



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Ekologické občanské sdružení obce Braškov**, občanské sdružení, se sídlem Rudé armády 161, Unhošť, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **II) VESETA spol. s r.o.**, se sídlem V. Vlčka 202, Kyšice, zast. JUDr. Františkem Hrudkou, advokátem se sídlem Vodičkova 30, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2010, č. j. 139/500/10 5666/ENV/10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2013, č. j. 10 A 140/2010 – 80,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítnuta žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 9. 11. 2009, č. j. 168196/2009/KUSK OŽP/Ži, kterým bylo vydáno integrované povolení pro zařízení „Výroba nealkoholických nápojů, balených vod a sirupů“ společnosti VESETA spol. s r. o., (dále jen osoba zúčastněná na řízení II).

I. Vymezení věci

[2] Stěžovatel v žalobě namítal, že rozhodnutí krajského úřadu bylo vydáno osobou vyloučenou z rozhodování, když nebylo rozhodnuto o námitce podjatosti a osoba, jejíž podjatost byla namítána, věc projednala a integrované povolení vydala. Dle městského soudu neměl krajský úřad důvod

pokládat vyjádření paní P. učiněné do protokolu o ústním projednání ze dne 10. 7. 2009 za námitku podjatosti vůči pracovníkům krajského úřadu, a proto také neměl důvod k postupu podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tj. k odstranění vad. Námitka podjatosti musí poukazovat na konkrétní skutečnosti dokazující možnou podjatost určité úřední osoby, tedy vztah k věci samé nebo k účastníkům či jejich zástupcům, což vyjádření paní P. neobsahovalo. Obdobně ani z dalších podání stěžovatele nebylo možno konkrétní důvody podjatosti jakékoliv úřední osoby dovodit.

[3] Stěžovatel dále v žalobě namítal, že žádost o vydání integrovaného povolení byla rozšířena v rozporu s § 45 odst. 4 správního řádu, neboť bylo nově navrhováno i stanovení limitů pro vypouštění odpadních vod a podmínky s tím související. Dle městského soudu nešlo o rozšíření původní žádosti. Jestliže byl v důsledku výkladu zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“) zaujat v předcházejícím soudním řízení závěr, že je nutno limity vypouštěných odpadních vod v integrovaném povolení stanovit i pro znečišťující látky uvedené v příl. č. 2 zákona o integrované prevenci i pro vypouštění do kanalizace, a o podklady pro takové rozhodnutí doplnit původní žádost, pak je zřejmé, že ve smyslu § 3 odst. 5 zákona o integrované prevenci se jednalo o doplnění podkladů k původní žádosti, aby mohlo být ve věci rozhodnuto.

[4] Dle stěžovatele dále vydané integrované povolení stanovilo emisní limity pro vody vypouštěné ze zařízení a podmínky s tím spojené mírnější, než které by byly stanoveny na základě zvláštních právních předpisů, čímž nebyl respektován základní účel integrované prevence - dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. K tomuto městský soud uvedl, že žalovaný aplikoval § 14 odst. 2 věta druhá zákona o integrované prevenci, neboť zařízení vypouští odpadní vody do kanalizace napojené na čistírnu odpadních vod (dále jen „ČOV“) a bylo proto možné přihlídnout k čistícímu efektu ČOV při určování emisního limitu pro dané zařízení. Splnění předpokladu tj. zaručení rovnocenné úrovně ochrany životního prostředí jako celku a toho, že výsledek nepředstavuje větší znečištění životního prostředí, byl prokázán rozbory vod vypouštěných za ČOV.

[5] Stěžovatel v žalobě rovněž tvrdil, že v rozporu s § 13 odst. 3 písm. d) zákona o integrované prevenci nebyly v integrovaném povolení stanoveny podmínky pro omezení negativních vlivů (hluk, emise, vibrace, prašnost ad.) způsobených nákladní dopravou vyvolanou provozem zařízení. Dle městského soudu mělo být zvýšení hluku z dopravy v daném území vyřešeno v řízení o umístění stavby, kdy se rozhodovalo o přípustnosti umístění zařízení tohoto druhu v daném místě, a v němž musely být proto zkoumány vlivy stavby a jeho provozu na okolní zástavbu území. Zákon o integrované prevenci reguluje podmínky činnosti zařízení pouze ve vztahu k zařízení samotnému, neboť k tomu má žadatel patřičná práva a může tak plnit i související povinnosti. Povinnost prosazovat přijetí nápravných protihlukových opatření v souvislosti s provozem na pozemních komunikacích obecně stíhá správce pozemní komunikace. K argumentaci stěžovatele ustanoveními vyhlášky č. 554/2002 Sb., kterou byl stanoven vzor žádosti o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění, městský soud uvedl, že zavádějící text části původního znění této vyhlášky (před novelou provedenou vyhláškou č. 363/2010 Sb.) odporoval zákonu o integrované prevenci a předmětu úpravy v něm vymezeném a proto v daném případě nemohl být aplikován.

[6] Dle stěžovatele dále nebyly v rozporu s § 13 odst. 4 písm. c) zákona o integrované prevenci v integrovaném povolení řádně stanoveny podmínky zajišťující ochranu zdraví člověka a životního prostředí při nakládání s odpady. Městský soud neshledal tuto námitku důvodnou, neboť stěžovatel netvrdil konkrétně, v jakém rozsahu stanovené podmínky toliko přenesly povinnosti stanovené zákonem o odpadech a v čem se tento postup dotkl požadavku na ochranu zdraví a životního prostředí. K tvrzení stěžovatele, že byl zkrácen na svých právech v souvislosti se stanovenou

pokračování

podmínkou C.4 („*Provozovatel zpracuje vnitřní směrnici pro nakládání s odpady, která bude obsahovat program minimalizace odpadů. Směrnici zašle krajskému úřadu ke schválení do 4 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí.*“) tím, že se nebude moci k této směrnici vyjádřit, městský soud uvedl, že krajský úřad bude uvedenou směrnici schvalovat a nelze předjímat, že v tomto schvalovacím procesu bude stěžovateli upřeno právo se k předložené směrnici vyjádřit. Postup, který krajský úřad zvolil, znamená, že provozovatel musí svoji vnitřní směrnici pro nakládání s odpady zpracovat tak, aby respektovala podmínky uložené pravomocným integrovaným povolením, konkretizovala způsob a místa v průběhu výrobního procesu, kde budou odpady tříděny, deponovány dočasně před předáním apod.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[7] Proti rozsudku městského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Má za to, že rozhodnutí krajského úřadu bylo vydáno osobou vyloučenou z rozhodování v rozporu s § 14 odst. 3 správního řádu. O námitce podjatosti vznesené stěžovatelem nebylo zákonným způsobem rozhodnuto. Z protokolu z jednání ze dne 10. 7. 2009 vyplývá, že se jednalo o námitku podjatosti, neboť pracovníci krajského úřadu chtěli „bezodkladně ukončit jednání“ a věc předat „k rozhodnutí nadřízenému“. Danou námitku nejde posoudit jako neformální stížnost jen z toho důvodu, že neobsahuje označení námitka podjatosti, neboť každé podání je nutno posuzovat dle jeho obsahu, přičemž úřad je povinen vyzvat účastníka k jeho doplnění, má-li za to, že je podání neúplné či nejasné. Je nepochybné, že stěžovatel namítal negativní vztah úředníka k jeho osobě jako účastníku řízení. Zároveň je zřejmé, že jestliže je stěžovatel úředníkem osočován, že směřuje ke zrušení rozhodnutí, potom je zde i zjevný zájem úředníka na výsledku správního řízení, tj. na udělení integrovaného povolení. Jsou zde tak naplněny nejen procesní, ale i věcné důvody pro vyloučení úředních osob ze správního řízení dle § 14 správního řádu.

[8] Další procesní vadu spatřuje stěžovatel v tom, že žádost o integrované povolení byla rozšířena v rozporu s § 45 odst. 4 správního řádu. Soud danou záležitost nesprávně posoudil, tvrdí-li, že se jednalo o doplnění podkladů a nikoli o rozšíření žádosti. Z podání osoby zúčastněné na řízení II) nepochybně vyplývá, že se jedná o doplnění/rozšíření žádosti zejm. o nově navrhované stanovení limitů pro vypouštění odpadních vod (do kanalizace) a podmínky s tím související.

[9] Integrované povolení stanovilo emisní limity pro vody vypouštěné ze zařízení a podmínky s tím spojené mírnější, než které by byly stanoveny na základě zvláštních právních předpisů. Dle stěžovatele lze k čistícímu efektu ČOV přihlídnout jen za kumulativního splnění dvou podmínek: a) je zaručena rovnocenná úroveň ochrany životního prostředí jako celku, b) výsledkem není větší znečištění životního prostředí. Jednak tedy musí být dodrženy limity stanovené pro ČOV, ale zároveň výsledkem uvedeného postupu nesmí být větší znečištění životního prostředí. Naplnění této podmínky však nebylo v řízení prokázáno. Z toho, zda jsou či nejsou splněny limity pro ČOV, nikterak nevyplývá, zda zároveň dochází k nárůstu zátěže životního prostředí či nikoli (je jisté rozdíl v zátěži životního prostředí, jsou-li vypouštěny znečišťující látky na minimální úrovni nebo naopak na úrovni blížící se limitu; v obou případech jsou sice limity splněny, ale zatížení životního prostředí je zcela rozdílné).

[10] Stěžovatel dále trvá na tom, že v řízení nebyly v rozporu s § 13 odst. 3 písm. d) zákona o integrované prevenci stanoveny podmínky pro omezení negativních vlivů (hluk, emise, vibrace, prašnost ad.) způsobených nákladní dopravou vyvolanou provozem zařízení. Bez dopravy z a do zařízení postrádá provoz zařízení jakéhokoli smyslu, neboť by nebyl zajištěn odbyt toho, co zařízení produkuje. Jedná se tak o činnost, která je nepochybně spojena s provozem zařízení a měla tak být

v integrovaném povolení řešena. Doprava nezbytná pro provoz zařízení navíc významně navyšuje negativní vlivy provozu zařízení, zejména hluk, kdy oddělování hluku zařízení a hluku vyvolaného s ním spojenými činnostmi by bylo proti účelu integrované prevence na komplexní posouzení negativních vlivů provozu zařízení a stanovení podmínek pro jejich minimalizaci. Městský soud se nemůže při rozhodování opírat o novelu vyhlášky č. 554/2002 Sb. účinnou po dni rozhodování správního orgánu, neboť je soud povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítá, že se městský soud při přezkoumávání stanovisek Krajské hygienické stanice a Ministerstva zdravotnictví blíže nevyjádřil k jeho námitkám poukazujícím na jejich vadnost, neboť a) místo měření nebylo situováno u komunikace, která je v území rozhodujícím zdrojem hluku, ale z boční strany objektu č. p. 197; b) nebylo provedeno měření podle referenčních bodů dle hlukové studie obsažené v dokumentaci o hodnocení vlivů na životní prostředí – bylo provedeno měření u domu č. p. 197, nikoli u jiných objektů (zejména nacházejících se blíže komunikaci); c) měření probíhalo v době, kdy nesmí být doprava z areálu provozována; d) nejsou hodnoceny oblasti (směry), do nichž má doprava ze zařízení směřovat; e) z měření byly eliminovány zdroje hluku, což je nepřipustné a výsledky tedy nemohou nic vypovídat o celkové hlukové zátěži území. Napadený rozsudek je tak nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

[12] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Osoba zúčastněná na řízení I) Středočeský kraj ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že výhrady stěžovatele nebyly myšleny jako námitka podjatosti, a to nejen proto, že z textu jeho vyjádření takovou skutečnost vůbec nelze dovodit, ale také proto, že by se jednalo o námitku podjatosti proti všem pracovníkům. Pokud měl stěžovatel v úmyslu vznést námitku podjatosti konkrétních úředníků, mohl a měl tento úmysl projevit v jakémkoliv svém dalším písemném nebo ústním projevu.

[14] K namítanému rozšíření původní žádosti osoba zúčastněná na řízení I) uvádí, že se v průběhu řízení změnila určité skutečnosti, a podklady pro rozhodnutí proto musely být doplněny a změněny. Ohledně ustanovení § 14 odst. 2 zákona o integrované prevenci stěžovatel dle osoby zúčastněné na řízení I) pouze polemizuje s odůvodněním rozsudku, aniž by tvrdil, kde se soud odchýlil od aplikace příslušného právního předpisu nebo jeho logického výkladu. K nákladní dopravě vyvolané provozem zařízení uvádí, že silniční doprava v místě umístění zařízení není předmětem správního řízení o integrovaném povolení. Tvrzení stěžovatele, že městský soud použil nesprávné znění vyhlášky č. 554/2002 Sb., považuje za účelové, které je záměrně vytrženo z celkového kontextu odůvodnění. K námitce, že se městský soud nepochyboval s žalobní námitkou ohledně vad stanovisek hygienické stanice, uvádí, že správní orgán byl těmito stanovisky vázán, a dokud nebude prokázán opak, má se za to, že potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno. Osoba zúčastněná na řízení I) považuje kasační námitky stěžovatele za nedůvodné a navrhuje tak kasační stížnost zamítnout.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že kasační stížnost je až na drobné doplňky shodná s žalobou podanou proti rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel opakuje opětovně ty samé námitky, které uváděl již v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, následně v žalobě a nyní rovněž v kasační stížnosti. Žalovaný se plně ztotožňuje s názorem městského soudu vyjádřeným v napadeném rozsudku. Pokud jde o vypořádání námitek obsažených v kasační stížnosti, odkazuje na své vyjádření k podané žalobě.

[16] Osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Soud se nejprve zabýval tím, zda stěžovatel vznesl či nevznesl v průběhu řízení námitku podjatosti vůči konkrétním úředním osobám. V Protokolu z ústního projednání ze dne 10. 7. 2009 je mimo jiné uvedeno následující: „P. – *sdružení se domnívá, že řízení není ve vztahu k němu vedeno nestranným způsobem např. vzhledem k tomu, že bylo osočováno, že spolupracuje na zrušení rozhodnutí. Dále bylo tvrzeno, že se z jeho strany jedná o milost, když zde je i p. P. Toto není poprvé při jednáních o IP na KÚSK.*“ V podání ze dne 5. 10. 2009 stěžovatel uvedl, že svolávané ústní jednání nepovažuje za zákonné, neboť „*b) dosud nebylo rozhodnuto o námitce Sdružení vznesené při ústním jednání dne 10. 7. 2009 (Sdružení připomíná, že tato námitka byla podána z důvodu, že při jednáních na krajském úřadu se je ke Sdružení chováno jako k tomu, kdo činí něco nikoli správného; Sdružení připomíná, že však krajský úřad již několikrát vydal nezákonné integrované povolení; dále Sdružení též připomíná, že provozovatel provozuje zařízení bez integrovaného povolení – tyto skutečnosti přitom nemohou jít k tíži Sdružení).*“ V podání ze dne 20. 10. 2009 pak stěžovatel uvedl doslovně to samé s tím, že na konec tohoto tvrzení doplnil následující větu: „- *bez rozhodnutí o této námitce nemůže úředník činit v řízení žádné úkony!*“

[19] Nejvyšší správní soud po posouzení výše citovaných písemností dospěl k závěru, že kasační námitka dovozující nezákonnost napadeného rozhodnutí z toho důvodu, že bylo vydáno osobou vyloučenou z rozhodování, když nebylo rozhodnuto o námitce podjatosti a osoba, jejíž podjatost byla namítána (zřejmě Ing. Ž.), věc projednala a integrované povolení vydala, je účelová.

[20] Tvrzení, že stěžovatel namítl v řízení před krajským úřadem podjatost Ing. Ž. a také Ing. V., se poprvé objevuje až v odvolání ze dne 14. 12. 2009.

[21] Z žádných písemností týkajících se řízení před krajským úřadem nelze do okamžiku vydání prvostupňového rozhodnutí dovodit ani konkrétní důvod podjatosti, ani to, že podjatou úřední osobou měla být Ing. Ž. či Ing. V. Z výhrady stěžovatele uvedené v Protokolu z ústního projednání ze dne 10. 7. 2009, ani z podání ze dne 5. 10. 2009 a 20. 10. 2009, nelze dovodit konkrétní námitky, na jejichž základě by měly úřední osoby takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jejich nepodjatosti. Dle stěžovatele se blíže neoznačené úřední osoby ke stěžovateli chovali jako k tomu, „*kdo činí něco nikoli správného*“ (podání ze dne 5. 10. 2009 a podání ze dne 20. 10. 2009) a „*osočovali*“ stěžovatele, „*že spolupracuje na zrušení rozhodnutí*“ (protokol ze dne 10. 7. 2009). Pokud jsou tato tvrzení stěžovatele pravdivá, vypovídají o tom, že se úřední osoby chovaly ke stěžovateli (popř. jeho zástupcům) nevhodně a neprofesionálně. Nelze z nich však bez dalšího dovozovat jakýkoliv poměr úředních osob k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům je přitom nezbytnou podmínkou toho, aby mohla být úřední osoba označena za podjatou, a uvedení těchto skutečností je plně na namítajícím.

[22] Ze správního spisu zdejší soud také zjistil, že správní řízení bylo postupně vedeno několika oprávněnými úředními osobami, kdy námitka podjatosti proti konkrétní úřední osobě byla v předcházejícím řízení uplatněna proti Ing. M. S. a to pro její negativní postoj vůči zástupci stěžovatele. S ohledem na to, že stěžovatel dle protokolu ze dne 10. 7. 2009 uvedl, že „*toto není poprvé*

při jednáních o IP na KÚSK“, a v podáních ze dne 5. 10. 2009 a 20. 10. 2009 uvedl, „že při jednáních na krajském úřadu ...“, nelze bez dalšího dojít k závěru, že by stěžovatelova námitka směřovala proti jednání úředních osob, které vedly ústní projednání dne 10. 7. 2009 (tj. Ing. Ž. a Ing. V.), a které by se tedy až do rozhodnutí o jejich nepodjatosti nemohly žádným způsobem podílet na řízení.

[23] Následné námitky, uplatněné v odvolání, jsou tak spíše reakcí na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na str. 65, který shora uvedené výhrady vyhodnotil jako natolik „neurčité, podané na celý úřad a proto nemůže úřad činit ve věci žádná opatření“. Teprve po vydání prvostupňového rozhodnutí stěžovatel výslovně označil své původní výhrady jako námitku podjatosti proti konkrétním osobám a namítal, že nebyl povinen příslušné osoby označit jménem, a byly-li jeho výhrady vyhodnoceny jako neurčité, měl být správním orgánem vyzván k odstranění vad. Nejvyšší správní soud se shoduje s žalovaným i městským soudem, že po obsahové stránce se jednalo o obecnou stížnost na nevhodné chování úředních osob, nikoliv o námitku podjatosti konkrétní či konkrétních úředních osob.

[24] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatele, že lze námitku podjatosti dovodit ze zaprotokolovaného textu, podle kterého pracovníci krajského úřadu chtěli „bezodkladně ukončit jednání“ a věc předat „k rozhodnutí nadřízenému“. V Protokolu z ústního projednání ze dne 10. 7. 2009 je uveden text citovaný v odstavci 18 tohoto rozsudku, následně na to navazuje text, že se JUDr. T. omlouvá z ústního jednání a společně s p. P. odešel. Následuje text: „KÚSK vzhledem k výše uvedenému chtěl bezodkladně ukončit jednání, ale provozovatel požádal ještě do protokolu uvést: ...“. Z těchto skutečností námitku podjatosti proti Ing. Ž. dovodit nelze. Z obsahu textu, který byl navíc zaprotokolován až po odchodu JUDr. T. a p. P. z jednání, vyplývá, že úřední osoby chtěly ukončit jednání z důvodu odchodu JUDr. T. a p. P. (informace o jejich odchodu je totiž uvedena přímo nad větou, že krajský úřad chtěl vzhledem k výše uvedenému bezodkladně ukončit jednání), avšak osoba zúčastněná na řízení II) v textu označená jako provozovatel, trvala na zaprotokolování dalších skutečností. Teprve poté došlo k ukončení jednání. Rozhodnutí Ing. Ž. předat věc nadřízenému, není pro posouzení stěžovatelem uplatněných výhrad relevantní.

[25] Námitka, dle které byla žádost o integrované povolení rozšířena v rozporu s § 45 odst. 4 správního řádu, neboť bylo nově navrhováno i stanovení limitů pro vypouštění odpadních vod a podmínky s tím související, není důvodná. Předmětem správního řízení bylo vydání integrovaného povolení pro zařízení „Výroba nealkoholických nápojů, balených vod a sirupů“. Již v žádosti o vydání integrovaného povolení ze dne 7. 7. 2004 bylo uvedeno, že odpadní vody ze zařízení budou vypouštěny do kanalizace a následně čištěny na ČOV Kysice (viz strany 50 – 51 žádosti).

[26] Rozsudkem městského soudu ze dne 30. 6. 2006, č. j. 11 Ca 218/2005 - 37, byl k žalobní námitce samotného stěžovatele v předcházejícím řízení vyložen soudem zákon o integrované prevenci tak, že stanovení emisních limitů odpadních vod má být řešeno v řízení o vydání integrovaného povolení. Uvedeným výkladem zákona o integrované prevenci byl správní orgán vázán podle § 78 odst. 5 s. ř. s.

[27] Jestliže tedy městský soud zaujal právní názor, že má být stanovení emisních limitů odpadních vod v integrovaném povolení řešeno, nelze na základě toho dospět k závěru, že doplnění podkladů týkajících se těchto emisních limitů odpadních vod by bylo rozšířením původní žádosti. Co vše má být v integrovaném povolení řešeno je otázkou výkladu zákona o integrované prevenci. Pokud tedy správní orgán (či soud) dospěje k závěru, že některá otázka má být v integrovaném povolení řešena, je potřeba provozovatele zařízení vyzvat k doplnění podkladů podle § 3 odst. 5 zákona o integrované prevenci tak, aby bylo možné pokračovat v řízení a případně integrované povolení vydat. Doplnění takovýchto podkladů pro vydání integrovaného povolení pak nelze považovat za rozšíření žádosti. Předmět žádosti je totiž stále stejný a nijak se nemění, je totiž stále žádáno o vydání integrovaného povolení na v žádosti specifikované zařízení. O rozšíření žádosti by

pokračování

se jednalo např. v případě, kdy by žadatel nově požádal o vydání integrovaného povolení i pro další zařízení ve smyslu § 2 písm. a) zákona o integrované prevenci (tj. např. pro další výrobní linku). Lze tedy uzavřít, že v šetřeném případě se nejednalo o rozšíření žádosti o vydání integrovaného povolení, ale o doplnění podkladů ve smyslu § 3 odst. 5 zákona o integrované prevenci.

[28] Stěžovatel opakovaně uvádí, že ve správním řízení nebylo prokázáno naplnění podmínek pro aplikaci § 14 odst. 2 zákona o integrované prevenci a integrované povolení tak stanovilo emisní limity pro vody vypouštěné ze zařízení a podmínky s tím spojené mírnější, než které by byly stanoveny na základě zvláštních právních předpisů (limity st. v příloze č. 15 vyhlášky č. 428/2001 Sb., dále jen „prováděcí vyhláška“.) Z toho, že jsou splněny limity stanovené pro ČOV, nelze dle stěžovatele vyvozovat, že je zaručena rovnocenná úroveň ochrany životního prostředí jako celku a že výsledkem není větší znečištění životního prostředí. Mírnější emisní limity pro zařízení by mohly být stanoveny pouze za předpokladu, že množství znečišťujících látek vypouštěných z ČOV není větší, než kdyby mírnější emisní limity pro zařízení stanoveny nebyly.

[29] Nejvyšší správní soud se shoduje se závěry městského soudu a žalovaného, že limity stanovené v příloze č. 15 prováděcí vyhlášky jsou orientační koncentrační limity pro vypouštěné průmyslové odpadní vody do kanalizace, čištěné společně se splaškovými odpadními vodami v obvyklých provozech čistíren městských odpadních vod, které jsou určeny pro účely vypracování kanalizačního řádu. Povinnost respektovat kanalizační řád obce Kyšice je součástí integrovaného povolení.

[30] Při stanovení emisních limitů v integrovaném povolení vychází úřad dle § 14 odst. 3 zákona o integrované prevenci z použití nejlepších dostupných technik na základě hledisek uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu se zřetelem k technickým charakteristikám zařízení, jeho umístění a místním podmínkám životního prostředí, aniž by však předepisoval použití jakékoli konkrétní metody či technologie. Takto stanovené emisní limity nesmí být mírnější než emisní limity, které by jinak byly stanoveny podle zvláštních právních předpisů.

[31] V případě výpustí odpadních vod do kanalizace může úřad při určování emisního limitu příslušného zařízení přihlídnout k čistícímu efektu čistírny odpadních vod za předpokladu, že je zaručena rovnocenná úroveň ochrany životního prostředí jako celku (§ 14 odst. 2 zákona o integrované prevenci). Výše uvedené ustanovení vychází z čl. 2 odst. 6 směrnice Rady č. 96/61/ES o integrované prevenci a znečištění, podle kterého *„[m]ezní hodnoty emisí pro látky se za normálních okolností vztahují k bodu, kde emise zařízení opouštějí, bez ohledu na jakékoli zředění při jejich zjišťování; v případě nepřímých výpustí do vody může být při určování mezních hodnot emisí pro příslušné zařízení vzat v úvahu čistící efekt úpravny vody za předpokladu, že je zaručena odpovídající úroveň ochrany životního prostředí jako celku a že výsledkem není vyšší stupeň znečištění životního prostředí, a to aniž by byla dotčena směrnice 76/464/EHS nebo další směrnice, které ustanovení zmíněné směrnice provádějí“.*

[32] Přihlídnout k čistícímu efektu ČOV je tedy dle Nejvyššího správního soudu možné za předpokladu, že ČOV čištění všech odpadních vod, tj. včetně odpadních vod vypouštěných z „posuzovaného zařízení“, zvládá v míře přijatelné pro životní prostředí. Takové skutečnosti byly v projednávané věci prokázány, neboť zařízení vypouští odpadní vody do kanalizace napojené na stávající čistírnu odpadních vod, kdy rozbory vod vypouštěných za ČOV do životního prostředí prokázaly, že vody vypouštěné ze zařízení svými ukazateli splňují limity pro jejich vypouštění z čistírny a z důvodu provozu „zařízení“ tak nedochází ke zhoršení životního prostředí. K zabezpečení tohoto stavu jsou proto v rozhodnutí krajského úřadu stanoveny emisní limity pro odpadní vody vypouštěné do kanalizace, množství odpadních vod, monitoring a povinnost dodržovat kanalizační řád obce Kyšice.

[33] Stěžovatelovo přesvědčení, že vypouštění odpadních vod nemá způsobit vůbec žádný nárůst znečištění životního prostředí, a že tato skutečnost nebyla v řízení prokázána, odporuje principům zákonné regulace vypouštění odpadních vod. Jisté znečištění životního prostředí totiž vyvolá každá lidská činnost, tím spíše činnost průmyslová. Nelze tedy očekávat, že pokud jsou do ČOV vypouštěny odpadní vody obsahující nějaké znečišťující látky, ČOV tyto odpadní vody vyčistí beze zbytku, tj. tak, jakoby odpadními vodami nebyly. Smyslem limitů je stanovení přijatelné míry znečištění vypouštěných vod, tak, aby byla zaručena rovnocenná úroveň ochrany životního prostředí a nedocházelo k většímu znečištění životního prostředí ve smyslu uvedeného ustanovení. Ustanovení § 14 odst. 2 věta druhá zákona o integrované prevenci nelze vykládat tak, že je nutné zkoumat, zda vody vypouštěné z ČOV před zahájením provozu zařízení obsahují stejnou koncentraci znečišťujících látek jako vody vypouštěné z ČOV po zahájení provozu zařízení.

[34] Stanovení přísnějších limitů na odtoku ze zařízení do kanalizace bez přihlédnutí k již vybudované ČOV by pro životní prostředí bylo naopak zatěžující, neboť v konečném důsledku, jak již uvedl žalovaný, by znamenalo nutnost „předčištění vypouštěných vod“, tj. vybudování vlastního čistícího objektu (se spotřebou surovin a energie) a nejen nevyužití plné efektivity stávající ČOV, ale narušení i samotného procesu čištění, založeného na složení odpadních vod natékajících na čistírnu.

[35] Námitka, dle které měly být v integrovaném povolení stanoveny podmínky pro omezení negativních vlivů způsobených nákladní dopravou vyvolanou provozem zařízení, také není důvodná. Nejvyšší správní soud se v této otázce ztotožnil se závěry městského soudu, že vnější nákladní doprava není předmětem integrovaného povolení, neboť integrovaným povolením se rozumí „rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení v místě“ (§ 2 písm. g) zákona o integrované prevenci). Zařízením se podle § 2 písm. a) zákona o integrované prevenci rozumí „stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s průmyslovými činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k tomuto zákonu probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění“. Emise se podle § 2 písm. c) zákona o integrované prevenci rozumí „přímé nebo nepřímé vypouštění látek, šíření vibrací a vyzařování hluku, tepla nebo jiných forem neionizujícího záření ze zařízení do životního prostředí“. Podle § 14 odst. 2 se emisní limity pro látky, vibrace, hluk, teplo nebo jiné formy neionizujícího záření vztahují obvykle k místu, kde emise vycházejí ze zařízení. Ve světle všech těchto ustanovení je nutné vykládat i přímo spojené činnosti uvedené v § 13 odst. 3 písm. d) zákona o integrované prevenci. Tyto přímo spojené činnosti tedy musí být vykládány jako činnosti přímo spojené s provozem zařízení v místě. Uvedené „místo“ je pak nezbytné vykládat jako konkrétní areál povolovaného zařízení, tj. konkrétní místo provozu zařízení. Nelze takovéto „místo“ vykládat široce jako např. katastrální území obce, ve kterém zařízení leží.

[36] S ohledem na uvedené v předchozím odstavci tedy mají být podle § 13 odst. 3 písm. d) zákona o integrované prevenci v integrovaném povolení obsaženy podmínky provozu zařízení a s ním přímo spojených činností provozovaných v místě areálu zařízení. Mezi takovéto činnosti bezesporu nelze zařadit vnější nákladní dopravu mimo areál zařízení.

[37] Pokud se jedná o rozhodné znění vyhlášky č. 554/2002 Sb. (tj. znění do 31. 12. 2010), na kterou stěžovatel odkazuje (zejm. body 5.5 a 8.3 části B přílohy této vyhlášky), je nutné konstatovat, že uvedená vyhláška jde nad rámec zákona o integrované prevenci, který za přímo spojené činnosti považuje činnosti přímo spojené s provozem zařízení v místě (viz výše). Za situace, kdy podzákoný právní předpis není v souladu s výslovným zákonným zmocněním nebo takové zmocnění překračuje anebo úprava jde „nad zákon“ (vyhláškou je upraveno něco, co by vyžadovalo zákonnou úpravu, která však chybí) nebo proti němu (vyhláška např. upraví podrobnosti při plnění

pokračování

povinnosti, o které zákon vůbec nemluví a nelze ji z něj dovodit, případně takovou povinnost vyhláška sama stanoví), je povinností soudu v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy takovouto podzákonnou normu nerespektovat a použít pouze zákon. Části uvedené vyhlášky, které jdou nad rámec zákona o integrované prevenci, tedy nemohly být v posuzované věci aplikovány.

[38] V této souvislosti je nutné rovněž poukázat na to, že uvedená vyhláška upravuje pouze vzor žádosti o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění, neupravuje však, co má být obsahem samotného integrovaného povolení. Co se týče námitky stěžovatele, že se městský soud opíral o znění vyhlášky č. 554/2002 Sb. po novele provedené vyhláškou č. 363/2010 Sb., Nejvyšší správní soud konstatuje, že takový postup z napadeného rozsudku nevyplývá. Ze strany 21 a 22 napadeného rozsudku je zcela zřejmé, že městský soud vycházel ze znění uvedené vyhlášky před novelou provedenou vyhláškou č. 363/2010 Sb. Na straně 22 napadeného rozsudku městský soud „pouze“ uvedl, že jeho výkladu pojmu „přímo spojená činnost“ dala za pravdu novela provedená vyhláškou č. 363/2010 Sb., která upravila vyhlášku č. 554/2002 Sb. tak, že již uváděla pouze činnosti v rámci zařízení (tj. např. vnitropodnikovou dopravu). S tímto názorem městského soudu se zdejší soud ztotožnil.

[39] Závěrem k této kasační námitce stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za nutné konstatovat, že si je vědom závažnosti negativních vlivů způsobených nákladní dopravou v dotčeném území. Tato otázka však měla být řešena v rámci územního řízení, kdy se rozhodovalo o umístění povolovaného zařízení v dotčeném místě, jak správně poznamenal městský soud.

[40] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítá, že se městský soud při přezkoumávání stanovisek Krajské hygienické stanice a Ministerstva zdravotnictví blíže nevyjádřil k námitkám poukazujícím na jejich vadnost a napadený rozsudek je tak nepřezkoumatelný. Z napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud ověřil, že uvedenými stanovisky se městský soud zabýval na straně 20 a 21 napadeného rozsudku, kde mimo jiné uvedl následující: „Zjištění příspěvku k dopravnímu zatížení u vzdálenější obytné zástavby, resp. v obci celé či na obslužených trasách jak shora uvedeno nebylo ve vztahu k vydání integrovaného povolení relevantní. Proto ani nemohlo být důvodně vytýkanou vadou řízení, že krajský úřad respektoval stanoviska, k jejichž vydání je krajská hygienická stanice příslušná a k nimž má potřebnou odbornost, že je jako podklady v odůvodnění rozhodnutí hodnotil (i co se námitky hluku týká) v relevantním rozsahu k předmětu daného řízení.“ V navazujícím odstavci pak městský soud uvedl, že „Z uvedeného důvodu soud neshledal při přezkoumání dle § 75 odst. 2 s.ř.s. žalobcem namítané vady stanovisek krajské hygienické stanice, a to ani posledně vydaného stanoviska hygienické stanice ze dne 28. 7. 2009 /nikoli 25. 6. 2009) zn. 3049-217/2009/KI/Hr, ani vady potvrzujícího stanoviska Ministerstva zdravotnictví z 8. 3. 2010 a jejich rozpor se zákonem.“ Stručně řečeno se tedy městský soud vyjádřil k námitkám stěžovatele (kdy stěžovatel namítal, že stanoviska se nezabývají hlukem vyvolaným dopravou mimo areál zařízení) tak, že vnější nákladní doprava mimo areál zařízení není v řízení o vydání integrovaného povolení relevantní

[41] Stěžovatel dále na straně 18 kasační stížnosti uvádí konkrétní námitky k měření hluku ze dne 15. 4. 2009, se kterými se dle jeho názoru městský soud nelyžoval. Tyto námitky jsou shrnuty v odstavci 11 tohoto rozsudku pod písm. a) – e). Co se týče námitky pod písm. a), b) a d) nejsou tyto nikterak relevantní, neboť vnější nákladní doprava (mimo areál zařízení) není předmětem integrovaného povolení (jak správně uvedl i městský soud a tyto námitky shledal nerelevantními – viz předchozí odstavce). K námitce pod písm. c) (*měření probíhalo v době, kdy nesmí být doprava z areálu provozována*) Nejvyšší správní soud uvádí, že tato námitka je v rovině pouhého ničím nepodloženého tvrzení, neboť není zřejmé, z čeho stěžovatel vyvozuje, že v době, kdy probíhalo měření (15. 4. 2009 od 21:00 hod. do 23:00 hod.), nesmí být doprava z areálu provozována. Z protokolu z uvedeného měření přitom naopak vyplývá, že v této době do zařízení přijely 3 kamiony a ze zařízení odjelo 6 kamionů (str. 3 protokolu č. 2009/0133/70). Na výsledky měření přitom

městský soud odkázal na straně 20 napadeného rozsudku. Co se týče námitky pod písm. e) (*z měření byly eliminovány zdroje hluku a výsledky tedy nemohou nic vypovídat o celkové hlukové zátěži území*), je v protokolu č. 2009/0133/70 z měření hluku dne 15. 4. 2009 na straně 2 uvedeno následující, *„Všechny rušivé hluky, které nesouvisely s právě probíhajícím měřením, byly pracovníkem laboratoře zaznamenány a při vyhodnocování byly eliminovány. Eliminovány byly tyto zdroje hluku: letadla, štěkot psů, příjezdy aut a motorek, které nebyly součástí provozu firmy a další zvuky, které nesouvisely s právě probíhajícím měřením.“* K této námitce stěžovatele lze odkázat na závěr městského soudu na straně 20 napadeného rozsudku: *„Soud proto neshledal důvodnými výhrady žalobce proti provedení měření, neboť důvodem provádění měření bylo v souladu se zákonem o prevenci zjištění, zda hluk a vibrace emitované zařízením samotným (včetně kamionové dopravy související s provozem) splňují limity dané právní úpravou či nikoli, a zda je v tomto směru nutné přijmout další technická, organizační či jiná opatření.“* Za situace, kdy je měřen hluk ze zařízení a z činností přímo spojených s provozem zařízení v místě tedy musí být z logiky věci eliminovány rušivé hluky, které s provozem zařízení a s činnostmi přímo spojenými s provozem zařízení v místě vůbec nesouvisí. S ohledem na vše výše uvedené tedy není námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku důvodná.

IV. Závěr

[42] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[43] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává. Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 větu první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. ledna 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu