prověření přípustné míry obtěžování zápachem, prokazatelnosti záznamů v provozním deníku, doby pokračování výroby v případě výpadku filtrace odpadních látek, kontroly možných míst úniku zplodin z haly, v níž je instalována kataforesní linka, zanesení haly

v katastrálních mapách jako objektu občanské vybavenosti a nepřizvání soudního znalce do řízení vedeného krajským úřadem a žalovaným. V závěru svého rozsudku se městský soud vyjádřil též k jednotlivým odborně-technickým námitkám stěžovatele, vzneseným v odvolacím správním řízení, o nichž měl podle soudu žalovaný rozhodnout. Byť tak neučinil pod výslovně číslovanými body, byly tyto námitky vypořádány. Na základě výše uvedeného městský soud žalobu stěžovatele zamítl.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel ji opírá o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu spočívající v nedostatku důvodů. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je důvodná.

Stěžejním je na základě kasační námítky stěžovatele posouzení, zda správní orgány jsou oprávněny vydat rozhodnutí o povolení zdroje do zkušebního či trvalého provozu dle ustanovení § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, aniž by přitom zjišťovaly, zda samotný zdroj jako záměr ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. podléhá posouzení vlivů na životní prostředí; pokud ano a příslušným orgánem bylo o této otázce vydáno věcné stanovisko (stanovisko EIA), zda jsou povinny jej zohlednit v řízení vedeném podle zákona o ochraně ovzduší. V projednávané věci proti sobě stojí právní názor stěžovatele, že krajský úřad nemohl vydat rozhodnutí o povolení zkušebního provozu bez stanoviska EIA, a právní názor krajského úřadu, žalovaného a městského soudu, že toto stanovisko nebylo pro rozhodnutí krajského úřadu třeba a až následně bylo až na stavebním úřadu, aby toto stanovisko vyžádal před vydáním kolaudačního rozhodnutí (tedy v řízení o povolení užívání stavby). Na tomto místě je vhodné podotknout, že správní orgány se věcně nijak nevyjadřovaly k otázce, zda kataforesní linka jakožto záměr podléhá posouzení vlivů na životní prostředí. Samy konstatovaly, že vydaly rozhodnutí podle zákona o ochraně ovzduší bez zohlednění stanoviska EIA, které dřívějším pochybením stavebního úřadu nebylo vyžádáno v řízení o dodatečném povolení stavby, a odkázaly v tomto směru až na kolaudační řízení.

Společnost KATAFORESIS CZ, s. r. o., umístila kataforesní linku do již postavené výrobní haly. Potřebné stavební úpravy samotné haly jmenovaná společnost provedla bez stavebního povolení a až následně došlo k dodatečnému povolení stavby (stavebních úprav). Kataforesní linka tak byla připravena ke svému provozu, aniž by správní orgány ve stavebním řízení posuzovaly její vliv na životní prostředí, tj. aniž by zkoumaly, zda je záměr stavby v souladu se zákony o životním prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí.

Z předložené spisové dokumentace vyplývá, že stavební úřad udělil poprvé souhlas k zahájení zkušebního provozu kataforesní linky již 18. 7. 2001. Prozatímní užívání výrobní haly, v níž se linka nachází, bylo provozovateli linky povoleno dne 29. 11. 2001.

Řízení o odstranění nepovolených stavebních úprav bylo zahájeno přibližně o rok později a provedené stavební úpravy byly dodatečně povoleny v polovině roku 2004. Řízení, jehož výsledkem bylo vydání rozhodnutí krajského úřadu o povolení zkušebního provozu kataforesní linky, bylo zahájeno na žádost společnosti KATAFORESIS CZ, s. r. o., v dubnu 2005, krajský úřad toto rozhodnutí vydal v červenci 2006. Po celou tuto dobu již tedy kataforesní linka byla provozována, byť zkušebně, a to bez toho, že by kterýkoli ze správních orgánů, jež ve věci rozhodovaly, vyžádal posouzení jejího vlivu na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb. Je třeba též konstatovat, že stavební úřad dne 15. 10. 2007 na žádost provozovatele linky o kolaudaci stavby vydal povolení k užívání haly jako lakovny, a to opět, aniž by si vyžádal stanovisko EIA. Krajský úřad poté zahájil přezkumné řízení a kolaudační rozhodnutí zrušil, a to právě z důvodu, že stavební úřad nepožadoval v kolaudačním řízení doložení stanoviska příslušného dotčeného orgánu k posouzení vlivů provedení daného záměru (kataforesní linky, resp. lakovny) na životní prostředí a vydal rozhodnutí bez tohoto stanoviska. Následně však došlo k tomu, že Ministerstvo pro místní rozvoj svým rozhodnutím ze dne 17. 12. 2008 rozhodnutí krajského úřadu zrušilo a přezkumné řízení současně zastavilo. Proti tomuto rozhodnutí již není přípustný opravný prostředek a podle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 As 25/2008 – 81, dostupný na www.nssoud.cz) není toto rozhodnutí ani přezkoumatelné ve správním soudnictví. Došlo tak k situaci, že stavební úřad stanovisko EIA nevyžádal v řízení o dodatečném povolení stavby a také krajský úřad i žalovaný jej odmítli vyžadovat a zohledňovat v řízení o povolení ke zkušebnímu provozu podle zákona o ochraně ovzduší s poukazem na následující kolaudační řízení, v němž však stavební úřad opět vydal rozhodnutí, aniž by předmětné stanovisko požadoval.

Uvedené skutečnosti pouze dokumentují celkovou situaci ohledně povolování zkušebního provozu zmíněného zařízení. Předmětem řízení v této věci není postup stavebního úřadu ve stavebním ani kolaudačním řízení, ale pouze posouzení, zda krajský úřad mohl vydat povolení ke zkušebnímu provozu kataforesní linky, aniž by od příslušného orgánu státní správy požadoval vydání stanoviska EIA jako podkladu pro své rozhodování.

Pro řešení uvedené otázky bylo klíčovým zhodnocení vztahu stanoviska EIA ve smyslu ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb. a povolení orgánu ochrany ovzduší vydávaného podle § 17 zákona o ochraně ovzduší.

Podle § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší *příslušný orgán ochrany ovzduší vydává stanoviska a povolení k řízením podle zvláštního právního předpisu, která obsahují podmínky ochrany ovzduší. Jsou jimi povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu. Podle § 5 odst. 6 téhož zákona u stacionárního zdroje, který stanoví prováděcí právní předpis, může krajský úřad uložit provozovateli místo povinnosti dodržovat některé emisní limity povinnost plnit plán snížení emisí znečišťujících látek, případně opatření k omezení použití surovin a výrobků, z nichž vznikají emise znečišťujících látek, popřípadě pachových látek, (dále jen „plán snížení emisí“).*

Podle § 10 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. *příslušný úřad vydá na základě dokumentace, popřípadě oznámení, posudku a veřejného projednání podle § 9 odst. 9 a vyjádření k nim uplatněných stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „stanovisko“) ve lhůtě do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku. Náležitosti stanoviska jsou uvedeny v příloze č. 6 k tomuto zákonu. Podle odst. 3, věty první, téhož ustanovení je stanovisko odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů. Podle odst. 4 správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů (dále jen „rozhodnutí“), zveřejní žádost o vydání tohoto rozhodnutí, a to vždy alespoň na internetu. Při svém rozhodování bere vždy v úvahu obsah stanoviska. Bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. V těchto řízeních a postupech je příslušný úřad dotčeným správním úřadem. Při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění. Toto ustanovení je odbornou literaturou (Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání, Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, str. 41) vykládáno následujícím způsobem: „v úvodních větách odstavce 3 je vymezen význam stanoviska pro následní povolovací povolovací procesy. [...] Stanovisko bude mít v těchto řízeních funkci odborného podkladu (resp. objektivního odborného podkladu, jak uvádí § 1 odst. 3) pro vydání těchto rozhodnutí a oznamovatel je bude předkládat jako jeden z podkladů pro jejich vydání. [...] Podle věty první v odstavci 4 bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. V této souvislosti vstává otázka, zda se toto ustanovení vztahuje i na tzv. podkladová či předběžná rozhodnutí, vydávaná orgány ochrany životního prostředí (např. soubhlas orgánu ochrany přírody podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. či povolení orgánu ochrany ovzduší podle § 17 zákona č. 86/2002 Sb.). Na základě výslovného znění tohoto ustanovení („Bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí ... nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení...“) i věcných důvodů se odstavec 4 [...] vztahuje i na podkladová rozhodnutí.“*

Podle názoru Nejvyššího správního soudu by bylo nelogické, aby informace obsažené ve stanovisku EIA byly k dispozici pouze stavebnímu úřadu před vydáním kolaudačního rozhodnutí (nebo příp. dle skutkové situace stavebního povolení) a nikoli dotčenému orgánu státní správy (zde orgánu ochrany ovzduší), který je z hlediska své působnosti povolán a nadán odbornou kompetencí posuzovat a rozhodovat odborné otázky. V případě, kdy by příslušný dotčený orgán v řízení podle složkového zákona rozhodl bez znalosti závěrů obsažených ve stanovisku EIA, ztratilo by do jisté míry jeho vlastní stanovisko či rozhodnutí, sloužící jako podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu, svůj smysl, jelikož by závěry EIA nezohlednil, resp. zohlednit nemohl. Nelze ani vyloučit situaci, kdy závěry stanoviska EIA a rozhodnutí dotčeného orgánu státní správy vyzní rozporně. Dotčený orgán by proto měl mít k dispozici stanovisko EIA i proto, aby své rozhodnutí řádně, dostatečně a přesvědčivě odůvodnil, a to především v situaci, kdy se od závěrů stanoviska EIA odchýlí nebo s nimi bude jeho názor dokonce v přímém rozporu. Zpětně by totiž na závěry stanoviska EIA již nemohl nijak reagovat a stavební úřad by musel řešit situace, kdy by mu byly v podkladových rozhodnutích předloženy rozporné závěry stanoviska EIA a dotčeného orgánu ke stejnému předmětu posuzování.

Lze předpokládat, že tyto rozpory by pravděpodobně byly řešeny zasláním stanoviska EIA dotčenému orgánu a výzvou k vyjádření se ke vzniklým rozporům.

V projednávané věci k již zmíněným argumentům dále přistupuje skutečnost, že podle § 17 zákona o ochraně ovzduší příslušný orgán rozhoduje nejen o povolení k uvedení dotčeného zdroje do dočasného ale i trvalého provozu (k tomu lze odkázat zejména na související věc projednávanou zdejším soudem pod sp. zn. 9 As 40/2010), vydává tedy rozhodnutí s platností bez časového omezení. Tím spíše je pak třeba trvat na tom, aby orgán ochrany ovzduší před svým rozhodnutím již disponoval stanoviskem EIA a zohlednil jej. Nebylo-li stanoviska EIA do doby rozhodování dotčeného orgánu dosud zpracováno, neměl by bez jeho předložení či obstarání vydávat rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se k obdobné právní otázce vyjádřil také v aktuálním rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83, dostupném na www.nssoud.cz, kde posuzoval, zda stanovisko EIA má být využito a zohledněno pouze pro rozhodování ve stavebním řízení, nebo zda závěry formulované v tomto stanovisku mají být podkladem v každém souvisejícím správním řízení probíhajícím podle zvláštních (tzv. složkových) zákonů. Dospěl mimo jiné k následujícím závěrům: „... *Probíhalo-li řízení o vydání souhlasu podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle správního řádu z roku 1967, musí být na stanovisko EIA nahlíženo jako na závazný podklad pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody, jenž musí být v tomto rozhodnutí zohledněn v rozsahu, v jakém se vztahuje k posuzovanému předmětu řízení, [...] obsah stanoviska EIA v části hodnotící dopad zamýšlené stavby do krajinného rázu a v části zabývající se hodnocením vlivů stavby na zvláště chráněné území, měl být zahrnut a zohledněn v napadeném rozhodnutí. [...] Ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb. rovněž stanoví, že stanovisko EIA je povinným podkladem pro všechna správní řízení a že konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí mají být zahrnuty do rozhodnutí správního úřadu. Není určující, je-li takové ustanovení obsaženo v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí; pokud by uvedené procesní ustanovení bylo obsaženo např. ve správním řádu, v zákoně o ochraně přírody a krajiny či jiných složkových zákonech, dosáhl by zákonodárce stejného výsledku.*“ Závěry citovaného rozsudku prvního senátu jsou přitom obdobně aplikovatelné i na právě projednávanou věc. V uvedených otázkách je totiž stavební úřad povinen plně vycházet z rozhodnutí orgánu ochrany ovzduší, z tohoto hlediska mu nepřisluší hodnotit otázky spadající do kompetence dotčeného orgánu statní správy, stanoviskem EIA se zabývá pouze v rozsahu jím projednávaného předmětu řízení.

Na základě výše uvedeného lze tedy uzavřít, že se Nejvyšší správní soud přiklonil k právnímu názoru stěžovatele a jeho stěžejní námitka kasační stížnosti je tak opodstatněná. Městský soud pochybil, pokud k totožné žalobní námitce rozhodnutí žalovaného nezrušil a věc mu nevrátil k dalšímu řízení, čímž zatížil svůj rozsudek vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

Další bod kasační stížnosti se vztahuje k plánu snižování emisí schválenému rozhodnutím krajského úřadu, u něhož je namítaným důvodem nezákonnosti jeho malá účinnost. Městský soud svým postupem podle stěžovatele odmítl přezkum této části napadeného rozhodnutí, pokud uvedl, že je na úvaze správního orgánu, zda provozovateli podle zákona o ochraně ovzduší uloží plnit plán snížení emisí namísto povinnosti

dodržovat některé emisní limity, přičemž namítaná malá účinnost plánu nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

V souladu s ustanovením § 5 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší *může krajský úřad uložit provozovateli místo povinnosti dodržovat některé emisní limity povinnost plnit plán snížení emisí znečišťujících látek*. Z dikce zákona tak skutečně vyplývá, že je na uvážení správního orgánu, jakým způsobem zajistí ochranu ovzduší. K posouzení důvodnosti stěžovatelem vznesené námitky tedy bylo nutné zkoumat, zda krajský úřad o dané otázce uvážil v mezích zákona. V úvodu je vhodné zmínit některá specifika soudního přezkumu správního uvážení. Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. platí, že *je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej nezneužil*. K soudnímu přezkumu rozhodnutí založených na správním uvážení Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně uvedl, že takové rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem (shodně viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 – 48, dostupný na www.nssoud.cz; ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 – 79, publikovaný pod č. 739/2006 Sb. NSS).

Městský soud k žalobní námitce stěžovatele konstatoval, že krajský úřad schválil plán snižování emisí až poté, kdy provozovatel zapracoval připomínky České inspekce životního prostředí k provoznímu řádu i k plánu snižování emisí. Pokud měl stěžovatel za to, že dotčený plán by měl mít za cíl razantnější snížení emisí pachových látek, městský soud s ním v obecné rovině souhlasil, nicméně s ohledem na schválení plánu na základě správního uvážení odmítl žalobní námitce vyhovět.

Nejvyšší správní soud dospěl v tomto ohledu k závěru, že městský soud pojal hranice přezkumu rozhodnutí vydaného na základě správního uvážení příliš restriktivně. Přitom zejména v případech, kdy je omezeno právo účastníka na přezkum hmotněprávních či procesních otázek v plném rozsahu, je třeba postupovat zdrženlivě. V případech užití správního uvážení zákon vytváří kritéria volby skutečností, které právní norma nepředpokládá, avšak za potřebné jsou uznány uvážením správního orgánu. Soud pak na základě námitek přezkoumává, zda správní orgán nepřekročil meze svého uvážení nebo jej nezneužil.

Ve vztahu k projednávané věci je nepochybné, že smyslem zakotvení emisních limitů a stejně tak i uložení povinnosti plnit plán snížení emisí je ochrana ovzduší. Měření emisí pachových látek, hodnoty emisních limitů pro pachové látky a imisní limity obtěžování zápachem byly v době rozhodování krajského úřadu stanoveny vyhláškou č. 356/2002 Sb., konkrétně v jejím ustanovení § 15 a v příloze 2. Dne 1. 8. 2006 nabyla účinnosti vyhláška č. 362/2006 Sb., která již konkrétní limity neupravuje. Podle jejího § 2 odst. 1 se stanovení koncentrace pachových látek provádí postupem stanoveným touto vyhláškou a technickou normou. V příloze 3 vyhlášky č. 355/2002 Sb., vztahující se rovněž k ochraně ovzduší, je uvedeno, že podstatou plánu snižování emisí (redukčního

plánu) je umožnit snížení emisí v ekvivalentní míře, jaké by bylo dosaženo uplatněním emisních limitů, a rovněž je zde obsažen návod ke zpracování redukčního plánu.

Je přitom povinností správního orgánu v této části odůvodnit výrok svého rozhodnutí jak ohledně volby schválení plánu snížení emisí namísto uložení povinnosti dodržovat emisní limity, tak i ohledně konkrétního obsahu a věcných podmínek samotného plánu. Pokud městský soud vyhodnotil, že krajským úřadem schválený plán snížení emisí k ochraně ovzduší nijak nepřispíval, pak je zřejmé, že volba tohoto prostředku, byť jinak zmiňovaná zákonem, v tomto případě nemohla vést a nevedla k dosažení primárního účelu, tj. k ochraně ovzduší. Je nutno přisvědčit stěžovateli, že plán snížení emisí v dané podobě byl pouze procesním prostředkem použitým pro splnění formálních požadavků zákona bez faktických důsledků.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že lze souhlasit se stěžovatelem, že by plán snížení emisí schválený v této věci měl mít za cíl razantnější snížení emisí pachových látek. Přitom právě tato skutečnost mohla představovat překročení mezi správního uvážení, jelikož každý schválený plán snížení emisí by měl směřovat k jejich faktickému snižování, nejen naplnit formální podmínky zákona. V souladu s tímto závěrem je třeba konstatovat, že i nízká účinnost plánu snižování emisí může být důvodem ke zrušení rozhodnutí správního úřadu. Aby však bylo možno k takovému hodnocení dospět, je nutné porovnat závěry správního orgánu s mezemi správního uvážení. Případná nulová či jen minimální účinnost plánu snižování emisí totiž zpravidla bude znamenat překročení mezi správnímu orgánu svěřenému uvážení, příp. jeho zneužití.

Městský soud k tomu ve svém rozsudku neuvádí, zda správní uvážení krajského úřadu vybočilo z přípustných mezí či nikoli, příp. zda je krajský úřad nezneužil. Žádný takový závěr z rozsudku městského soudu není možno seznat, ačkoli na základě soudem zvolené argumentace jej lze předpokládat. Při dalším rozhodování ve věci tak bude městský soud povinen doplnit své odůvodnění v této části tak, aby bylo zřejmé, v jakém rozsahu rozhodnutí žalovaného a krajského úřadu v této části přezkoumal a k jakým závěrům dospěl.

K další žalobní námitce stěžovatele, dle které povolení zkušebního provozu může být stanoveno až pro období, kdy skutečně bude nainstalováno nové zařízení, které má být vyzkoušeno, městský soud konstatoval, že pro tento argument nelze najít zákonnou oporu. Pokud byl zkušební provoz povolen, bylo na provozovateli, kdy skutečně se zkušebním provozem započne. Povolením zkušebního provozu podle městského soudu vzniká provozovateli právo, nikoliv povinnost, započít se zkušebním provozem. Stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasí s odůvodněním napadeného rozhodnutí v této části, dle jeho názoru z napadeného rozsudku nelze seznat, jak městský soud dospěl k závěru, že povolení zkušebního provozu lze vydat ještě před tím, než-li je zkoušená věc umístěna v provozu žadatele.

Nejvyšší správní soud k tomuto bodu kasační stížnosti nejprve podotýká, že námitka stěžovatele není zcela jednoznačně formulována. Z textu kasační stížnosti

nelze zjistit, čeho přesně se stěžovatel domáhá, jaké jeho právo mělo být v řízení před správními orgány či správním soudem porušeno. Stejně nekonkrétní přitom byla i žalobní námitka stěžovatele. Procesně správným by tedy byl i takový postup městského soudu, že by tuto námitku označil s odkazem na § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za neprojednatelnou, případně za natolik obecnou, že se k ní lze vyjádřit také jen v obecné rovině. S ohledem na věcné přezkoumání ze strany městského soudu se k ní v tomto rozsahu vyjádří i kasační soud. Obecně platí, že pro naplnění účelu zkušebního provozu musí být provoz zkoušeného zařízení skutečně zahájen. Z námitky stěžovatele však nevyplývá, že by tomu tak v předmětné věci nebylo. Bez konkrétních namítaných skutečností lze toliko uvést, že rozhodnutí o povolení zkušebního provozu nelze bez dalšího označit za nezákonné pouze z toho důvodu, že zkoušené zařízení není nainstalováno a zprovozněno nejpozději v den vydání rozhodnutí o povolení zkušebního provozu. Zejména bude-li zkušební provoz povolen na delší časový úsek a dané zařízení bude instalováno a zprovozněno bezprostředně po povolení zkušebního provozu, bude zajištěn smysl tohoto institutu. Naopak, pokud by povolované zařízení bylo uvedeno do provozu těsně před jeho ukončením, lze o naplnění účelu zkušebního provozu s úspěchem pochybovat. Vzhledem k tomu, že městský soud reagoval na nekonkrétní námitku stěžovatele, nelze jeho stručné vyjádření k této otázce označit za nezákonné.

Rovněž i další dvě námitky stěžovatele jsou vzneseny pouze v obecné rovině, a pouze v tomto rozsahu je možné se s nimi vypořádat. V první z nich stěžovatel namítá nevypořádání všech jeho odvolacích námitek ze strany žalovaného. Stěžovatel uvádí, že žalovaný svůj postup odůvodnil tím, že se jedná o technické připomínky. K nesprávnému posouzení právní otázky pak došlo i ze strany městského soudu, a to ve všech případech, kdy soud zamítl žalobní body napadající nesprávné rozhodnutí žalovaného a odůvodnil to omezeným přezkumem správního uvážení. Druhá námitka se týká výhradně rozhodnutí městského soudu, který v závěru odůvodnění svého rozsudku nejprve konstatoval, že správní orgán měl rozhodnout o odvolacích námitkách obsažených v doplnění odvolání, aby následně uvedl, že se s nimi žalovaný vypořádal dostatečně.

K první z námitek lze uvést, že městský soud skutečně použil odkazu na odborně-technický charakter žalobních námitek stěžovatele, nicméně předtím řádně odůvodnil, že žalovaný se dostatečně vypořádal i s námitkami uvedenými v doplnění odvolání, byť tak neučinil pod výslovně číslovanými body, ale na stranách 8 a 10 svého rozhodnutí. Tento závěr městského soudu stěžovatel ve své kasační stížnosti nijak nenapadá. Neúplný přezkum správních rozhodnutí v části, v níž bylo správními orgány užito správního uvážení, je v souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Konkrétní vady a nezákonnosti stěžovatel v tomto směru vytýká rozsudku městského soudu pouze ve vztahu k plánu snížení emisí a v tomto bodu byly všechny jím uplatňované skutečnosti a připomínky jednotlivě vypořádány. Na tomto místě se tvrzením stěžovatele pro jeho obecnost a neurčitost již nelze blíže zabývat. Rovněž namítá-li stěžovatel rozpor v odůvodnění rozsudku městského soudu, nestačí toliko konstatovat vadu řízení. Je naopak třeba blíže uvést, jaký vliv měla takto namítaná vada na zákonnost věci samé. Pokud byla žalobní námitka pouze v obecné rovině uplatněna a městský soud ji v tomto rozsahu vypořádal, nelze jeho rozhodnutí považovat za nezákonné. Nad rámec

výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelem namítaný rozpor v rozsudku městského soudu neshledává. S odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 As 13/2007 – 100, dostupný na www.nssoud.cz, tvoří odůvodnění kasační stížností napadeného rozhodnutí v tomto bodu logický celek.

Nejvyšší správní soud proto rozsudek městského soudu pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je v něm povinen v souladu s vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, jímž je dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán, znovu posoudit žalobní návrh stěžovatele.

V novém rozhodnutí pak městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 27. května 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu