



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce : X
bytem X

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2020, č. j. X

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 16. 3. 2020, č. j. X, se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítnul jeho odvolání a potvrdil usnesení Krajského úřadu Libereckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 20. 1. 2020, č. j. X, jímž krajský úřad podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení ve věci vydání povolení provozu vyjmenovaného zdroje znečišťování ovzduší.
2. Žádostí společnosti X bylo dne 10. 12. 2019 zahájeno řízení o povolení provozu zdroje znečišťování ovzduší podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, umístěného na adrese X, na pozemku p. č. X a podílu pozemku p. č. X v k. ú. X.
3. Dne 15. 1. 2020 se žalobce přihlásil jako účastník tohoto řízení. Účastenství odůvodnil tím, že je řízením dotčen na svých vlastnických právech, neboť objekt provozovatele povolovaného zdroje je v těsném sousedství s jeho pozemky p. č. X, X, X, X a X v k. ú. X a provoz stacionárních zdrojů má na pozemky dopad prostřednictvím emisí.
4. Rozhodnutím ze dne 20. 1. 2020 krajský úřad vyslovil, že žalobce účastníkem není, neboť možnost přímého dotčení jeho vlastnických práv lze vyloučit. Technologie zpracování plastů se nachází v přízemí objektu a nemá výduch do venkovního prostředí, fugitivní emise nejsou významné a legislativa je nereguluje a nejsou zdrojem zápachu. Krajský úřad též zmínil, že pozemky žalobce jsou vzdáleny od povolovaného zdroje minimálně 150 metrů a mezi pozemky se nachází budovy komunikace a částečně rybník.
5. Napadeným rozhodnutím ze dne 16. 3. 2020 žalovaný napadené usnesení ve věci účastenství žalobce potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že zákon o ochraně ovzduší nevymezuje okruh účastníků řízení, účastenství žalobce tak bylo na místě posoudit podle § 27 odst. 2 správního řádu. Žalovaný žalobci přisvědčil, že pro posouzení možnosti přímého dotčení jeho práv není rozhodné, zda pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém je povolován provoz stacionárního zdroje, relevantní otázkou je posouzení dopadu provozu zdroje na okolí a možnost dotčení práv konkrétních osob. Argumentaci krajského úřadu žalovaný doplnil odkazem na odborný posudek a provozní řád, z nichž vyplývá, že předmětný zdroj znečišťování ovzduší, který je formálně zařazen jako vyjmenovaný stacionární zdroj znečišťování ovzduší dle bodu 6.5 přílohy č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší, nemá výduch do vnějšího ovzduší a odpadní plyn je veden do pracovního prostředí výrobní haly. Technologie spočívá ve zpracování plastů vstřikováním, vyfukováním včetně extruze a drcením, granulát je zpracováván mechanicky a tepelně bez použití chemických reakcí. Z technologie nedochází k vypouštění znečišťujících látek do vnějšího ovzduší, ani k emisím látek obtěžujícím zápachem. Odsávání z technologie je řešeno v rámci celé haly centrální vřadotechnikou, který je instalována v prvním nadzemním podlaží. Provozovateli tedy nejsou ukládány žádné podmínky, které se běžně ukládají pro provoz zdrojů vypouštějících znečišťující látky do vnějšího ovzduší. Tyto údaje ověřil žalovaný místním šetřením dne 14. 2. 2020 za účasti České inspekce životního prostředí. Námitku, že absence výduchu do vnějšího ovzduší neznamená, že rozhodnutí o povolení provozu nebude dopadat do práv žalobce, žalovaný odmítnul jako ničím nepodloženou domněnku. Konstatoval, že žalobce ani neuvedl, jaká další práva by měla být provozem předmětného zdroje přímo dotčena. Vliv zdrojů

znečišťování ovzduším se na práva chráněná zákonem o ochraně ovzduší projevuje vypouštěním znečišťujících látek do vnějšího ovzduší, k tomu však v daném případě nedochází. Ačkoliv je provoz formálně zařazen do bodu 6.5 přílohy č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší, nejedná se o prvovýrobu polymerů, ale zpracování již vyrobeného granulátu, který je tlakem a teplem přetvářen na výsledný výrobek, proto nedochází k vypouštění znečišťujících látek do vnějšího ovzduší. Žalovaný se tedy ztotožnil se závěrem krajského úřadu, že jediným účastníkem je pouze provozovatel zdroje. Takový závěr není v rozporu s judikáty, které citoval žalobce. Pokud se žalobce odvolával na rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 1. 2015, ve kterém zdůraznil věty o negativním vlivu Energobloku Domoradice na okolí, je toto neadekvátní, nelze srovnávat vliv výtopny o příkonu bezmála 500 MW s technologií tlakového a tepelného zpracování plastů, jež má výduch vedený do pracovního prostředí a do okolí nevypouští žádné znečišťující látky. Námitku, že zdroj bude žalobce obtěžovat zápachem, žalovaný rovněž odmítl, neboť technologie není zdrojem pachových látek.

II. Žaloba

6. Ve včasné žalobě žalobce namítal, že napadené rozhodnutí je z části nepřezkoumatelné a z části založeno na nesprávném právním názoru žalovaného. Žalobce poté, co citoval závěry žalovaného z napadeného rozhodnutí, konstatoval, že je nutno aplikovat obecnou úpravu účastenství podle § 27 a § 28 správního řádu, kdy kromě žadatele je účastníkem řízení též každý, kdo může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech. Pro posouzení účastenství v řízení není podstatné, zda rozhodnutím do práv určité osoby skutečně zasaženo je, ale je podstatné, zda zasaženo být může. V řízení o povolení provozu zdroje znečišťování ovzduší ve smyslu § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší a řízení o jeho změně dle § 13 uvedeného zákona je řízením se samostatným vymezeným předmětem, nikoli podkladovým rozhodnutím podle stavebního zákona. Tedy pouze v tomto řízení může žalobce uplatňovat svá práva vyplývající z jeho účastenství, a pokud to žalovaný žalobci neumožní, krátí ho na jeho právech. Podle žalobce absence výduchu neznamena, že se stacionární zdroj znečištění nemůže dotknout jeho práv.
7. Žalobce nesouhlasil se závěrem žalovaného, že ani neuvedl, jaká další práva by měla být provozem předmětného stroje dotčena. Dle žalobce není zřejmé, jaké dotčení dalších práv má žalovaný na mysli. Zopakoval, že pro účastenství v řízení stačí naplnění kritérií dle § 27 správního řádu. Co se týče možnosti dotčení práv, není na straně subjektu, který tvrdí, že je účastníkem řízení, aby toto prokazoval, naopak je na správním orgánu, aby, pokud má za to, že subjekt účastníkem není, takový svůj závěr prokázal a odůvodnil. Žalobce dále citoval závěry Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 As 31/2001-91, a nálezu Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 600/99, které se týkaly účastenství osoby v řízení. Žalobce dále citoval pasáž z rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 1. 2015, č. j. X, týkající se negativních vlivů provozu Energobloku Domoradice a možného dotčení nemovitostí negativním vlivem provozu. Žalobce uvedl, že o povolení provozu stacionárního zdroje se vede správní řízení a právě v něm je třeba dát prostor účastníkům řízení a vypořádat jejich námitky. Trval na tom, že skutečnost, že stacionární zdroj nemá výduch, neznamena, že žalobce nebude rozhodnutím o povolení stacionárního zdroje dotčen.
8. Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud rozhodnutí žalovaného i krajského úřadu zrušil a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný konstatoval, že dospěl ke stejnému závěru, jako krajský úřad, tedy že žalobce nesvědčí účastenství v řízení o povolení provozu zdroje znečišťování ovzduší společnosti X, své závěry opírá o důkazy ve správním spise, především odborný posudek a provozní řád. Zákon o ochraně ovzduší speciálně neupravuje účastenství v řízení o povolení provozu zdroje, orgány ochrany ovzduší tato řízení zpravidla vedou pouze s žadatelem – provozovatelem zdroje, i když na základě vydané judikatury jsou častěji přiznávána účastenství i dalším osobám, které se účastenství domáhají a chtějí hájit svá práva. Přiznání účastenství v případech zmíněných v judikatuře citované žalobcem vycházelo z toho, že se jednalo o osoby, které mohou být dotčeny na svých právech snížením pohody bydlení z důvodu obtěžování kouřem či zápachem. V konkrétním případě však výdech do vnějšího ovzduší není, neexistuje tady ani hmotně právní předpoklad dotčení práv žalobce. Technické uspořádání v provozu je takové, že tzv. fugitivní emise jsou vedeny do pracovního prostředí výrobní haly, zdroj nevypouští znečišťující látky do vnějšího ovzduší, ani je vypouštět nemůže, krajským úřadem tedy provozovateli nebyly uloženy běžné podmínky za účelem omezení produkovaného znečišťování. Žalovaný trval na tom, že žalobcova práva nemohou být předmětným provozem zdroje přímo dotčena a není tedy účastníkem řízení.
10. Správní orgány se zabývaly zkoumáním možnosti dotčení žalobcových práv a dospěly k závěru, že žalobcova práva chráněná zákonem o ochraně ovzduší nemohou být dotčena, povolením provozu konkrétního zdroje nedochází ke snížení pohody bydlení v okolí ani k němu dojít nemůže. Pokud žalobce citoval rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, jednalo se o neporovnatelnou situaci. Podle žalovaného se nabízí otázka, čím jiným než případným vypouštěním znečišťujících látek do vnějšího ovzduší, ke kterému ale v posuzovaném případě nedochází, by měl být žalobce dotčen na svých právech. Žalobce nic takového netvrdí, tvrzeným účastenstvím se žalovaný zabýval, ale na základě svých zjištění dospěl k závěru, že byl prokázán opak. Z uvedených důvodů žalovaný navrhoval, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítnul.

VI. Posouzení věci soudem

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s. s tím, že přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s.
12. Nejprve se soud musel zabývat namítanou částečnou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, pro kterou ale žalobce neuvedl konkrétní důvody. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je rozhodnutí, z něhož nelze seznat, jak správní orgán vůbec rozhodl. Nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí, z něhož nelze seznat, jaké skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, na základě jakých důkazů tak učinil, jak se vypořádal s námitkami a návrhy účastníka řízení, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů, podle kterých právních norem rozhodoval a proč. Rozhodnutí odvolacího orgánu se považuje za nepřezkoumatelné také tehdy, jestliže z něj není zřejmé, jak se vypořádal s odvolacími námitkami účastníka řízení.
13. Soud má za to, že rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné není a je z něj seznatelné, jak bylo ve věci rozhodnuto a jaké důvody žalovaného vedly k potvrzení odvoláním

napadeného rozhodnutí krajského úřadu. Z rozhodnutí vyplývá, že žalovaný se ztotožnil s krajským úřadem v tom směru, že žalobce nemůže být ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu přímo dotčen na svých právech povolením předmětného stacionárního zdroje znečišťování a z jakých důvodů. S odvolacími námitkami, které směřovaly do podstaty věci, tedy samotného posouzení účastenství, se žalovaný vypořádal dostatečně, stejně jako s odkazy na judikaturu, resp. rozhodnutí žalovaného v jiné věci, které žalobce zmínil v odvolání.

14. Podstatou sporu je posouzení účastenství žalobce v řízení o žádosti společnosti X o povolení provozu stacionárního zdroje podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší. Mezi účastníky není sporu o tom, že jde o stacionární zdroj znečišťování provozovaný žadatelem a umístěný na pozemku p. č. X a podílu pozemku p. č. X v k. ú. X, nikoli v těsném sousedství pozemků p. č. X, X, X, X a X v k. ú. X ve vlastnictví žalobce. Žalobce rovněž nesporně, že se v řízení jedná o povolení provozu vyjmenovaného stacionárního zdroje zařazeného pod bod 6.5. přílohy č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší.
15. Ve shodě s právním názorem žalobce i žalovaného je třeba uvést, že zákon o ochraně ovzduší nevymezuje okruh účastníků správních řízení vedených podle tohoto zákona. Okruh účastníků řízení o žádosti o povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 dle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší bylo tedy třeba posoudit podle § 27 správního řádu. Na žalobce nedopadá § 27 odst. 1 správního řádu, neboť se jednalo o řízení o žádosti a žalobce nebyl žadatelem ani další dotčenou osobou pro společenství práv nebo povinností s žadatelem. Zda je žalobce účastníkem řízení bylo třeba posoudit podle § 27 odst. 2 správního řádu, podle kterého *účastníky řízení jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*.
16. Stejně jako žalovaný musí i soud v obecné rovině přisvědčit žalobci, že pro posouzení možnosti přímého dotčení jeho práv skutečně není rozhodné, zda žalobcovy pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém je povolován provoz předmětného stacionárního zdroje, relevantní otázkou bylo posouzení dopadu provozu zdroje na okolí a možnost dotčení práv žalobce. K tomu, aby byla určitá osoba účastníkem řízení, postačí možnost, že bude rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech.
17. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63, dokazování v řízení vedeném dříve dle § 14 správního řádu z roku 1967 a nyní dle § 28 odst. 1 správního řádu „*musí mít nutně své limity, neboť nelze připustit, aby jím bylo fakticky prováděno dokazování, které by mělo být součástí samotného meritorního řízení. Institut účastníka správního řízení ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu je konstruován tak, že k tomu, aby měl určitý subjekt toto postavení, postačí i jen tvrzení, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak (srov. recentní úpravu v § 28 odst. 1 správního řádu z r. 2004). Správní řád tedy přiznává postavení účastníka řízení určitému subjektu do doby, než se v průběhu řízení prokáže opak. Toto tvrzení však musí být vyvráceno a podloženo silou procesního rozhodnutí správního orgánu; vychází se evidentně z procesního pojetí účastníka (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 600/99, dostupný na www.nalus.usoud.cz). Důkazní břemeno v tomto směru tedy tíží správní orgán a nic mu pochopitelně nebrání provést k posouzení tvrzení potenciálního účastníka řízení dokazování. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že za situace, kdy by takové dokazování mělo být obsáhlé a mělo by též blízkou souvislost s předmětem meritorního řízení, pak by bylo na místě takovou osobu účastníkem řízení*

(preventivně) učinit a dokazování o možném dotčení jejích práv provést až v meritorním řízení s následným vypořádáním jejích námitek v konečném rozhodnutí.

18. V posuzované věci byl již k žádosti doložen odborný posudek X, který se zabýval posouzením vlivu provozu povoleného stacionárního zdroje na ovzduší, z něhož vyplývá, že jde o navýšení objemu výroby 100 t za rok – technologie vstřikování, vytlačování (extruze) a vyfukování plastů a že tento stacionární zdroj nemá výduch, odsávání je řešeno v rámci celé haly a neprodukuje emise obtěžující zápachem, tudíž nejsou stanoveny žádné technické podmínky provozu. Dále byl k dispozici také provozní řád, z něhož vyplývá, že, je zpracováván granulát v množství převyšujícím 100 t, k chemickým reakcím při provozu povolené technologie však nedochází, možné fugitivní emise jsou odváděny do pracovního (vnitřního) ovzduší haly, technologie nemá výduchy do vnějšího prostředí a neprodukuje emise obtěžující zápachem a pro danou technologii není žádný emisní limit stanoven.
19. Za daného stavu je tak podle názoru soudu správný závěr správních orgánů, že žalobce nemůže být na svých vlastnických právech, k jejichž ochraně se do řízení jako účastník hlásil, přímo dotčen. Předmětný stacionární zdroj totiž kvůli absenci výduchu do vnějšího prostředí neznečišťuje vnější prostředí, tj. ani žalobcovy cca 150 m vzdálené nemovitě věci fugitivními emisemi, které jsou odváděny pouze do vnitřního pracovního prostředí haly, ani zápachem, neboť emise obtěžující zápachem neprodukuje.
20. Námitka, že absence výduchu do vnějšího ovzduší neznamená, že rozhodnutí o povolení provozu nebude dopadat do práv žalobce, nemá v ničem oporu, žalobce závěry správních orgánů opírající se o odborný posudek a provozní řád relevantním způsobem nezpochybnil. Správní orgány se možným přímým dotčením žalobcových práv řádně zabývaly, na základě konkrétních okolností týkajících se dopadů povoleného stacionárního zdroje na ovzduší, které byly řádně podloženy správním spisem, však tuto možnost vyloučily.
21. Ve shodě s žalovaným konstatuje soud, že přijatý závěr není v rozporu s judikáty, které citoval žalobce. Ke stanovisku Veřejného ochránce práv ze dne 21. 8. 2014 soud dodává, že z tohoto stanoviska vyplývá, že potenciální dotčení práv osoby je založeno na správním uvážení, jež pochopitelně vychází z konkrétních skutkových okolností, které vyšly v daném řízení najevo. A pokud se žalobce odvolával na rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 1. 2015 a citoval pasáže o negativním vlivu Energobloku Domoradice na okolí znečišťujícími látkami, je jeho argumentace nepřipadná, neboť v tehdy řešené věci se zjevně jednalo o zcela jiný stacionární zdroj – provoz energobloku, u něhož byl negativní vliv znečišťujícími látkami prokázán, a nemovitosti osob, které se řízení požadovaly účastnit, se nacházely přímo v ochranném pásmu stacionárního zdroje.

VII. Závěr a náklady řízení

22. Z uvedených důvodů shledal soud žalobu nedůvodnou a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítnul. O žalobě rozhodoval v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil a žalovaný do 2 týdnů od doručení výzvy s takovým projednáním věci nevyjádřil svůj nesouhlas, a proto se má za to, že souhlas udělil, neboť byl o uvedeném následku ve výzvě soudu výslovně poučen.
23. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byl úspěšný žalovaný správní orgán, ten ovšem náhradu nákladů nežádal, ostatně mu ani žádné náklady nad rámec běžné činnosti

nevznikly, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec 1. září 2020

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu